2° **L'art. XI del GATT, posto che non soddisfa tali condizioni, non può menomare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 459/70, 565/70 e 686/70 (GU n. L 57, pag. 20; n. L 69, pag. 33; n. L 84, pag. 21).**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 dicembre 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

L. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 25 OTTOBRE 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I — Introduzione

1. Il problema

Uno degli scopi essenziali del trattato CEE è la creazione di una zona economica unificata, libera da ogni ostacolo di carattere interno, nella quale si devono gradualmente realizzare l'unione doganale ed, in seguito, l'unione economica.

Il mercato comune quindi, nelle relazioni coi paesi terzi, deve costituire un tutto unico; infatti gli Stati membri non hanno più facoltà di organizzare autonomamente i loro scambi commerciali con i paesi extracomunitari. Pur assumendo l'aspetto di un blocco, la Comunità europea non doveva però diventare una zona autarchica; anzi, l'orientamento della sua politica commerciale è definito sia nel preambolo che nell'art. 110 del trattato, ove si specifica che il trattato si ripropone la progressiva soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e l'abolizione delle barriere doganali. Si intendeva chiaramente praticare una politica liberale nei confronti dei paesi terzi, del tutto conforme all'aspirazione generale ad impostare il commercio internazionale sui principi della non discriminazione e del ripudio del sistema delle preferenze.

Inoltre, allorché hanno aderito alla Comunità economica europea, gli Stati membri erano già vincolati da impegni solenni, sia bilaterali, per effetto di accordi stipulati con determinati paesi, sia plurilaterali, derivanti dall'Accordo gene-

1 — Traduzione dal francese.

rale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT).
Quali sono state le conseguenze del trattato di Roma, e del diritto comunitario che ne è scaturito, sui vincoli che gli Stati membri dovevano continuare a rispettare? Come si possono risolvere le eventuali controversie? Gli amministrati del mercato comune possono impugnare gli atti delle autorità comunitarie invocando la loro presunta incompatibilità con determinate disposizioni del GATT?
La vostra Corte, che a norma dell'art. 164 del trattato di Roma, deve garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato e che in virtù dell'art. 177 deve cooperare con i tribunali nazionali degli Stati membri per garantire l'unità d'interpretazione delle norme comunitarie, può pronunciarsi sulla compatibilità di tali norme con gli impegni di diritto internazionale contratti in virtù di accordi stipulati con paesi terzi dalla Comunità o dagli Stati membri e, in modo più generico, con un diritto internazionale diverso dal diritto comunitario?
Questa è in sostanza la domanda che vi ha sottoposto in via pregiudiziale il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (tribunale d'appello olandese con competenza in materia economica), il quale chiede inoltre di stabilire se alcuni regolamenti della Commissione, riguardanti l'importazione dei prodotti agricoli disciplinati dal sistema di organizzazione comune dei mercati, possono essere considerati validi anche sotto il profilo delle disposizioni dell'art. XI del GATT.
Prima di esaminare il merito della questione, ritengo opportuno qualche cenno sugli antefatti, che vi sono già noti per altre divergenze sorte dalla stessa operazione commerciale.

2. Presupposti della legittimazione ad agire in giudizio

In base al regolamento n. 23 del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, il Consiglio della Comunità economica europea, con il regolamento n. 2513 del 9 dicembre 1969, ha coordinato ed unificato i sistemi d'importazione per gli ortofrutticoli provenienti dai paesi terzi.
La norma vieta in linea di massima ogni restrizione quantitativa, o provvedimento di effetto equivalente, all'importazione nel mercato comune di prodotti ortofrutticoli, quindi anche delle mele da tavola.
L'art. 2 del regolamento contiene una clausola di salvaguardia in virtù della quale, se l'importazione o l'esportazione di un determinato prodotto ortofrutticolo, effettuata in determinate circostanze, perturba o può perturbare il mercato specifico in modo così grave da pregiudicare gli scopi della politica agricola comune, definiti dall'art. 39 del trattato, si possono adottare provvedimenti adeguati per regolare gli scambi coi paesi terzi; tali provvedimenti rimarranno in vigore almeno fino a che la situazione sia normalizzata.
In questi casi spetta alla Commissione, su richiesta di uno Stato membro o su propria iniziativa, adottare i provvedimenti necessari, che sono di applicazione immediata.
Nella primavera del 1970 la clausola di salvaguardia è scattata per il mercato delle mele da tavola: la Commissione ha emanato il regolamento n. 459/70 dell'11 marzo 1970. Nella motivazione, si ricorda che l'aumento della produzione interna aveva provocato in Belgio, in Francia, in Italia e in Lussemburgo, una «situazione di crisi» caratterizzata, come contemplato nelle norme comunitarie (art. 6 del regolamento del Consiglio n. 159/66 del 25 ottobre 1966) da una diminuzione dei prezzi al di sotto di un determinato livello, registrata per periodi piuttosto prolungati su uno o più mercati rappresentativi; il mercato olandese e il mercato tedesco erano minacciati e con la liberalizzazione delle importazioni dai paesi terzi, sancita dal regolamento n. 2513/69 del Consiglio, si profilava, secondo la Commissione, il pericolo di un aumento delle importazioni dai paesi terzi, che negli ultimi tempi avevano assunto già proporzioni notevoli.
Da queste constatazioni, la Commissione traeva la conclusione che il mercato co-

mune era esposto a gravi perturbazioni, che avrebbero potuto mettere in pericolo il perseguimento delle finalità di cui all' art. 39 del trattato; era quindi necessario, onde arginare le importazioni e consentire l'assorbimento sul mercato delle mele importate, senza aggravare la situazione nell'ambito della Comunità, regolare temporaneamente l'afflusso del prodotto assoggettando a licenza le importazioni.

Il regolamento n. 459/70, che determinava i provvedimenti di salvaguardia disciplinanti l'importazione delle mele da tavola, disponeva che dal 1° aprile fino al 30 giugno 1970 per ogni importazione di mele nella Comunità, ad eccezione delle mele da sidro, sarebbe stata necessaria una licenza d'importazione. Ogni Stato membro doveva comunicare settimanalmente alla Commissione i quantitativi di mele che gli operatori intendevano importare e sulla base dei dati raccolti la Commissione avrebbe valutato la situazione e deciso sul rilascio delle licenze.

Con un secondo regolamento, n. 565/70 del 25 marzo, la Commissione ha stabilito i criteri per il rilascio delle licenze, precisando che «alle domande di titoli d'importazione presentate fino al 20 marzo 1970 ... viene dato seguito nei limiti della quantità indicata nella domanda e a concorrenza dell'80 % di una quantità di riferimento» pari a quella che il richiedente ha importato nella Comunità durante il mese corrispondente del 1969.

Era evidente che nel periodo critico si voleva evitare che le importazioni superassero nel loro complesso il livello del mese corrispondente dell'anno precedente.

Il 20 marzo 1970, data chiave per la determinazione dei quantitativi, fu poi prorogata più volte dalla Commissione in forza del regolamento n. 686/70.

In maggio, quattro ditte di Rotterdam, importatrici di frutta, cioè la International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en Tas, Jan van den Brinks Im- en Exporthandel, hanno chiesto alla Produktschap voor Groenten en Fruit, ente olandese designato ad amministrare il movimento delle importazioni secondo la nuova disciplina, licenze d'importazione per mele da tavola provenienti dai paesi terzi. Di fronte alla risposta negativa dell'ente olandese, gli importatori hanno adito la vostra Corte per far annullare gli atti della Commissione sui quali si fondava il rifiuto loro opposto; contemporaneamente gli importatori adivano il tribunale nazionale competente onde far annullare le decisioni negative che erano loro state notificate dalla Produktschap.

Il 13 maggio 1971 vi siete pronunciati sulle cause 41—44-70 (Racc. 1971, pag. 412 e seguenti) dichiarando i ricorsi ricevibili, ma disattendendoli perché infondati.

Dinanzi al giudice olandese, le attrici accusavano lo Stato di aver trasgredito al regolamento n. 459/70 delegando ad un ente subordinato, come l'ufficio dei prodotti ortofrutticoli, le facoltà che il regolamento aveva conferito allo Stato olandese e sostenevano che alcune disposizioni di diritto interno applicate dalla Produktschap erano contrarie ai regolamenti comunitari; il giudice di merito ha ritenuto opportuno effettuare un primo deferimento a norma dell'art. 177 del trattato per avere un'interpretazione dei regolamenti in questione.

La vostra sentenza è del 15 dicembre 1971 (cause riunite 51—54-71, Racc. 1971, pag. 1108).

Il giudice di merito ha proseguito il procedimento conformandosi alla vostra pronuncia, però ha ritenuto di non possedere ancora tutti gli elementi necessari a pronunciarsi in via definitiva.

Infatti le attrici hanno esperito un mezzo tratto dall'incompatibilità dei regolamenti della Commissione nn. 459, 565 e 686/70 che istituiscono il regime per le importazioni delle mele da tavola e che determinano i criteri per il rilascio delle licenze d'importazione, con le disposizioni dell'art. XI dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed i commercio (GATT). Questo articolo, intitolato «Abolizione generale delle restrizioni quantitative», al 1° comma dispone che nessuna delle parti contraenti istituirà o manterrà, per

l'importazione di un prodotto originario del territorio di un'altra parte contraente — all'esportazione o alla vendita per l'esportazione di un prodotto destinato al territorio di un'altra parte contraente — divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali, dalle tasse o da altre imposte, sia sotto forma di contingentamenti, che di licenze d'importazione o di esportazione o ricorrendo a qualsiasi altro sistema. Il 2° comma di questo articolo elenca alcune eccezioni o deroghe al divieto di massima di restrizioni quantitative.

Il giudice a quo, ritenendo giustamente di non essere competente a statuire sulla validità dei regolamenti comunitari in relazione ad una disposizione di un accordo internazionale giacché in questo campo la Comunità gode di particolari prerogative nei rapporti con i paesi terzi, il 5 maggio 1972 ha deciso di consultarvi una seconda volta a norma dell'art. 177 per sottoporvi le seguenti questioni:

1. Se nella «validità» degli atti delle istituzioni comunitarie, di cui all'art. 177 del trattato CEE, rientri anche la validità *in base ad un diritto internazionale diverso da quello comunitario.*
2. In caso affermativo, se i regolamenti CEE nn. 459, 565 e 686/70 siano invalidi in quanto in contrasto con l'art. XI dell'Accordo generale sul commercio e sulle tariffe (GATT).

II — Inquadramento del problema

Alla prima questione il giudice proponente ha dato una formulazione intenzionalmente generica, chiedendovi di pronunciarvi sulla seguente alternativa:

— La validità di atti promulgati da organi comunitari può venire valutata solo alla luce delle disposizioni del trattato di Roma, oppure anche alla luce di norme di diritto comunitario derivato, che nella scala degli atti giuridici hanno rango superiore rispetto alle norme la cui validità si deve analizzare?

oppure

— L'apprezzamento della validità deve eventualmente venire operato dalla Corte di giustizia europea in funzione di norme esulanti dal diritto comunitario, sia originario che derivato, di norme che rientrerebbero, per dirla secondo la formula usata, in un diritto internazionale diverso dal diritto comunitario?

Per rispondere in astratto alla domanda, trascurando la fattispecie da cui è scaturita, ci vorrebbe un congresso e si dovrebbero prendere in esame varie ipotesi tra loro molto diverse. Nel nostro caso però, vi sono limiti ben precisi: si tratta di interpretare l'art. 177 del trattato. Per questo motivo penso che la vostra competenza non possa venir messa in dubbio.

Il trattato CEE, all'art. 164 vi affida la missione di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente trattato»; però questo compito non può limitarsi al semplice controllo della stretta conformità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie con le norme del trattato alla luce della vostra interpretazione ufficiale.

Anzitutto tale interpretazione richiede sovente che si faccia ricorso a norme di diritto internazionale generale o «classico», come avete affermato a proposito dell'interpretazione dell'art. 88 del trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

In secondo luogo alcune disposizioni del trattato e il diritto comunitario che ne è scaturito, si richiamano sovente, espressamente o implicitamente, a disposizioni di diritto emananti da convenzioni internazionali non comunitarie ed in particolare, come vedremo, al GATT, oppure, talvolta ne integrano addirittura il contenuto.

Infine sia su sollecito degli autori del trattato che per vostra iniziativa, siete sovente indotti ad applicare principi generali del diritto e non solo i principi generali comuni a diritti interni degli Stati membri, ma anche principi accolti dal diritto internazionale pubblico.

D'altro canto, la Comunità economica europea, dotata di personalità internazionale, ha facoltà di stipulare convenzioni con Stati terzi o con organizzazioni internazionali (art. 228), per concludere

accordi commerciali (art. 113), accordi di cooperazione o accordi di associazione (art. 238). Essa intrattiene inoltre rapporti con varie organizzazioni europee e con l'organizzazione delle Nazioni Unite (artt. 229, 230 e 231).

Non solo quindi la vostra competenza non è limitata al diritto comunitario, non solo in svariate occasioni dovete fornire un'interpretazione facendo ricorso a norme di diritto internazionale convenzionale o generale, ma è evidente che la Comunità stessa è soggetta al diritto internazionale e come tale è vincolata al principio del «pacta servanda sunt», l'apprezzamento della compatibilità degli atti delle istituzioni con gli accordi di cui sopra, rientra nella vostra competenza, almeno nei casi in cui questo esame vi è stato richiesto nei modi previsti dal trattato.

È chiaro che, dopo aver affermato sistematicamente la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri, sarà inevitabile ammettere che gli impegni derivanti alla Comunità dalle convenzioni che essa ha stipulato hanno la prevalenza sugli atti dei propri organi. Non sarebbe concepibile seguire due diverse logiche a seconda che si tratti di rapporti tra gli ordinamenti giuridici che fanno parte della Comunità oppure di rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale esterno.

L'applicazione dell'art. 177 implica un' ulteriore distinzione: sotto un primo aspetto, il conflitto di norme può sorgere, nelle relazioni tra la Comunità e uno o più Stati terzi, perché vi è stata violazione di un accordo stipulato dalla Comunità. In questo caso, non vedo come potreste avere la competenza a pronunciarvi su una tale controversia. La risoluzione di conflitti di quest'indole rientra nei modi di composizione delle controversie di diritto internazionale generale, nella maggior parte dei casi si ricorre al negoziato, alla conciliazione o all'arbitrato.

D'altra parte, in virtù del trattato le istituzioni della Comunità, gli Stati membri e le persone fisiche e giuridiche destinatarie di decisioni individuali sono legittimati ad agire a norma degli artt. 169 e 170 (azione per inosservanza del trattato da parte di uno Stato membro), 173 (conrollo sulla legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione), 175 (ricorso contro la carenza delle istituzioni) 178 e 215 (azioni di responsabilità), gli Stati terzi o le organizzazioni internazionali non hanno tale facoltà.

Sarebbe dunque vano speculare su questo primo aspetto del problema che esula dalla vostra competenza.

Sotto un secondo aspetto invece, il problema della compatibilità tra diritto comunitario e norme di diritto internazionale, se viene posto nell'ambito di una questione pregiudiziale, si presenta in termini del tutto diversi.

Qual è la situazione?

Il tribunale di uno Stato membro, dinanzi al quale è deferita una controversia che implica l'interpretazione del trattato o un giudizio sulla validità o l'interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni nell'ambito delle facoltà che loro conferisce il trattato, decide di sospendere il procedimento, L'art. 177 stabilisce che il giudice non solo ha facoltà di ricorrere a questa sospensione, ma ne è obbligato se le sentenze in quella determinata fase processuale non possono più venire impugnate nell'ambito del diritto interno. Il giudice nazionale può deferirvi una o più questioni in via pregiudiziale.

Si deve trattare di questioni la cui soluzione è indispensabile per la pronuncia sulla controversia di merito. Nel sistema classico delle questioni pregiudiziali, il giudice di merito deve per di più essere incompetente «ratione materiae» a risolvere la questione pregiudiziale. Secondo il sistema del trattato di Roma, la funzione del deferimento pregiudiziale è quella di garantire l'uniformità di interpretazione del diritto comunitario, riservandola alla Corte di giustizia, affinché le norme vengano applicate in base agli stessi criteri in tutti gli Stati membri, infatti il giudice di merito è vincolato a conformarsi all'interpretazione della vostra Corte.

Tale sistema ha importanza fondamentale nei casi in cui, come nella fattispecie,

si pone sul tappeto la validità di regolamenti comunitari che, come stabilisce il 2° comma dell'art. 189 del trattato sono «obbligatori» in tutti i loro elementi e sono «direttamente applicabili» in ciascuno degli Stati membri.

Altro presupposto per dichiarare in via pregiudiziale che detti regolamenti non sono validi perché in constrasto con disposizioni di diritto internazionale convenzionale che non fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario è il fatto che gli attori nella causa di merito invochino dette disposizioni in quanto essi ne possono trarre diritti soggettivi. In altri termini, queste disposizioni dovrebbero avere *efficacia immediata* nella Comunità.

L'unità e, direi, la stessa esistenza del diritto comunitario implicano che solo questa Corte può stabilire in modo giuridicamente vincolante se un accordo che vincola la Comunità e il complesso degli Stati membri, sia o meno direttamente applicabile nel territorio della Comunità e, in caso affermativo, se un atto emanante da una istituzione comunitaria sia o meno conforme alla convenzione stipulata con uno Stato terzo.

Il principio dell'efficacia immediata è sempre stato ribadito dalla vostra giurisprudenza, basilari sono le sentenze 5 febbraio 1963, causa 26-62 Van Gend & Loos del 15 luglio 1964, causa 6-64, Costa contro Enel e 16 giugno 1966, causa 57-65, Lütticke, ed è corroborato dalla prassi legislativa della Comunità. L'applicazione del principio ai rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno implica che esso valga anche per i rapporti tra diritto internazionale e diritto comunitario.

Per decidere se un atto internazionale abbia efficacia immediata, non basta prendere in considerazione questo atto nel suo complesso, si deve effettuare un' indagine anche nella sfera delle disposizioni specifiche di cui s'invoca la violazione, tanto è vero che particolarmente i trattati internazionali possono contenere sia disposizioni direttamente applicabili, sia disposizioni che non lo sono.

D'altro canto l'ammissione dell'efficacia immediata non può essere la conseguenza di un'alternativa. Tutte le disposizioni di un trattato vincolano gli Stati o altre persone giuridiche di diritto internazionale che lo hanno stipulato e devono quindi venir rispettate dai contraenti, salva restando la possibilità di ricorso ai mezzi di coercizione. È pacifico il carattere vincolante di tutte le disposizioni di un trattato internazionale, tuttavia resta da stabilire se alcune disposizioni di un trattato possono avere efficacia immediata nell'ordinamento giuridico sia dello Stato, sia della Comunità.

Si deve dunque risolvere questo problema interpretativo ricorrendo a vari procedimenti di tecnica giuridica:

— analisi della norma di cui trattasi,
— esame della sistematica generale del trattato,
— scopo della disposizione di cui trattasi sotto il profilo della finalità globale dell'atto,
— infine, situazione alla quale le parti contraenti hanno deciso di applicare la disciplina del trattato.

Questo esame dovrà essere condotto sull'art. XI del GATT, ma si devono prima illustrare i rapporti tra questo accordo e la Comunità economica europea.

Ritornando alla questione fondamentale deferita dal giudice olandese, si deve ricordare che l'espressione «validità», ai sensi dell'art. 177 del trattato di Roma, va intesa non solo come validità degli atti delle istituzioni comunitarie vista alla luce del trattato e del diritto comunitario che da esso deriva, ma anche come validità di detti atti considerata alla luce di un diritto internazionale diverso dal diritto comunitario, purché beninteso la disposizione di diritto internazionale invocata vincoli la Comunità ed abbia efficacia immediata nell'ambito del suo ordinamento giuridico.

III — L'accordo generale tariffario vincola la Comunità? Le disposizioni dell'art. XI di questo accordo hanno efficacia immediata nella Comunità?

L'accordo generale tariffario denuncia nel preambolo la sua finalità, cioè la ri-

duzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi nonché l'eliminazione delle discriminazioni nel settore del commercio internazionale, il che implica che vengano eliminate le restrizione quantitative espressamente contemplate dall'art. XI.

Stipulato all'inizio da otto Stati, tra i quali il Belgio, la Francia, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi, il trattato è stato suggellato da un protocollo datato 30 ottobre 1947 in virtù del quale le parti contraenti si impegnavano ad applicare in via provvisoria dal 1° gennaio 1948:

— le parti I e III dell'accordo generale,

— e la parte II dello stesso accordo nella quale si trova l'art. XI, nei limiti in cui però tale applicazione fosse compatibile con le leggi vigenti.

L'Italia ha aderito al GATT dal 30 maggio 1950 in virtù del protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949. La Repubblica federale di Germania ha aderito dal 1° ottobre 1951 in forza del protocollo di Torquay del 21 aprile dello stesso anno.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Roma, i sei Stati membri che hanno stipulato il trattato CEE erano già vincolati dal GATT in forza vuoi del protocollo d'applicazione provvisorio, vuoi dei protocolli di accessione.

È logico chiedersi in quale considerazione si siano tenuti gli impegni che gli Stati avevano assunto nell'ambito dell'accordo generale una volta costituita la Comunità.

La risposta viene dal 1° comma dell'art. 234 del trattato di Roma che recita: «Le disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra». Su questa norma le attrici hanno tentato di fondare la censura di invalidità mossa ai regolamenti della Commissione. Tale disposizione ammette in modo inconfondibile il principio di fedeltà agli impegni assunti nei confronti degli Stati terzi. Stabilito questo principio, si doveva però tener conto del fatto che i vincoli particolarmente stretti sorti nell'ambito della Comunità europea sono giustificati solo in quanto consentano di perseguire obiettivi di politica comune e di cooperazione, sono altrimenti inconcepibili nell'ambito di sistemi più vasti; per ampliare la loro efficacia sarebbe stato necessario che gli Stati membri fossero riusciti a far ammettere dai paesi terzi, con i quali erano vincolati in virtù di organizzazioni multilaterali, che, senza assumere atteggiamenti discriminatori nei confronti delle eventuali controparti, essi dovevano concedersi reciprocamente vantaggi di cui fruivano soltanto i paesi membri della Comunità, ma che non potevano venir estesi ai terzi.

Per questo motivo il 2° comma dell'art. 234 stabilisce che, nei limiti in cui gli accordi stipulati in precedenza non sono compatibili col trattato di Roma, gli Stati membri devono fare il possibile per eliminare le incompatibilità, vale a dire svolgere trattative ed eventualmente far ricorso ai procedimenti tradizionali previsti dal diritto internazionale per la composizione dei conflitti; questi Stati devono prestarsi, se necessario, mutua assistenza onde perseguire lo scopo summenzionato adottando, se del caso, una condotta comune.

Questa disposizione non è mai stata applicata per quanto riguarda il GATT, poiché non solo né Comunità, né Stati membri hanno ritenuto che l'accordo tariffario fosse contrario al trattato di Roma — nel qual caso si sarebbe dovuto far ricorso ai mezzi contemplati dall'art. 234, 2° comma — anzi, la Comunità si è considerata vincolata dall'accordo generale. Alcune disposizioni del trattato di Roma ed ancor più del diritto comunitario derivato, si affiancano alle prescrizioni del GATT e, se sono rari i richiami espliciti del trattato alle convenzioni plurilaterali, i rinvii impliciti ed ancor più i «prestiti» non mancano, vedansi ad esempio gli artt. 18, 29, 110 e 111 del trattato.

Inoltre le autorità comunitarie, intendendo svolgere un'azione compatibile con le norme del GATT nei confronti dei paesi terzi, motivano di frequente le loro deci-

sioni facendo riferimento diretto alle disposizioni dell'accordo generale.
Cito come esempio i regolamenti del Consiglio nn. 46/64 del 30 aprile 1964, 65/65 del 13 maggio 1965, nel settore degli ortofrutticoli e gli stessi regolamenti della Commissione che fanno oggetto della presente controversia. Riferimenti analoghi si trovano nel diritto comunitario relativo ad altre organizzazioni di mercato; vedansi ad esempio il regolamento n. 14/64 del Consiglio sulle carni bovine, il regolamento n. 136/66 sulle materie grasse ed il regolamento n. 160/66 sui prodotti trasformati.
Per di più i diritti riconosciuti a favore degli Stati membri e gli obblighi che essi si sono assunti nell'ambito del GATT, rientrano sostanzialmente, almeno dopo la scadenza del periodo di transizione, nelle competenze comunitarie, sia che riguardino la tariffa doganale comune, come le decisioni aventi per oggetto la disciplina degli scambi commerciali con gli Stati terzi nei settori per i quali è stata istituita l'organizzazione comune dei mercati.
La Comunità è quindi effettivamente vincolata dalle disposizioni dell'accordo generale, pur se essa non è una parte contraente a stretto rigor di termini e ciò è confermato dal fatto che dal 1970 essa ha preso parte ai primi negoziati plurilaterali condotti nell'ambito del GATT, che avevano tra l'altro come scopo la sostituzione delle concessioni tariffarie dei singoli Stati membri con concessioni comunitarie. Conformemente all'art. XXIV dell'accordo generale, il Consiglio delle Comunità e gli Stati membri hanno approvato i protocolli firmati a Ginevra nel 1962 e nel 1963.
La Comunità ha anche preso parte alle trattative commerciali conosciute come «Kennedy Round», dal 1964 al 1967, gli accordi che ne sono scaturiti sono stati stipulati mediante decisione del Consiglio del 28 novembre 1967.
La Comunità ha poi preso parte ad altre trattative, discussioni, consultazioni plurilaterali che riguardavano fra l'altro la politica commerciale comunitaria.
Questa posizione equipara la Comunità ai membri dell'organizzazione del GATT e le altre parti contraenti considerano la Comunità come tale, quindi essa deve ritenersi vincolata dall'accordo generale come è vincolata dagli accordi che essa stipula a norma dell'art. 228 del trattato, l'argomento fondato essenzialmente sul 1° comma dell'art. 234 e svolto dalle attrici non è dunque pertinente; esso non ha alcun valore ai fini della valutazione della validità dell'atto richiestavi in via pregiudiziale.
Esaminando la struttura formale del GATT, il modo di composizione degli eventuali conflitti tra le parti contraenti e le condizioni in cui l'accordo è stato applicato, sorge la domanda del se l'art. XI abbia efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario.
A quanto mi risulta nulla è stabilito in materia, almeno nella vostra giurisprudenza. Con la sentenza 27 febbraio 1962 (causa 10-61, Commissione contro Repubblica italiana, Racc. 1962, pag. 1), avete stabilito che il trattato CEE, nei settori che esso disciplina, ha la prevalenza sulle convenzioni stipulate in precedenza per quanto riguarda i rapporti tra Stati membri, ivi comprese anche le convenzioni stipulate nell'ambito del GATT. Questa decisione, riguardante un ricorso per inadempimento agli obblighi derivanti dal trattato promosso contro la Repubblica italiana, non è di alcuna utilità per risolvere la questione odierna, poiché essa riguarda non già gli obblighi sorti dalle convenzioni del GATT per gli organi comunitari, bensì riguarda i diritti che l'Italia intenderebbe arrogarsi in virtù di tale accordo relativamente ai rapporti tra gli Stati membri della Comunità.
Non è nemmeno possibile trarre argomento dalla sentenza 15 dicembre 1971, con cui, su deferimento dello stesso tribunale d'appello economico olandese e a propositio delle stesse controversie di merito, avete dichiarato che «negli scambi coi paesi terzi l'applicazione di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente rientra fra i mezzi della politica commerciale comune ai sensi dell' art. 113 del trattato, nonché delle dispo-

sizioni relative alla politica agricola comune (fra l'altro dell'art. 40, n. 3 che prevede l'istituzione di meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione)». In quel caso però si trattava di stabilire se fossero conformi al trattato di Roma delle decisioni adottate nel 1970 per l'importazione di mele da tavola e non basterebbe affermare che il trattato sia dal punto di vista qualitativo che sotto il profilo cronologico, ha una preminenza sul GATT per risolvere definitivamente il problema.

Si deve quindi stabilire se l'art. XI del GATT ha efficacia immediata nell'ordinamento comunitario con il significato e le conseguenze che la vostra Corte attribuisce a quest'espressione. Vi sono valide ragioni per pensare che tutto ciò resti nel campo dell'ipotesi: non si può attribuire sotto questo aspetto importanza decisiva ad alcune pronunce dei tribunali nazionali. Alcuni giudici tedeschi hanno stabilito che nei rapporti dell'art. III del GATT con l'ordinamento giuridico interno, questa disposizione riguardante il regime nazionale in materia di imposte e di discipline interne, non può avere efficacia immediata ed hanno aggiunto che le stipulazioni dell'accordo generale nel loro complesso non sono adeguate a far sorgere diritti a favore dei singoli (Bundesfinanzhof, 29 aprile 1969, VII 81/65 BZBI 1969, pag. 1007; Finanzgericht di Brema, 20 giugno 1969, II 1214/67 ZfZ 1971, pag. 51; Finanzgericht di Amburgo, 29 ottobre 1969, IV 356/66 H, sentenza del Finanzgericht 1970, pag. 145).

Una soluzione, in apparenza diversa, è stata accolta dalla Corte di cassazione italiana sempre a proposito dell'art. III del GATT (Corte di cassazione 6 luglio 1968, n. 2293, Corte di cassazione 8 giugno 1972, n. 1773). Queste sentenze, però, che si ispirano ad una concezione dualistica dei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno, hanno l'orientamento summenzionato solo perché la legge italiana, con cui è stato ratificato il GATT, ha esplicitamente integrato le norme dell'accordo generale nel diritto interno. Con questo sistema una legge posteriore di orientamento contrario all'art. III di detto accordo potrebbe privare i singoli di ogni facoltà di invocarne il rispetto di fronte allo Stato. Non si tratta quindi di un'efficacia immediata come delineata nella vostra giurisprudenza.

Astrazion fatta da queste pronunce o sentenze interne, ritengo anzitutto che, con l'accordo generale, gli Stati si sono impegnati soltanto a seguire un comportamento determinato nella loro politica commerciale e non hanno inteso creare norme ad efficacia immediata il cui rispetto dovrebbe essere garantito dai tribunali nazionali, anche qualora venisse promulgata una legge interna di senso contrario; in secondo luogo i procedimenti previsti dal GATT per risolvere i conflitti che sorgono circa la sua applicazione escludono che si possa parlare di efficacia immediata; infine, le condizioni in cui le disposizioni della parte II dell'accordo, tra le quali l'art. XI, sono state poste in esecuzione confermano questa opinione.

A — Nel sistema del GATT sono state emanate norme generali, di tenore sovente perentorio e preciso, sia per quanto riguarda il trattamento generico della nazione più favorita (art. I, 1° comma), sia per quanto riguarda il trattamento interno in materia di imposte e di regolamenti interni (art. III), in materia di diritti antidumping e di dazi di conguaglio (art. VI), oppure dell'eleminazione delle restrizioni quantitative (art. XI). Queste disposizioni però ammettono esplicitamente eccezioni tali, previste nella legge stessa, e deroghe così numerose che possono venir concesse con il consenso delle parti contraenti, che in definitiva il sistema dell'accordo è caratterizzato da una grande elasticità d'applicazione, il sistema ammette un margine molto vasto onde poter adeguare i principi alle situazioni pratiche. Queste norme non hanno nulla di rigido. Facendo eccezione alla clausola della nazione più favorita, il 2° comma dell' art. I contempla 4 categorie di regimi preferenziali, esistenti al momento della conclusione dell'accordo generale, vale a dire quelli che riguardavano allora il Commonwealth britannico e l'unione

francese. Le deroghe apportate a questa clausola, su autorizzazione delle parti contraenti concessa in esito a trattative, riguardano le «integrazioni regionali». La Comunità europea del carbone e dell' acciaio ha fruito così di una deroga esplicita in forza dell'art. XXV del GATT.
Inoltre, l'art. XXIV prevede per le unioni doganali e le zone di libero scambio, un regime largamente derogatorio. Analogamente, il divieto di applicare restrizioni quantitative è stato mitigato, nel 2° comma dell'art. XI, da eccezioni che si fondano su tre punti:

— la tutela dei sistemi economici in via di sviluppo;
— la tutela dell'equilibrio nella bilancia dei pagamenti;
— infine la tutela dell'agricoltura.

Quest'ultima clausola autorizza le parti contraenti ad applicare, senza autorizzazione preventiva, restrizioni quantitative all'importazione onde esercitare un' azione stabilizzatrice sui propri mercati nazionali, nell'ambito di provvedimenti che tendono a decongestionare il mercato di un prodotto agricolo minacciato di soffocamento. Questa facoltà è subordinata ad alcune precise condizioni: limitazione della sua applicazione nel tempo, necessità di rispettare determinati rapporti tra importazione e produzione nazionale, come ad esempio si verificherebbe se non vi fossero restrizioni quantitative, specie rispetto alle importazioni effettuate durante il periodo di riferimento.
La prassi ha stranamente ampliato la sfera d'applicazione di questa deroga. Vi sono numerosi Stati che hanno sollecitato ed hanno ottenuto di poterne fruire; l'organizzazione del GATT fu anche indotta a ricorrere, in questo settore, all' art. XXV dell'accordo, tenuto conto dell'estensione dei regimi derogatori che alcuni membri avevano deciso di praticare. Gli Stati Uniti ottennero nel 1955 una dispensa che riguardava la maggior parte della loro politica agricola. L'art. XXV conferisce alle parti contraenti la possibilità di ottenere l'esenzione dall' osservanza di alcuni impegni derivanti dalle convenzioni a motivo di circostanze cosiddette eccezionali, diverse da quelle contemplate dalle altre disposizioni dell' accordo generale. Si tratta di una valvola di sicurezza molto ampia che può venir usata con una grande elasticità, il cui sistema entra in funzione su richiesta di uno Stato, grazie ad una decisione presa a maggioranza dalle parti contraenti.

B — Il modo di composizione dei conflitti sorti tra i membri dell'organizzazione del GATT è pure significativo: l'art. XXIII prevede che, se una parte contraente ritiene che uno dei vantaggi che essa può trarre dall'accordo venga compromesso o annullato, oppure che la realizzazione delle finalità del GATT sia di per sé compromessa in quanto un' altra parte contraente applica provvedimenti contrari alle disposizioni del trattato, in un primo tempo lo Stato interessato può presentare soltanto le proprie rimostranze e fare proposte che la controparte «esaminerà con spirito comprensivo». Se entro un periodo ragionevole non si giunge ad una soddisfacente soluzione, la controversia può venir portata dinanzi ai membri del GATT, che, dopo aver svolto inchieste e consultazioni, se ritengono che la situazione presenti una certa gravità, possono autorizzare la parte o le parti lese a non rispettare per un certo periodo i loro obblighi nei confronti dei responsabili. Infine, ultima ratio, il responsabile potrà notificare alla segreteria dell'organizzazione la propria intenzione di recedere dalla convenzione presentando le dimissioni.

C — Infine, poiché nessun parlamento nazionale, ad eccezione dell'Assemblea Haitiana, non ha mai ratificato l'accordo generale, esso è applicabile agli Stati in forza di un protocollo d'applicazione provvisorio che tuttavia nella Germania federale ha costituito l'oggetto di una legge d'approvazione; in Italia è stata emanata in merito una legge esecutiva. Le parti contraenti sono tenute ad applicare le parti I e III dell'accordo. A questo proposito esse non possono formulare riserve; per contro, la parte II, compreso

l'art. XI, le vincola solo compatibilmente con la legislazione vigente. In caso di conflitto la legislazione nazionale prevale sulle clausole della parte II. La legislazione vigente è solo quella applicata al momento dell'entrata in vigore dell' accordo generale, comunque tale sistema non risponde affatto ai requisiti dell'efficacia immediata.

Da queste considerazioni si trae la conclusione che le disposizioni dell'accordo generale, il cui meccanismo si fonda sul consenso delle parti contraenti, non riguardano i singoli in quanto tali.

In particolare l'art. XI contempla eccezioni e deroghe la cui applicazione ha rivelato che la disciplina attribuiva agli Stati e, «mutatis mutandis» alla Comunità, un potere discrezionale tale da escludere che i singoli possano affermare che il principio conferisce loro i diritti soggettivi i quali possono venire utilmente invocati dinanzi ad un tribunale interno.

Quindi non ritengo che la validità dei regolamenti comunitari ai sensi dell'art. 177 del trattato di Roma, possa essere messa in forse dall'art. XI dell'accordo generale. Il problema della compatibilità di detti regolamenti con le disposizioni dell'art. XI non avrebbe potuto, eventualmente, porsi se non nei rapporti tra l'organizzazione del GATT da un lato e la Comunità economica europea e gli Stati membri dall'altro e nell'ambito dei sistemi di negoziato e di composizione contemplati dall'accordo generale.

D'altro canto si potrebbe anche pensare che, se l'art. XI del GATT avesse avuto efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario, il governo olandese avrebbe potuto chiedere alla vostra Corte, in virtù dell'art. 173 del trattato di Roma, l'annullamento dei regolamenti litigiosi, a condizione che egli ritenesse tali norme comunitarie in contrasto con l'accordo generale e quindi con gli obblighi derivanti dalle convenzioni e incombenti alla Comunità ed ai Paesi Bassi.

Propongo quindi che affermiate per diritto:

1. A norma dell'art. 177 del trattato della Comunità economica europea, la validità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie va valutata rispetto ad una norma di diritto internazionale diversa dal diritto comunitario che vincoli la Comunità e sia immediatamente applicabile nell'ordinamento giuridico comunitario.

2. Le disposizioni dell'art. XI dell'accordo generale tariffario non hanno efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario, la validità dei regolamenti nn. 459, 565 e 686/70 della Commissione non può essere messa in dubbio sotto il profilo di dette disposizioni.