colo 226. Qualsiasi altra soluzione sarebbe inconciliabile con la ripartizione delle competenze prevista dal trattato e con tutto il sistema delle clausole di salvaguardia.

c) Il governo tedesco non ha dimostrato che esista la minaccia di un danno grave o irreparabile, condizione necessaria perché sia ordinata la sospensione dell'esecuzione. La prova del carattere ineluttabile di questo danno non è stata fornita e, nell'ipotesi che il danno stesso si verifichi, la sospensione delle importazioni autorizzata dalla Commissione costituirebbe un mezzo idoneo a porvi rimedio. Nulla obbliga, d'altra parte, il governo tedesco a sospendere per un lungo periodo tutte le importazioni.

d) Infine, la sospensione dev'essere concessa soltanto quando esiste una presunzione grave di fondatezza della domanda principale.

Ciò non si verifica nella fattispecie :

— la decisione impugnata non viola l'articolo 226, n. 3, dato che la Commissione non ha abusato del potere discrezionale attribuitole da questa disposizione quando ha ritenuto che una sospensione delle importazioni di breve durata e limitata a determinati prodotti dovesse essere considerata come il male minore;

— non vi è stato un rifiuto di autorizzare provvedimenti di salvaguardia;

— il fatto che nella motivazione della decisione si accenni, per giustificare l'applicazione dell'articolo 226 del trattato, alle difficoltà create nel settore agricolo dai tassi di cambio fluttuanti, non consente di concludere che la Commissione abbia fatto uso dei suoi poteri per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati conferiti.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSEPH GAND DEL 5 OTTOBRE 1969 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

1. Le esaurienti osservazioni scritte delle parti, ben completate dalla loro esposizione orale, mi consentiranno di essere breve sul ricorso odierno. Ritengo superfluo sottolineare che affronterò l'argomento non solo con l'oggettività, ma con la serenità propria del giudice. Voglio inoltre correre il rischio di parere sciatto, ma sono deciso ad attenermi esclusivamente alla questione a voi deferita. Allo stadio attuale del procedimento, non dovete pronunciarvi sulla legittimità della decisione adottata il 1° ottobre scorso dalla Commissione delle Comunità europee; il ricorso d'annullamento è stato presentato separatamente dalla Repubblica federale e l'istruzione di questa causa è appena iniziata. Spetterà alle parti fornire in quella sede chiarimenti più ampi. Ora vi si chiede semplicemente di disporre la sospensione dell'esecuzione del provvedimento, nei limiti che preciserò.

La domanda, distinta dal ricorso, trova fondamento nell'articolo 185 del trattato CEE che recita :

> « I ricorsi proposti alla Corte di giustizia non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato. »

Questa norma, conforme ai buoni

1 — Traduzione dal francese.

principi del diritto pubblico e del diritto amministrativo, conferisce un'indole speciale alle sospensioni. La continuità dell'azione amministrativa richiede infatti che le decisioni della pubblica autorità vengano eseguite finché il giudice competente non ne abbia sancito l'illegittimità. Paralizzando anche temporaneamente l'azione amministrativa, il giudice interferisce nell'opera di un settore a lui estraneo, assume una responsabilità esecutiva e sconfina dalle sue competenze di legittimità. Normalmente il sindacato di legittimità si concreta nell'annullamento retroattivo dell'atto con effetto erga omnes, il che implica che l'autore dell'atto dovrà fare quanto è in suo potere per neutralizzare gli effetti del provvedimento annullato.

Vi sono però dei casi in cui l'annullamento retroattivo è impossibile o molto difficile, giacché il danno causato è irreparabile o quanto meno gravissimo : allora si concede la sospensione dell'esecuzione e dalla vostra giurisprudenza risulta che avete sempre apprezzato il danno temuto secondo criteri molto rigorosi.

Il vostro apprezzamento non può inoltre prescindere interamente dal fumus boni juri del ricorso : se esso appare manifestamente fondato o se vi sono buone presunzioni che esso si riveli fondato, il giudice sarà propenso ad accordare la sospensione. Negli altri casi prevarrà il principio dell'esecutorietà dell'atto, per lo meno fino alla pronuncia della sentenza di annullamento.

Alcune osservazioni fatte in udienza dall'agente del governo tedesco sembrano lasciare intendere che scopo subordinato della domanda sia quello di farvi adottare « provvedimenti provvisori » statuendo in forza, non già dell'articolo 185, ma dell'articolo 186 del trattato CEE. Dubito della possibilità di tale manovra, poiché quest'ultimo articolo, a mio avviso, riguarda particolarmente i provvedimenti conservativi che possono intervenire nelle controversie d'indole pecuniaria ed è difficile applicare questo sistema ai ricorsi di annullamento avverso una decisione adottata a norma dell'articolo 226.

2. Ciò premesso, esaminerò la domanda del governo tedesco : dovreste disporre la sospensione dell'esecuzione — almeno fino alla pronunzia nel merito — della decisione del 1° ottobre 1969, con cui la Commissione ha autorizzato il governo tedesco ad adottare provvedimenti di salvaguardia nel settore agricolo « escludendo il ricorso a qualsiasi altra misura che deroghi alle norme comunitarie in vigore ».

Qual è il senso della frase? Lo si comprenderà meglio considerando la domanda alla luce delle conclusioni del ricorso principale, del quale rappresenta un semplice corollario. Il ricorso mira all'annullamento della decisione della Commissione, che autorizza la Repubblica federale di Germania ad adottare provvedimenti di salvaguardia nel settore agricolo, « in quanto tale decisione autorizza interventi in sede di mercato comune più ampi di quelli contemplati dalla richiesta tedesca del 30 settembre 1969, mentre vieta i provvedimenti espressamente contemplati nella medesima richiesta ».

— La domanda è stata rivolta con telex 30 settembre, inviato al presidente della Commissione delle Comunità dal ministro federale dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste.

Anzitutto vi si afferma che la temporanea sospensione degli interventi della Banca federale sul mercato a pronti comporta un ampliamento del margine di fluttuazione del corso del marco; queste variazioni piuttosto rilevanti possono avere gravi ripercussioni sugli scambi internazionali di prodotti agricoli. Ne conseguono il rischio immediato che l'agricoltura tedesca ne risenta notevolmente e probabilmente in modo duraturo, e in secondo luogo un sensibile deterioramento della situazione economica delle zone agricole della Repubblica federale. Rileverò subito che questi due inconvenienti (al livello di

settore e di regione) sono le due ipotesi che l'articolo 226 del trattato contempla per eventuali provvedimenti di salvaguardia.

In considerazione di questa situazione, la Repubblica federale di Germania, invocando l'articolo 226, chiede di essere autorizzata — a decorrere dal 30 settembre 1969 — sia a riscuotere tasse di conguaglio all'importazione, sia a concedere sussidi di conguaglio all'esportazione delle merci elencate in un documento allegato. L'importo delle sovvenzioni di conguaglio dovrà essere proporzionale all'incidenza delle fluttuazioni del cambio.

— Conosciamo la reazione della Commissione a tale richiesta : dalla motivazione della decisione si comprende che la Commissione ha ritenuto che, per motivi illustrati nelle osservazioni scritte, un sistema di tasse e di sovvenzioni non avrebbe costituito un efficace sistema per riequilibrare la situazione; il metodo meno nocivo al funzionamento del mercato comune sarebbe stata la sospensione delle importazioni dei prodotti per i quali nella Repubblica federale si devono pagare prezzi d'intervento o di acquisto, nonché di tutti i prodotti derivati.

La decisione autorizza quindi la Repubblica federale, escludendo qualsiasi altro provvedimento che deroghi alle norme comunitarie vigenti, a sospendere le importazioni di detti prodotti dagli altri Stati membri e dai paesi terzi.

3. Mi paiono quindi fermi due punti :

— Il governo della Repubblica federale voleva essere autorizzato ad instaurare un sistema di tributi e di rimborsi; la decisione della Commissione ha negato tale autorizzazione ed è questo rifiuto che viene impugnato. La sospensione dell'esecuzione può solo mirare a sospendere temporaneamente l'effetto del rifiuto.

— In secondo luogo, domanda e decisione traggono il loro fondamento dall'articolo 226, e sotto questo profilo dovrà venir valutata in futuro la legittimità della decisione; la portata della decisione va comunque apprezzata oggi nell'ambito dello stesso articolo, onde stabilire se sia il caso di concedere la sospensione.

Dopo aver presentato la domanda e vistone l'esito, il governo della Repubblica federale ha invocato gli articoli 109 e 115 del trattato per affermare che la riscossione di un'imposta di conguaglio (o la concessione di sovvenzioni all'esportazione) era giustificata, era di sua esclusiva competenza e per questo motivo era stata decisa con ordinanza 29 settembre 1969. La decisione della Commissione vorrebbe far abrogare tale ordinanza o quanto meno svuotarla di fondamento giuridico sul piano comunitario.

Ritengo inutile addentrarmi in questa controversia e non mi è chiaro l'iter logico del ricorrente. Se gli articoli 109 e 115 potevano da soli costituire il fondamento di una decisione adottata dal governo tedesco in forza della propria competenza, era necessario chiedere autorizzazioni a norma dell'articolo 226? La domanda del 30 settembre ha proprio questo scopo e non vi si fa nemmeno menzione dell'ordinanza adottata il giorno prima e già in vigore. Ricorderò ancora incidentalmente che nel sistema istuito dall'articolo 226 spetta allo Stato membro chiedere provvedimenti di salvaguardia, ma solo la Commissione è competente a stabilire quali siano necessari. Solo ad essa spetta di decidere.

Il tenore delle conclusioni mira ad ottenere una sospensione poiché la decisione impugnata « esclude il ricorso a qualsiasi altra misura che deroghi alle norme comunitarie in vigore »; sotto questo profilo, esse mi paiono prive di portata, poiché i provvedimenti di salvaguardia adottati in forza dell'articolo 226 potevano essere adottati solo se sussistevano i presupposti stabiliti dalla Commissione nell'esercizio del proprio potere di decisione, quindi la clausola litigiosa ha semplicemente carattere declaratorio.

Esaminando la questione più da vicino, si rileva che la domanda di sospen-

sione verte proprio su quella parte della decisione che — implicitamente — rifiuta le autorizzazioni sollecitate. Tale richiesta va però respinta. Infatti, come si legge nel commento di Eyermann e Fröhler alla vecchia legge tedesca sul contenzioso amministrativo, « è possibile immaginare la sospensione dell'esecuzione solo per un atto amministrativo con forza esecutiva, ma non per l'atto che nega il conferimento di una competenza richiesta. In questo caso, la sospensione potrebbe significare unicamente l'accoglimento provvisorio della domanda, cosa che i tribunali non sono autorizzati a fare, a meno che la legge disponga diversamente » (Eyermann — Fröhler, Verwaltungsgerichtsgesetz, 1950, pag. 183, nota g) a paragrafo 51, 3° comma).
È in fondo il vostro atteggiamento in un caso analogo : 19/59 R., *Geitling ed altri contro Alta Autorità* — ordinanza 12 maggio 1959, Racc. VI, 1960, 1ª parte, pag. 87. Gli uffici di vendita del carbone della Ruhr vi avevano chiesto di sospendere l'esecuzione di un articolo di una decisione dell'Alta Autorità relativa alla proroga dell'autorizzazione alle organizzazioni di vendita del bacino della Ruhr. A vostro avviso, l'articolo si risolveva in un rifiuto di autorizzazione e quindi la domanda di provvedimento provvisorio non era pertinente. Voi avete infatti affermato che la sospensione dell'esecuzione di una decisione di rifiuto non equivale alla concessione dell'autorizzazione rifiutata; comunque, tale autorizzazione può essere concessa solo dall'amministrazione, nei cui confronti il giudice non ha poteri d'ingiunzione.
Anche nel nostro caso, attraverso il procedimento di sospensione di cui all'articolo 185 del trattato, il governo della Repubblica federale mira ad ottenere l'autorizzazione che la Commissione gli ha negato. In futuro, la Commissione potrebbe venir obbligata a concedere tali autorizzazioni se, pronunciandovi nel merito, annullaste la decisione dell'organo comunitario; ciò dipenderà dalla motivazione della sentenza. Allo stadio attuale del procedimento, però, e nell'ambito dell'articolo 185, la sospensione non può equivalere alla concessione dell'autorizzazione, né implicare l'obbligo di concederla; per dirla con l'ordinanza 19/59 R., la domanda non è pertinente e mi pare vada respinta.

4. Vediamo rapidamente quali presupposti richieda la vostra giurisprudenza per sospendere l'esecuzione della decisione impugnata.
La sospensione può essere concessa solo se l'esecuzione è tale da provocare un danno grave o irreparabile. Nella fattispecie non pare vi sia tale minaccia. La Commissione infatti, se ha rifiutato le autorizzazioni richieste, ha concesso che il governo della Repubblica federale sospenda l'importazione dei prodotti agricoli contemplati nella decisione e, contrariamente a quanto sembra pensare il ricorrente, tale decisione gli consente d'agire in modo selettivo. D'altro canto, se il periodo di validità dell'autorizzazione non è specificamente determinato, non è escluso, per comprensibili ragioni, che altre decisioni possano venire adottate dopo aver discusso la questione in altra sede e tali provvedimenti svuoterebbero di contenuto la decisione impugnata.

5. Infine, la sospensione si può concedere solo se sussiste « una forte presunzione di attendibilità della domanda principale », oppure questa attendibilità dev'essere « evidente », come afferma l'ordinanza 43/59 del 20 ottobre 1959 (Racc. VI, pag. 957).
Tale punto può essere valutato alla luce dell'argomento dedotto dal governo federale, al quale la Commissione si riserva di rispondere in modo più ampio. Il ricorrente deduce fondamentalmente due mezzi. Il primo riguarda la violazione dell'articolo 226, n. 3; la Commissione non avrebbe fatto ricorso in primo luogo ai provvedimenti meno atti a turbare il funzionamento del mercato comune. Ora la

Commissione, se non ha in materia alcun potere discrezionale, ha comunque un potere di valutazione controllato dal giudice e non è evidente, allo stato degli atti, ch'essa abbia sconfinato dai limiti di detto potere. Sospensione delle importazioni e riscossione dei dazi non sono solo operazioni di entità diversa, ma hanno anche diversa natura. Il provvedimento che ha aspetto più radicale non è sempre quello che più sconvolge il funzionamento del mercato comune, specie se applicato secondo criteri selettivi. Il problema è comunque discutibile.

L'altro mezzo riguarda lo sviamento di potere : la Commissione avrebbe mirato a far modificare la politica monetaria tedesca. Ricorderò semplicemente che lo sviamento di potere va dimostrato e non può essere presunto. Il fatto che la motivazione della decisione alluda alle difficoltà insorte nel settore agricolo a causa delle variazioni del corso del cambio, non consente certo di concludere che il provvedimento impugnato sia stato adottato per scopi monetari. Quanto alle dichiarazioni pubbliche di un vicepresidente della Commissione, che sono state ricordate in udienza dall'agente del governo della Repubblica federale, mi pare ch'esse non dimostrino affatto uno sviamento di potere.

Inoltre, ed usciamo qui dagli argomenti strettamente pertinenti alla domanda, non si può ignorare lo stretto legame tra problemi monetari e problemi agricoli. Domani devono aprirsi in altra sede le discussioni che coinvolgeranno il complesso di tali problemi e dalle quali scaturiranno forse delle decisioni che priveranno di attualità la discussione che si è svolta dinanzi a voi.

Dal canto mio rimango nell'ambito dell'articolo 185 e, per le ragioni testè esposte, devo concludere per il rigetto della domanda del governo della Repubblica federale di Germania.