CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 27 MARZO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il Finanzgericht di Düsseldorf ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 41 del trattato CECA, il problema se determinate raccomandazioni dell'Alta Autorità e più precisamente quelle del 28 gennaio 1959 e del 30 ottobre 1962, siano compatibili con l'art. 4 a) del trattato e possano costituire il fondamento giuridico di provvedimenti nazionali che istituiscono un dazio integrativo sul carbone importato da uno stato membro, ma di origine extracomunitaria, e, in caso affermativo, per quanto tempo tale fondamento giuridico conservi la sua validità.

Il problema è insorto nell'ambito di una causa promossa dalla Mabanaft GmbH di Amburgo, che chiede l'annullamento di ingiunzione di pagamento delle autorità federali tedesche, che chiedono il versamento di un dazio integrativo, pari a 1 382 829 marchi, dovuto per varie importazioni di carbone. Le partite erano state acquistate tra il 1977 e il 1978 da una società tedesca, poi disciolta, della quale la Mabanaft è l'avente causa, da una società olandese e successivamente importate in Germania. La merce era stata denunciata come «prodotto comunitario, di origine olandese, proveniente da scorte a bocca di miniera o da scorte di magazzino». Il fornitore allegava certificati di origine assertivamente rilasciati da miniere statali olandesi, motivo per cui il carbone veniva ammesso in esenzione da dazio.

Non vi è motivo di ritenere che il dante causa della Mabanaft avesse agito in malafede, ma, in un secondo tempo, è emerso che i certificati erano falsi, in quanto il carbone era stato importato nei Paesi Bassi (pare regolarmente) da paesi terzi. Di conseguenza, nel 1981 le autorità tedesche lo assoggettavano a dazio doganale, secondo le norme doganali e fiscali vigenti in Germania.

Il Finanzgericht giungeva alla conclusione che il carbone, una volta messo in libera pratica in un altro stato membro, poteva circolare liberamente nella Comunità e che la Repubblica federale non poteva più applicare dazi integrativi. Le raccomandazioni dell'Alta Autorità invocate dalle autorità tedesche avevano perso la loro efficacia e non potevano più giustificare dazi nelle importazioni nel 1977 e 1978.

Alla Corte è stato detto che, date le eccedenze di produzione nella Comunità nel 1958, la Repubblica federale, tra gli altri, intendeva limitare le importazioni di carbone dai paesi terzi. L'Alta Autorità dopo aver conferito con il governo tedesco e in virtù dell'art. 74 n. 3 del trattato CECA, emanava una raccomandazione, in data 28 gennaio 1959, autorizzando in via provvisoria la Repubblica federale ad applicare dazi doganali sul carbone originario dai paesi terzi e destinato al mercato tedesco. Detti dazi non dovevano essere superiori ai 20 marchi la tonnellata e dovevano applicarsi solo alle importazioni eccedenti il contingente minimo di 5 milioni di tonnellate esente da

1 — Traduzione dall'inglese.

dazio. Agli altri stati membri si chiedeva di fare il necessario per dare esecuzione alla raccomandazione rivolta alla Repubblica federale, specie in fatto di controlli dell'origine del carbone destinato alla Germania in partenza da altri stati membri.

Questa raccomandazione autorizzava iniziative in questo senso prese alcune settimane prima dalla Germania. Con una successiva raccomandazione del 3 novembre 1959, il contingente minimo esente da dazio era stabilito in 5 milioni di tonnellate per il 1960 e per gli anni successivi, 1961, 62, e 63 era portato a 6 milioni di tonnellate. Quello per il 1963 veniva fissato mediante raccomandazione del 20 ottobre 1962, la seconda di quelle menzionate nella questione pregiudiziale. Queste raccomandazioni sono state poste in atto nella Repubblica federale mediante leggi che per il 1964 hanno portato il contingente a 6 milioni di tonnellate, cosicchè per il 1964 l'Alta Autorità non ha emesso alcuna raccomandazione. Infatti l'Alta Autorità non ha adottato più alcuna raccomandazione fino al momento delle importazioni in questione. Il limite di 6 milioni di tonnellate è stato comunque mantenuto — mediante leggi — finchè non è stato portato a 7 milioni per il 1971 e ridotto a 5 milioni per il 1976, in considerazione del fatto che il carbone del Regno Unito, fino ad allora rientrante in questa quota, doveva dorainnanzi considerarsi prodotto comunitario.

Pare che, pur se non sono state emanate altre raccomandazioni, la Commissione abbia continuato a sorvegliare l'entità delle giacenze di carbone nella Comunità e le eventuali ripercussioni delle importazioni dai paesi terzi. La Commissione era anche al corrente delle limitazioni imposte dalla Repubblica federale a dette importazioni, che — si sosteneva — sarebbero tornate a vantaggio dell'industria carbonifera comunitaria. Con una raccomandazione del 15 aprile 1977 (77/328/CECA GU L 114 del 5. 5. 1977), la Commissione prendeva atto delle difficoltà causate all'industria dall'aumento delle giacenze, specie nella Repubblica federale, e raccomandava consultazioni ed informazione reciproca circa le importazioni dai paesi terzi. Gli stati membri non potevano adottare provvedimenti nazionali prescindendo da questo procedimento. Questo controllo comunitario veniva istituzionalizzato mediante decisione dei governi degli stati membri nell'ambito del Consiglio nel novembre del 1977 (GU L 292, pag. 11).

Il Finanzgericht si chiedeva se fosse competente a sottoporre questioni pregiudiziali a norma dell'art. 41 del trattato CECA e concludeva per l'affermativa.

La Commissione ha pure prospettato il problema della ricevibilità della domanda pregiudiziale, concludendo che — tutto sommato — essa è ricevibile. Né la Repubblica federale né la Mabanaft chiedono la dichiarazione d'irricevibilità.

L'art. 41 conferisce alla Corte competenza esclusiva a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità degli atti dell'Alta Autorità, allorché detta validità e controversa dinanzi al giudice nazionale. In questo contesto si opera una distinzione fra questa norma e il tenore dell'art. 177 del trattato CEE, che conferisce espressamente facoltà di pronunciarsi in via pregiudiziale nell'interpretazione del trattato e sulla validità e sull'interpretazione degli atti delle istituzioni della Comunità.

Nella sentenza 23/68, (*Klomp/Inspektie Der Belastingen,* Racc. 1969, pag. 49, nn. 3 e 5) la Corte ha stabilito che «l'art. 41 del trattato CECA prevede il ricorso in via pregiudiziale solo per le questioni relative alla validità degli atti di talune istituzioni della Comunità, ma non per le disposizioni del trattato stesso», pur se, allora, la Corte trasse la propria competenza da altre fonti. Ricordo tuttavia che l'avvocato generale Lagrange ha esposto una concezione molto più ampia, alla luce dell'impostazione del trattato CECA ed in specie dell'art. 31 (che permise alla Corte di garantire «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente trattato e dei regolamenti di esecuzione») egli ha osservato che la Corte deve essere in grado di, e talvolta è obbligata a, risolvere questioni interpretative del trattato insorte nell'ambito di provvedimenti dinanzi al giudice nazionale (causa 101/63 *Wagner/Fohrmann,* Racc. 1962, pag. 205 e Revue du Droit Public 1958, pag. 855).

Ci sarebbe molto da dire, sotto l'aspetto pratico, a favore del parere secondo cui la facoltà di sottoporre questioni d'interpretazione è insita nell'art. 41, non fosse altro in considerazione del vantaggio, per l'evoluzione del diritto comunitario, derivante dalle soluzioni fornite dalla Corte — a norma dell'art. 177 del trattato CEE — alle questioni interpretative, e forse addirittura a favore dell'applicazione della cosiddetta teoria dell'estensione, secondo cui all'art. 41 si aggiunge la facoltà di risolvere questioni interpretative contemplate dall'art. 177 del trattato CEE.

Non mi pare però necessario risolvere questo problema nella presente causa. Mi pare chiaro che, in caso di controversia sulla validità di un atto comunitario, il primo quesito da risolvere sia quasi inevitabilmente quello della natura dell'atto stesso. Qualora l'atto sia un documento, si tratta di interpretare i termini usati. Se si deve accertare la compatibilità con le disposizioni del trattato di un atto dell'Alta Autorità, ciò obbliga inesorabilmente la Corte a decidere quale sia il senso esatto del trattato. Questo iter, se non erro, è stato seguito nella sentenza 15/81 *Gaston Schul,* Racc. 1982, pag. 1409 e nella sentenza 292/82, *Merck* (sent. 17. 11. 1983, vedi anche conclusioni dell'avvocato generale per la stessa causa, (6. 10. 1983) pag. 8, ove si sostiene corretta questa prassi).

Nella fattispecie, mi pare evidente che le due raccomandazioni dell'Alta Autorità (dal momento che le «raccomandazioni» sono espressamente contemplate dall'art. 41 del trattato CECA) sono «atti» ai sensi dell'art. 41. Nella versione francese dell'art. 41 si parla di «déliberations» e non di atti, ma direi che le raccomandazioni di cui all'art. 14 rientrano nella categoria delle «déliberations» di cui all'art. 41.

In particolare si contesta la validità di quelle raccomandazioni, invocando la loro incompatibilità con l'art. 4 del trattato; a questo scopo è lecito interpretare tanto gli atti quanto il trattato per pronunciarsi sulla validità degli atti. Il problema dell'efficacia nel tempo di detti provvedimenti, in virtù del trattato, può, sotto un certo aspetto, configurarsi come problema interpretativo. Ritengo però che il problema di fondo è quello se detti atti del 1959 e del 1962 possano costi-

tuire un valido fondamento giuridico per atti del 1977 e del 1978. Questo implica che sia accertata la loro validità nel periodo in questione, e pure altresì un problema d'interpretazione. Per di più, se la Corte giudica necessario, nell'ambito dell'esame della validità degli atti, interpretare altri articoli del trattato, mi pare che anche ciò sia possibile nell'ambito di una questione pregiudiziale sulla validità di atti particolari.

Quindi mi pare che la presente domanda pregiudiziale sia ricevibile.

La prima parte della questione mira a far stabilire se le raccomandazioni del 1959 e del 1962 siano compatibili con l'art. 4 e possano costituire un valido fondamento giuridico per un dazio doganale di carattere integrativo sul carbone importato da uno Stato membro, ma originario di uno stato terzo; la seconda parte pone il problema dell'efficacia nel tempo di siffatte autorizzazioni (conferite cioè con dette raccomandazioni). Se ho ben inteso le questioni, il nocciolo del problema è (i) accertare se le raccomandazioni fossero valide allorchè sono state adottate (cosichè i provvedimenti nazionali ne traessero un valido fondamento giuridico) o fossero incompatibili con l'art. 4 a) del trattato (ii) presupponendo che fossero inizialmente valide, se fossero ancora efficaci nel 1977 e nel 1978, in modo da poter autorizzare provvedimenti nazionali, che si fondassero su di essi, adottati in quegli anni.

La raccomandazione del 1959 si richiama agli artt. 3, 57, 58 e 74 del trattato, ricorda le gravi difficoltà scaturenti dalle ingenti scorte nella Comunità e specie in Germania, ove le importazioni dai paesi terzi mettevano seriamente a repentaglio la produzione di carbone nella Comunità e l'occupazione dei lavoratori del ramo. La raccomandazione autorizza, in via provvisoria, dazi sulle importazioni di carbone destinato alla Germania, originario dei paesi terzi ed eccedenti un determinato contingente esente da dazio; l'aliquota massima e il contingente minimo erano stati fissati solo per il 1959, mentre l'Alta Autorità aveva facoltà di proporre una modifica del contingente minimo, se la situazione lo avesse richiesto. La raccomandazione del 30 ottobre 1962 menziona gli artt. 3, 57 e 74 del trattato e quello che disponeva la raccomandazione relativa al 1962 e dichiara che le ragioni che avevano dettato il regime speciale di tutela doganale per la Repubblica federale persistono e che la situazione nel 1963 non sarà probabilmente migliore e che nel 1962. Riconfermato per il 1963 il contingente minimo già fissato per il 1961 con apposito provvedimento, l'art. 2 della raccomandazione stabilisce che il provvedimento sarà vincolante dalla data della notifica alla Repubblica federale e sarà pubblicato nella Gazzetta ufficiale. Essa menziona pure espressamente la riunione dell'Alta Autorità nel cui corso la raccomandazione è stata adottata.

È evidente che in quel momento la Commissione riteneva necessaria una raccomandazione per il 1963, anche se si doveva riconfermare il quantitativo fissato per il 1961, già confermato per il 1962 con apposica raccomandazione.

Formalmente, entrambe le raccomandazioni indicavano la chiara intenzione di conformarsi all'art. 15 del trattato CECA, che prescrive la motivazione e stabilisce l'iter per rendere vincolante una raccomandazione.

In forza dell'art. 3 del trattato CECA, le istituzioni della Comunità, entro i limiti delle loro rispettive competenze e nell'interesse comune, devono svolgere diversi

compiti, tra i quali il garantire il regolare approvvigionamento del mercato comune, tenuto conto delle esigenze dei paesi terzi, il tutelare i consumatori e i lavoratori e il promuovere gli scambi e la produzione. Quanto alla produzione, l'art. 57 imponeva all'Alta Autorità di dare la preferenza ai mezzi d'intervento indiretti, quali la collaborazione con i governi e l'intervento in materia di prezzi e di politica commerciale come previsto dal trattato. In caso di recessione della domanda, se l'Alta Autorità giudicava di dover fronteggiare un periodo di crisi acuta, e l'art. 57 non forniva mezzi adeguati per porvi rimedio, a norma dell'art. 58 essa poteva fissare quote di produzione «integrate, per quanto necessario, con i provvedimenti previsti all'art. 74».

Nonostante il richiamo a questi articoli nel preambolo, è evidente che queste raccomandazioni sono state adottate sotanzialmente a norma dell'art. 74. In tre casi l'Alta Autorità ha facoltà a norma di questo articolo, di scegliere fra due alternative. Può adottare qualsiasi provvedimento «conforme al presente trattato» ed in particolare agli scopi di cui all'art. 3. Ciò non consente evidentemente di derogare al trattato. Può anche emanare una raccomandazione, che sia conforme al secondo comma dell'art. 71. Ciò pare conferisca all'Alta Autorità più ampi poteri di quelli contemplati nella prima parte, semprechè la raccomandazione, in fatto di politica commerciale verso i paesi terzi, non vada oltre quello che gli stati membri potrebbero fare in forza di trattati internazionali da essi stipulati. In altre parole, in determinati casi, si possono concedere esenzioni dagli obblighi imposti dal trattato, in forza di una raccomandazione dell'Alta Autorità.

Il caso in esame è contemplato al punto 3°. Stando alla situazione descritta nelle raccomandazioni (gli elementi di fatto che hanno determinato allora l'adozione della raccomandazione non sono contestati) appare evidente che si importava carbone nel territorio di uno o più stati membri «in quantità comparativamente aumentate e a condizioni tali che queste importazioni portino o minaccino di portare un pregiudizio serio alla produzione, nel mercato comune, di prodotti similari o direttamente concorrenti».

Il comma finale dell'art. 74 ammette chiaramente l'imposizione di restrizioni quantitative che se sussistono i presupposti di cui all'art. 58 (n. 1). Se si possono imporre restrizioni quantitative mi pare possano imporsi anche altre restrizioni, come l'imposizione di dazi diganali per le importazioni eccedenti un contigente minimo.

Se questa è la giusta interpretazione della seconda parte del primo comma dell'art. 74, a mio giudizio le raccomandazioni del 1959 e del 1962 erano pienamente valide per gli anni ai quali si riferivano quanto alle importazioni di carbone originario dei paesi terzi, anche per quello regolarmente importato e posto in libera pratica in un altro stato membro. Esse costituivano il legittimo fondamento per i provvedimenti nazionali di allora, indipendentemente del fatto che, sotto altri aspetti, questi potessero infrangere l'art. 4 a) del trattato. Essi venivano adottati in forza di poteri di deroga contemplati per i casi d'emergenza.

Non ne consegue automaticamente che esse fossero ancora valide per il 1977, in

modo di poter giustificare l'applicazione di dazi doganali a quell'epoca. L'esenzione o i provvedimenti di salvaguardia devono limitarsi a quanto è indispensabile per conseguire lo scopo legittimo prefisso. Essi possono essere validi solo se la loro efficacia è limitata al perdurare della situazione dalla quale traggono origine. Può esser lecito autorizzare l'emanazione di provvedimenti di carattere temporaneo, se la situazione indica che le condizioni che giustificano i provvedimenti stessi perdureranno per tutto il periodo, ma essi devono limitarsi a tale periodo. (Vedi ad esempio causa 337/82 *St. Nikolaus Brennerei/Hauptzollamt Krefeld,* sentenza 21. 2. 1984, n. 15). Non è possibile prorogarli automaticamente senza tener conto della situazione in atto al momento della loro prima scadenza, e, a norma dell'art. 15 del trattato CECA, si devono enunciare i motivi che giustificano la proroga.

La raccomandazione del 1959 e quella del 1962 espongono le circostanze che ne hanno allora dettato l'adozione e nella raccomandazione del 1962 si dichiarava espressamente che per il 1963 non si prevedevano miglioramenti della situazione. La raccomandazione del 1959 autorizzava dazi doganali, in via temporanea, sulle importazioni eccedenti un certo limite. Il contingente massimo è fissato in entrambe le raccomandazioni per un determinato anno. Se si lasciano da parte le disposizioni specifiche (cosa che a mio parere è impossibile, giacché l'art. A va visto come un tutto unico) rimangono solo i termini iniziali dell'art. A della raccomandazione del 1959, che contempla il contingente minimo esente da dazio senza specificare di che si tratti e — in forza del diritto comunitario — non vi è alcun mezzo per accertarlo — Dopo il 1963, non vi era quindi alcun minimo fissato dall'Alta Autorità Questo minimo e l'aliquota massima del dazio potevano venir fissate validamente dall'Alta Autorità solo alla luce delle circostanze esistenti di volta in volta. Non è possibile obiettare, come ha fatto la Commissione, che non era necessario che l'Alta Autorità fissasse un limite, poiché lo aveva già fissato la normativa tedesca. Questa poteva farlo solo nei limiti delle raccomandazioni che giungevano al più tardi fino al 1963.

Quindi, volendo darne un'interpretazione corretta, direi che queste raccomandazioni scadevano alla fine del 1963 e non potevano autorizzare provvedimenti nazionali per il 1977 e il 1978.

Se le raccomandazioni non potevano venire emesse in forza della seconda parte della prima frase dell'art. 74, ma solo in base alla prima parte, insorgono questioni più ampie, sotto alcuni aspetti identiche a quelle che sono state prospettate negli ampi argomenti svolti dinanzi alla corte quanto alla facoltà della Repubblica federale di adottare i provedimenti nazionali che ha adottato a prescindere dell'autorizzazione della Commissione.

L'ultima questione non è stata espresamente sollevata nel provvedimento di rinvio e ciò è piuttosto curioso, giacché — da quanto risulta alla Corte — pare che tanto l'Alta Autorità quanto la Repubblica federale ritenessero, nel 1959 e nel 1962, che i dazi potevano venir istituiti solo se autorizzati mediante racco-

mandazione dell'Alta Autorità. Tuttavia, mi pare necessario soffermarmi su questo punto.

Il problema verte sulla correlazione tra l'art. 4 e il cap. X sulla politica commerciale nonchè sullo stabilire se merci originarie di un paese terzo e importate in uno stato membro, ove sono state messe in libera pratica, per poi venir riesportate in un altro Stato membro, siano equiparate alle merci originarie della Comunità agli effetti del trattato CECA. Vari argomenti sono stati svolti sui rapporti tra i due trattati, CECA e CEE, nonchè sul problema della natura della Comunità. Carbosiderurgica, cioè se sia una zona di libero scambio, un'unione doganale o altro. È stato sostenuto che non si può avere un regime di libera circolazione delle merci originarie dei paesi terzi se non vi è una tariffa doganale comune ed una politica commerciale comune, né l'una né l'altra delle quali è contemplata dal trattato CECA.

Pur se al trattato CECA fanno difetto molte delle disposizioni del trattato CEE (come ad esempio gli artt. 9 e 10) e con esso non si crea un'unione doganale ai sensi dell'art. XXV (8) (a) del GATT, mentre il sistema istituito si apparenta piuttosto ad una zona di libero scambio ai sensi dell'art. 8 (b), vi sono caratteristiche del trattato CECA che, senza alcun rapporto con il trattato CEE, pare lo collochino in una categoria speciale. Questo trattato non si occupa «sostanzialmente di tutti gli scambi» fra i paesi aderenti e costituisce una «comunità fondata su un mercato comune, su obiettivi comuni e su istituzioni comuni» (vedere sentenza 15/81, *Gaston Schul,* Racc. 1982 a pag. 1431 per quel che riguarda la nozione di mercato comune nel trattato CEE). Non mi pare però necessario risolvere questo punto e comunque mi pare errato partire dall'idea, sulla quale mi pare talvolta si fondino i sottili argomenti del rappresentante della Repubblica federale, che la comunità carbosiderurgica debba essere per definizione o una zona di libero scambio o un'unione doganale.

Il punto di partenza è piuttosto l'art. 4 a), che dichiara incompatibili col mercato comune, vieta ed abolisce i dazi all'importazione e le restrizioni quantitative degli scambi di merci. Ma nulla di specifico è previsto per i prodotti originari di paesi terzi e posti in libera pratica in uno stato membro. Nella sentenza 9 e 12/60 *(Vloeberghs/Alta Autorità,* 1961 Racc. pag; 197) la Corte ha ammesso che il principio della libera circolazione delle merci insito nell'art. 4 a) vale per i prodotti originari dei paesi terzi e importati in uno stato membro e che si intende riesportare da questo stato membro in un altro Stato membro. Il principio non è però stato adottato a tutela dei paesi terzi produttori, bensì «al fine di impedire che la libera circolazione dei prodotti comunitari sia frenata o ostacolata dall'infrapposizione di ostacoli alla libera circolazione di detti prodotti».

Gli artt. 71 e 75 del trattato contemplano un certo coordinamento nell'ambito della Comunità, ad opera dell'Alta Autorità e degli stati membri fra essi, e come abbiamo visto, conferiscono poteri all'Alta Autorità.

È espressamente contemplato che i poteri dei governi degli stati membri in questioni di politica commerciale non devono venir pregiudicati dal trattato «salvo disposizioni contrarie di questo». (art. 71)

Inoltre, come osserva la Commsisione, l'art. 71, 3° comma non sarebbe necessario se gli stati membri potessero, in spregio del principio della libera circolazione delle merci, adottare direttamente provvedimenti autonomi in fatto di circolazione di merci di origine extracomunitaria nell'ambito della Comunità.

Il principio della libera circolazione vale anche per i prodotti originari dai paesi terzi che sono regolarmente importati e posti in libera pratica in uno stato membro, vi sono disposizioni che consentono agli stati membri di porre restrizioni alla libera circolazione stessa?

Non penso che qualche lume possa venire dall'art. 72, il quale autorizza il Consiglio a fissare le aliquote massime e minime dei dazi doganali per i prodotti carbosiderurgici provenienti dai paesi terzi e affida ai governi il compito, previa consultazione dell'Alta Autorità, di fissare le loro tariffe entro questi limiti. Questo articolo tratta delle merci direttamente importate nella Comunità dai paesi terzi.

Il terzo comma dell'art. 71 dispone che gli Stati membri devono prestarsi mutua assistenza per dare esecuzione ai provvedimenti riconosciuti dall'Alta Autorità conformi al trattato e l'Alta Autorità può suggerire agli stati membri interessati i metodi per la prestazione di reciproca assistenza.

L'art. 73 stabilisce che lo stato membro nel quale la merce ha destinazione definitiva rilascerà licenze di importazione, operazione che verrà controllata dalla Commissione mediante raccomandazione.

Contrariamente a quanto pare si sostenga, questa non mi sembra una disposizione che giustifichi provvedimenti di uno stato membro riguardanti il tipo di problemi insorti nella fattispecie in seguito ad una deroga agli altri obblighi imposti dal trattato. Al contrario, l'assistenza che può venir richiesta agli altri Stati membri (non auto-amministrata, come dispone l'art. A della raccomandazione) è solo quella che l'Alta Autorità riconosce conforme al trattato. Questo articolo non costituisce dunque una clausola derogatoria che disciplina la stessa materia dell'art. 74, 3° comma, come è stato sostenuto quanto meno dal momento che le limitazioni contenute nel secondo non compaiono nel primo.

Se la pronuncia della Corte giungerà alle stesse conclusioni dell'avvocato generale come nella causa *Vloeberghs,* cioè che lo stato membro di destinazione secondo l'art. 73 è lo stato nel quale le merci vengono per la prima volta spedite e nel quale avvengono la prima importazione e il primo sdoganamento. Questo è un fatto che può venire appurato obbiettivamente e chiaramente mentre, come ha osservato l'avvocato generale, il criterio della «destinazione ultima» può essere difficile da applicare con certezza. Giusto per fare un esempio, l'operatore economico di uno Stato terzo che vende merci ad un altro in uno Stato membro può ignorare che il suo acquirente ha già

deciso di riesportare la merce in un altro stato membro.

Tuttavia la corte accertava che il carbone era stato importato dagli Stati Uniti da un'impresa di Anversa che intendeva rivenderlo in Francia. Esso veniva importato in belgio «senza difficoltà ed oneri di sorta, sottoposto a una determinata lavorazione e poi avviato in Francia». Stando così le cose, allorché le autorità francesi rifiutarono il rilascio di licenze, l'importatore belga chiese un risarcimento all'Alta Autorità, la quale non aveva garantito il rispetto del principio della libera circolazione, omettendo di valersi della procedura di cui all'art. 88 del trattato.

La domanda non veniva accolta, giacchè la Corte accertò che non si era mai inteso importare il carbone nel Belgio o in altri paesi della Comunità diversi dalla Francia. Di conseguenza, giacchè si era tentato di importare direttamente in Francia fingendo un'importazione nel Belgio, la Francia veniva considerata paese di destinazione, e aveva il diritto di rifiutare l'importazione del carbone.

Se questa sentenza stabilisce che il paese di ultima destinazione, a norma dell'art. 73, ha sempre il diritto di limitare le importazioni di merci originarie dei paesi terzi, anche e regolarmente importate e messe in libera pratica, in un altro stato membro, detto articolo instaura una deroga al principio della libertà di circolazione.

Mi pare più logico sostenere che la Corte non ha posto un principio così assoluto, bensì si è pronunziata su una determinata fattispecie, nella quale si chiedeva il risarcimento per inosservanza di un obbligo. La Francia non era tanto la destinazione finale, quanto quella effettiva. Se si fosse inteso sancire un principio assoluto secondo il quale il paese al quale la merce è definitivamente destinata può sempre controllare l'importazione di merci originarie dei paesi terzi, in libera pratica in un altro stato membro dal quale si era inteso riesportarle, si sarebbe scalzato il fondamentale principio della libera circolazione che la Corte ha accolto e, come mi pare, si sarebbe pure ridotto l'effetto dell'art. 86, 2° comma del trattato CECA, a norma del quale gli stati membri si impegnano ad astenersi dall'adottare provvedimenti incompatibili con il mercato comune, definiti dagli artt. 1 e 4. Ciò causerebbe pure gli inconvenienti pratici tratteggiati dall'avvocato generale Roemer.

Di conseguenza, penso che il potere di controllo conferito dall'art. 73 spetta allo stato membro nel quale i prodotti del paese terzo sono inizialmente importati e messi in libera pratica nella Comunità. Il momento in cui essi vanno considerati in libera pratica sotto questo profilo dipende, a mio parere, non da una definizione elaborata da ciascuno stato membro, come pensava l'avvocato generale Roemer, bensì da una defizione comunitaria sulla falsariga dell'art. 10 del trattato CEE, che deve applicarsi alla situazione accertata dalle autorità dello stato membro. Quindi, prodotti soltanto in transito in uno stato membro o importati in uno stato membro secondo un particolare procedimento doganale, come ad

esempio in un magazzino franco, non sono nel paese di destinazione.

D'altro canto, le merci, se sono in buona fede in libera circolazione in uno stato membro, non sono soggette ad un ulteriore controllo da parte di un altro stato membro a norma dell'art. 73. Ai fini dell'art. 4 a) esse vanno pienamente equiparate ai prodotti di origine comunitaria; esse si giovano del principio della libera circolazione che non viene escluso per il semplice fatto che sono rivendute.

Questa conclusione mi pare si concilii con l'art. 74, punto 3°, che tratta di merci «importate» nel territorio di uno stato membro. Questo paese, se non erro, è il paese nel quale le merci vengono inizialmente poste in libera pratica e, normalmente, dovrebbe coincidere con lo Stato membro di destinazione a norma dell'art. 73. Ciò è pure conforme all'art. 15, n. 6 della convenzione sulle disposizioni transitorie che costituisce parte integrante del trattato CECA (art. 84). Come ha detto l'avvocato generale Roemer,

«Da queste disposizioni si può trarre certezza che, a norma del trattato, per le merci regolarmente importate dai paesi terzi vige nella Comunità il principio della libera circolazione. Se infatti gli Stati membri fossero liberi di impedire l'ingresso di dette merci, cioè di mantenere in vigore le misure vietate dall'art. 4 a), le disposizioni speciali del paragrafo 15 sarebbero prive di senso. In ispecie l'autorizzazione da parte dell'Alta Autorità di cui al 6° comma ha un senso soltanto qualora si ammetta il principio della libera circolazione, giacchè autorizzare significa permettere una cosa di per sè vietata.»

Questo principio generale vale tanto per il carbone, quanto per l'acciaio.

In ogni caso non applicherei l'art. 73 in via analogica a merci originarie di paesi terzi importate nella Comunità, come sostiene la Repubblica federale.

Di conseguenza, come ha ammesso la stessa Alta Autorità nella lettera del 28 maggio 1955, riprodotta nella sentenza *Vloeberghs* a pag. 414, il principio della libera circolazione nella Comunità vale pure per il carbone e per l'acciaio dei paesi terzi, tuttavia a «condizione che essi siano stati regolarmente importati in uno dei paesi della Comunità».

A mio parere l'art. 4 a) non si deve dunque intendere restrittivamente, in modo da limitarlo a merci di origine comunitaria, come sostiene la Repubblica federale, non è svuotato di contenuto dall'art. 73 e il principio derivato dall'art. 4 a) non è soppiantato da provvedimenti eventualmente adottati da uno Stato membro unicamente in forza dell'art. 71, 3° comma, o a norma dell'art. 74, punto 3°. Gli artt. 71 3° comma e 74, punto 3°, sarebbero comunque disposizioni superflue se la Comunità fosse soltanto una zona di libero scambio.

Se la sentenza *Vloeberghs* stabilisce un'esclusione più ampia di quella esposta sopra, mi pare che, in base alle questioni insorte nella presente causa, stia alla Corte riconsiderarla alla luce delle conclusioni dell'avvocato generale Roemer.

Ne consegue pure che le raccomandazioni, se potessero essere fatte solo a norma della prima parte della prima fase dell'art. 74, non potrebbero venir validamente emanate qualora autorizzino dazi nella Repubblica federale sul carbone già regolarmente importato e messo in libera pratica in un altro stato membro. Un siffatto provvedimento che infrangesse il principio della libera circolazione sancito dall'art. 4 a), non sarebbe una misura «compatibile con questo trattato».

Comunque concludo, sulla scorta delle conclusioni inizialmente esposte nelle presenti conclusioni, che la questione andrebbe così risolta:

Le raccomandazioni dell'Alta Autorità del 28 gennaio 1959 e del 30 ottobre 1962 non erano valide per i periodi successivi alla fine del 1963 e non potevano giustificare provvedimenti nazionali che istituissero dazi integrativi sul carbone fossile importato nella Repubblica federale di Germania nel 1977 e nel 1978, se questo prodotto, di origine extra comunitaria, era già in libera pratica in un altro stato membro.

Per le spese processuali incontrate dalla Mabanaft dovrà decidere il giudice nazionale. Nessuna disposizione è necessaria per le spese della Commissione e della Repubblica federale di Germania.