Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, con ordinanza 12 aprile 1978, dichiara:

L'art. 60, n. 2, dell'Atto di adesione non può essere considerato una disposizione particolare ai sensi della riserva stabilita dall'art. 9, n. 2, di tale Atto, di guisa che, in forza di quest'ultima norma, la sua applicazione è terminata alla fine del 1977.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 29 marzo 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 22 NOVEMBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — L'attrice nella causa principale esercita la sua attività nei Paesi Bassi nel settore della produzione, della distribuzione e dell'esportazione di patate; essa fa parte dell'associazione degli esportatori olandesi di questi tuberi (V.N.E.A.). Il 5 gennaio 1978, essa spediva a Londra un carico di 20 tonnellate di patate tardive per «sondare», come dichiara apertamente, il mercato britannico. Detto carico giungeva effettivamente a Great Yarmouth il giorno stesso, ma le autorità doganali del Regno Unito rifiutavano l'in-

1 — Traduzione dal francese.

gresso delle merci nel territorio nazionale, a motivo del «divieto di importare patate, indipendentemente dalla provenienza».

L'attrice adiva allora la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, che vi sottopone, in via pregiudiziale, la seguente questione:

«Se, nel caso di un prodotto agricolo che al momento dell'adesione non era soggetto all'organizzazione comune dei mercati e che al 1° gennaio 1978 non lo è ancora, l'art. 60, n. 2, dell'Atto di adesione o qualsiasi altra disposizione di diritto comunitario consenta di mantenere in vigore restrizioni quantitative all'importazione dopo il 31 dicembre 1977 (qualora esse facessero parte di un'organizzazione nazionale di mercato al momento dell'adesione) nella misura necessaria per garantire il persistere dell'organizzazione nazionale e fino all'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati per tale prodotto».

Prima dell'inizio della fase orale nel presente procedimento, la Commissione ha proposto a questa Corte, il 19 ottobre 1978, un'istanza ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, diretta a far dichiarare che, non abrogando né modificando le disposizioni contestate per quanto riguarda le restrizioni in materia d'importazione di patate tardive, il Governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord è venuto meno ad uno degli obblighi impostigli dal Trattato CEE.

Voi non avete tuttavia ritenuto di poter riunire il presente procedimento a quello per inadempimento; l'evidente connessione fra le due cause ci porterà nondimeno a fare qualche anticipazione per quanto riguarda il procedimento promosso in forza dell'art. 169.

II — Senza voler fare uno studio esauriente del settore delle patate nella Comunità, che andrebbe meglio collocato nell'ambito di quest'ultimo procedimento, è tuttavia opportuno dare un'idea degli interessi dei protagonisti delle vicende di cui trattasi, interessi che non sono soltanto quelli delle massaie britanniche per le quali la Commissione mostra tanta sollecitudine.

Mi riferisco in linea di principio solo alle patate tardive, dette anche patate stagionali o patate destinate al consumo.

La pianta cara a Parmentier, pur essendo un prodotto agricolo ai sensi del Trattato, non è a tutt'oggi soggetta ad una organizzazione comune dei mercati, né lo era al momento della firma dell'Atto di adesione, il 22 gennaio 1972.

Rispetto ai Paesi Bassi, il numero dei produttori di patate è più elevato nel Regno Unito, dove le piccole imprese sono molto più numerose. Nel periodo 1973-1974, l'indice dei prezzi alla produzione era pari a 137,4 nei Paesi Bassi e, rispettivamente, 146,4 nel Regno Unito. Dopo la Repubblica federale di Germania e l'Italia, il Regno Unito è il più forte importatore di patate della Comunità. Il «Potatoe Marketing Board», ente che fa parte dell'organizzazione nazionale di mercato estendentesi all'intero territorio del Regno Unito, benché non detenga il monopolio dell'acquisto di patate, controlla cionondimeno la produzione tramite il contingentamento delle superfici coltivate; esso è tenuto, inoltre, ad acquistare le eccedenze ed a vietare le importazioni, fatta eccezione per le patate novelle. È per l'appunto un provvedimento

del genere che reca pregiudizio all'attrice nella causa principale. Qualora i prezzi di mercato siano inferiori ai prezzi garantiti, fissati dal Board prima della stagione di vendita, il Governo versa all'ente dei «deficiency payments», che devono consentirgli d'intervenire sul mercato in periodi di eccedenza. Il regime inglese presenta quindi chiaramente i tratti di un'organizzazione nazionale di mercato: controllo della produzione, delle importazioni e sostegno dei prezzi, ed ammetterò, come il giudice proponente, che il provvedimento che reca pregiudizio all'attrice nella causa principale è necessario al mantenimento in vigore di detta organizzazione. Anche la Commissione, nel ricorso 231/78, esprime il parere che dette restrizioni sono necessarie per garantire il mantenimento in vigore dell'organizzazione nazionale nella sua forma attuale, giacché probabilmente l'abolizione delle restrizioni all'importazione in periodo di eccedenza costringerebbe il Governo del Regno Unito ad abbandonare il sistema d'intervento da esso applicato. Questo punto potrebbe eventualmente costituire oggetto di particolari indagini nell'ambito del procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 169.

L'Olanda, invece è il primo paese esportatore di patate della Comunità. Negli ultimi 5 anni, la superficie piantata a patate è rimasta pressappoco stazionaria nei vari Stati membri, tranne che nei Peasi Bassi, dove essa è aumentata del 41 %. Questo incremento non si spiega soltanto con una differenza di rendimento, e le implicazioni dell'organizzazione olandese del mercato delle patate assumono un notevole significato.

Una caratteristica del mercato olandese è costituita dall'integrazione verticale e dall'organizzazione orizzontale. Sul piano «verticale», fin dal 18 dicembre 1968 esiste, in forza della legge sull'organizzazione delle imprese («Wet op de Bedrijfsorganisatie»), un ente di diritto pubblico (detto «Produktschap») che raggruppa, sul piano interprofessionale, su base paritetica, gli operatori economici, siano essi datori di lavoro o lavoratori.

Accanto all'Associazione dei trasformatori di patate (V.A.V.I.) ed all'Associazione per l'incoraggiamento del commercio olandese delle patate (V.B.N.A.), nel «Produktschap» è rappresentata anche l'Associazione degli esportatori, di cui fa parte l'attrice nella causa principale. È l'ente che sopporta le spese per l'ispezione fitosanitaria all'esportazione e che incoraggia i vari centri di ricerca mediante sussidi finanziati da prelievi.

Sul piano «orizzontale», oltre alle associazioni volontariamente costituite (come l'Associazione degli esportatori, già menzionata), dal 15 novembre 1955 esiste un Ufficio pubblico dei grossisti e degli intermediari nel commercio di patate, detto «Bedrijfschap», che garantisce anch'esso la rappresentanza paritetica dei datori di lavoro e dei lavoratori. Va fatta ancora menzione dell'Ufficio pubblico dei dettaglianti di patate e di ortofrutticoli, istituito il 21 gennaio 1969.

Fra questi diversi uffici esistono dei collegamenti personali: nel 1976, ad esempio, il presidente dell'Associazione per l'incoraggiamento del commercio olandese delle patate (V.B.N.A.) era in pari tempo presidente dell'Ufficio di categoria dei grossisti e degli intermediari e membro della direzione dell'Ufficio interprofessionale.

Questi vari uffici sono autorizzati ad adottare regolamenti in settori molto diversi, fra l'altro in materia di colture per determinate regioni (come è stato, nel 1974, per la provincia di Groninga), di distribuzione e di stabilizzazione del mercato.

L'Ufficio centrale interprofessionale dei prodotti agricoli, che raggruppa gli uffici di zona, adottava quindi, nel 1975, un regolamento in materia di autorizzazione all'esportazione nei paesi membri della CEE e, nel 1976, un regolamento in materia d'esportazione nei paesi terzi. Nella primavera del 1976, il rialzo dei prezzi induceva le autorità a fissare un prezzo massimo e a concedere sovvenzioni ai grossisti registrati presso l'Ufficio professionale, per la vendita di patate corrispondenti alle norme nazionali di qualità, allo scopo di garantire le forniture ai dettaglianti ad un prezzo «normale» fissato dall'Ufficio interprofessionale.

Tutto sommato, si deve ammettere, con la Commissione (ricorso 231/78, n. 6, pag. 11), che se è vero che nel Regno Unito il mercato è strettamente controllato e sovvenzionato dal Governo tramite il «Potatoe Marketing Board», nei Paesi Bassi il settore è fortemente organizzato sul piano professionale il che dispensa lo Stato dall'intervenire direttamente, se non in determinate circostanze, in particolare per le patate da semina.

III — Passo ora a considerazioni più strettamente giuridiche. Il problema sottopostovi è quello di accertare se l'art. 60, n. 2, dell'Atto relativo alle condizioni d'adesione ed agli adeguamenti dei Trattati, comunemente detto «Atto di adesione», allegato al Trattato di Bruxelles 22 gennaio 1972, implichi che le norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione delle merci possono esser fatte valere nei nuovi Stati membri dopo il 31 dicembre 1977, trattandosi di prodotti agricoli non sottoposti ad un'organizzazione comune di mercato e provenienti dagli Stati membri originari della Comunità, laddove gli stessi prodotti agricoli costituiscano oggetto di un'organizzazione nazionale nei nuovi Stati membri.

Per quanto riguarda i prodotti industriali (Parte quarta, Titolo I, «Merci»), l'Atto di adesione dispone, all'art. 42, 1° comma, che le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione tra la Comunità nella sua composizione originaria e i nuovi Stati membri sono abolite dal momento dell'adesione. A termini del 2° comma dello stesso articolo, «le misure di effetto equivalente a dette restrizioni sono abolite al più tardi al 1° gennaio 1975».

Per i prodotti agricoli (Parte quarta, Titolo II dell'Atto), l'applicazione pura e semplice, con effetto immediato, di tutto il diritto comunitario ai nuovi Stati membri era ancor più inconcepibile. È questo il motivo per cui un certo numero di disposizioni generali (capitolo I) o relative a talune organizzazioni comuni di mercato (capitolo II) apportano adattamenti nei settori in cui essi appaiano indispensabili.

L'art. 52 dispone che i prezzi vigenti in ciascuno dei nuovi Stati membri per i prodotti agricoli sottoposti ad un'organizzazione comune dei mercati saranno ravvicinati ai prezzi comuni in sei tappe, di cui l'ultima termina il 31 dicembre 1977: «i prezzi comuni (recita il n. 4) si applicano nei nuovi Stati membri al più tardi al 1° gennaio 1978».

Parallelamente l'art. 59 contempla la graduale riduzione dei dazi doganali all'importazione tra la Comunità nella sua composizione originaria ed i nuovi Stati membri, riduzione che deve portare all'abolizione completa dei dazi entro il 1° gennaio 1978, data in cui i nuovi Stati membri devono applicare integralmente la tariffa doganale comune.

All'art. 60, l'Atto distingue cionondimeno, sia per i dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente, sia per le restrizioni

quantitative e misure d'effetto equivalente, tra «i prodotti che al momento dell'adesione sono soggetti all'organizzazione comune dei mercati» e quelli che, nella stessa data, non vi sono soggetti. Per i primi, in materia di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente, il regime è, a decorrere dal 1° febbraio 1973, quello da applicarsi nella Comunità nella sua composizione originaria, fatti salvi gli artt. 55 e 59 che trattano essenzialmente degli importi compensativi «adesione», cioè degli importi riscossi o corrisposti allo scopo di consentire gli scambi tra i nuovi Stati membri e quelli originari, in concomitanza col graduale allineamento dei regimi dei prezzi.

L'art. 60, n. 1, ammette, per le misure d'effetto equivalente, una deroga al regime generale dell'art. 36 dell'Atto. La data del 1° febbraio 1973 è quella prevista dall'art. 151 dell'Atto per l'applicazione, ai nuovi Stati membri, della normativa comunitaria in materia agricola. Per quanto riguarda le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente, l'art. 60 deroga del pari alle norme generali dell'art. 42 e prescrive la loro completa abolizione per il 1° febbraio 1973.

Per contro, per i prodotti che, al momento dall'adesione, non erano soggetti ad una organizzazione comune dei mercati, l'art. 60, n. 2, dispone:

«... le disposizioni del titolo I concernenti la progressiva abolizione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente non si applicano a tali tasse, restrizioni e misure se esse fanno parte di una organizzazione nazionale di mercato al momento dell'adesione.

Tale disposizione è applicabile soltanto nella misura necessaria per assicurare il mantenimento dell'organizzazione nazionale e *fino all'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati per tali prodotti.*»

Nel contesto dell'art. 60, n. 2, la disposizione secondo cui, per i prodotti che al momento dell'adesione non sono soggetti all'organizzazione comune dei mercati, non si applicano le disposizioni del Titolo I, relative alla graduale abolizione delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali e delle restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente può contemplare solo le restrizioni quantitative o misure d'effetto equivalente che, tra gli Stati membri originari ed i nuovi, dovevano essere abolite secondo le modalità di cui al 2° comma dello stesso n. 2.

Risulta quindi che l'art. 42 dell'Atto non ha alcuna influenza sui divieti d'importazione necessari onde garantire il mantenimento in vigore di un'organizzazione nazionale di mercato. Questa materia è soggetta al principio inerente al Trattato ed all'Atto, secondo cui le disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, relative alla libera circolazione delle merci, e, in particolare, l'art. 30 del Trattato CEE, vanno applicate dal momento dell'adesione ai nuovi Stati membri, *salvo il caso di espressa deroga.*

Tuttavia, il mantenimento in vigore di dette tasse, restrizioni e misure, benché legittimo fino all'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati, lo è solo nella misura necessaria per garantire il mantenimento in vigore dell'organizzazione nazionale, il che viene chiaramente sottolineato, come giustamente osserva il Governo britannico, nella versione tedesca di detto testo, che ha letteralmente il seguente tenore:

«Il 1° comma è applicabile all'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati per tali prodotti e» — restrizione a questa proposizione incondizionata — «soltanto nella misura necessaria per assicurare il mantenimento dell'organizzazione nazionale».

Il n. 2 dell'art. 60 non precisa chi è competente a valutare in qual misura il mantenimento in vigore, in tutto od in parte, delle tasse, restrizioni e misure di cui trattasi sia necessario. Si può ritenere che spetti alle autorità nazionali decidere su questo punto, con riserva del potere di controllo delle istituzioni comunitarie.

Dette disposizioni sono di grande rilevanza. Infatti, il testo riconosce espressamente che esistevano, al momento in cui l'adesione è divenuta effettiva (1° gennaio 1973), prodotti ancora soggetti ad un'organizzazione nazionale di mercato, il che era d'altronde evidente (cfr. pure il n. 2 del protocollo n. 19 concernente le bevande alcoliche ottenute da cereali).

Esso «legalizza» in un certo senso questa situazione, riconoscendole efficacia giuridica, anche dopo il 1° gennaio 1970, data di scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 8, n. 7, del Trattato CEE.

Ora, sorge una prima questione: la data del 31 dicembre 1977, di cui agli artt. 52 e 59 dell'Atto, va considerata come la fine di un periodo transitorio, nel senso che, a partire da tale data, deve essere ammessa ipso jure l'applicazione integrale delle norme del Trattato, anche se il 1° gennaio 1978 l'organizzazione nazionale non sia stata sostituita da un'organizzazione comune?

In generale, l'intento dei negoziatori era quello di evitare che, fatte salve circostanze eccezionali, i provvedimenti transitori potessero essere applicati per un periodo superiore a 5 anni. È quanto viene espresso nell'art. 9 dell'Atto, il cui n. 2 dispone:

«Senza pregiudizio delle date, dei termini e delle disposizioni particolari previste dal presente atto, l'applicazione delle misure transitorie termina alla fine del 1977».

Come dice Puissochet, nella sua opera su «L'élargissement des Communautés Européennes» (pag. 201 e segg.), l'«art. 9 risponde al principio ammesso durante la trattativa, secondo cui le difficoltà che potrebbe comportare l'adesione pura e semplice dei nuovi Stati membri devono trovare la loro soluzione non già in modifiche definitive del diritto derivato, bensì in semplici deroghe transitorie a tale diritto. Esso svolge, quindi, una duplice funzione: riduce temporaneamente la portata degli artt. 2, 3 e 4 dell'Atto riconoscendo l'esistenza di disposizioni derogatorie, afferma che dette disposizioni possono avere solo carattere transitorio e che la loro applicazione deve, in linea di principio, cessare alla fine del 1977 ... Anche qualora nessuna data precisa venga fissata per la scadenza di talune misure derogatorie, il riconoscimento del carattere "transitorio" della misura di cui trattasi ha l'effetto di lasciare intendere che un giorno vi si dovrà porre fine. Esso costituisce quindi una indicazione politica, anzi un impegno da parte delle competenti istituzioni comunitarie a non consentire una proroga all'infinito, ammesso che non valga la data limite di cui all'art. 9, n. 2».

Quest'articolo, corrisponde, in un certo senso, all'art. 8, n. 7, del Trattato CEE. La data del 31 dicembre 1977 costituisce infatti, in linea di principio, il termine finale del periodo per il quale misure transitorie, *purché limitate nel tempo,* sono contemplate, e non riguarda soltanto gli artt. 52 e 59.

Cionondimeno, fra questi due testi possono rilevarsi notevoli differenze di redazione. L'art. 8 del Trattato CEE, che contempla la graduale instaurazione del mercato comune nel corso di un periodo transitorio di 12 anni (con la possibilità, di cui non si è fatto uso, di estendere tale periodo a 15 anni), al n. 7 dispone quanto segue:

«Fatte salve le *eccezioni* o *deroghe* previste dal presente Trattato, la fine del periodo transitorio costituisce il *termine ultimo* per l'entrata in vigore del complesso di norme previste e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni richieste dall'istituzione del mercato comune».

Com'è noto, il Governo francese si è basato per l'appunto su questa disposizione per chiedere ed ottenere che la politica agricola comune venisse attuata entro il 1° gennaio 1970. Orbene, l'art. 9, n. 2, dell'Atto, che è la disposizione corrispondente, veniva messo a punto in un contesto diverso: all'epoca delle trattative, e le Alte Parti Contraenti evidentemente non l'ignoravano, l'instaurazione completa del mercato comune era lungi dall'essere realizzata, in particolare per il fatto che un buon numero di regolamenti o direttive necessari a tal fine non erano ancora stati adottati (diritto di stabilimento, imposta sul valore aggiunto, ecc. . . .). Anche in materia agricola, alcuni settori non erano ancora stati «organizzati».

L'art. 9, n. 2, dell'Atto usa le espressioni «senza pregiudizio delle date, dei termini e delle *disposizioni particolari* previste dal presente Atto . . .». La formula «disposizioni particolari» deve indubbiamente prestarsi ad interpretazioni più elastiche. Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda l'espressione «l'applicazione delle misure transitorie termina alla fine del 1977», se si raffrontano col testo dell'art. 8, n. 7, del Trattato CEE: «. . . *la fine del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso di norme previste . . .*».

I Governi inglese e francese insistono fermanente su questo aspetto delle cose, come faceva già Puissochet nell'opera summenzionata (pag. 47 e segg.): nell'Atto, «trattasi di misure transitorie», *non già* di un vero «periodo transitorio» di durata unitaria come quello che è stato possibile prevedere nei Trattati originari . . . Né l'art. 9, né alcun'altra disposizione dell'Atto usa il termine «periodo transitorio». Il sistema adottato *non è*, infatti, quello di un periodo transitorio analogo, ad esempio, a quello vigente nella CEE in forza dell'art. 8 del Trattato di Roma. Certamente, i vari provvedimenti transitori sono lungi dall'essere privi di collegamenti reciproci. Fra l'altro, i negoziatori hanno avuto cura di istituire un parallelismo definito «adeguato» tra il ritmo e l'ordine da seguire nell'abolizione dei dazi tra gli Stati membri della Comunità e nel ravvicinamento nel senso della tariffa doganale comune, da una parte, ed il ritmo della realizzazione, da parte dei nuovi Stati membri, di tutti gli aspetti della politica agricola comune, ed in particolare dei prezzi che la caratterizzano, dall'altra.

Nel caso dell'adesione, però, ci si trova in presenza di una serie di provvedimenti transitori in settori diversi, la cui durata può non essere la stessa.

Benché i più importanti di questi provvedimenti abbiano la durata di circa 5 anni, ve ne sono di sottoposti a termini più brevi (ad esempio, in materia di liberalizzazione dei movimenti di capitali, artt. 121-126), ma soprattutto di più lunghi.

Vanno menzionate in proposito certe disposizioni finanziarie (l'art. 131 contempla la possibilità di prorogare fino al

31 dicembre 1979 l'applicazione di provvedimenti transitori mediante l'introduzione di speciali correttivi, definiti nel corso delle trattative «correttivi post-transitori»), i provvedimenti relativi al regime della pesca (artt. 100-103, che prevedono un regime derogatorio per almeno 10 anni) ed il protocollo n. 18, relativo ai prodotti lattiero-caseari provenienti dalla Nuova Zelanda.

Del resto, va ancora sottolineato, con Puissochet (pag. 201), che buona parte dei provvedimenti transitori e la quasi totalità di quelli in materia d'agricoltura hanno lo scopo di garantire la graduale applicazione non già delle disposizioni del Trattato stesso, bensì delle disposizioni del diritto derivato vigente all'epoca dell'adesione; detti provvedimenti costituiscono deroghe temporanee al principio dell'applicazione immediata e generale del diritto derivato nei nuovi Stati membri.

Il 2° comma dell'art. 9 riflette nondimeno l'esitazione dei negoziatori nell'abbandonare completamente la nozione di «periodo transitorio». Se ne trova traccia, come abbiamo visto, nella formulazione di questa norma. Tale comma dispone che l'applicazione dei provvedimenti transitori deve terminare alla fine del 1977, con il che si deve intendere il 31 dicembre 1977, cioè 5 anni dopo l'adesione. Tuttavia, detta disposizione non costituisce una norma atta ad avere *esecuzione immediata.* Infatti, il termine della fine del 1977 è fissato «senza pregiudizio delle date, dei termini, e delle disposizioni particolari» di cui all'Atto. Il riferimento alle date e ai termini è chiaro. L'espressione «disposizioni particolari» è molto più vaga. Essa sembra poter designare solo le disposizioni che figurano in alcune parti dell'Atto e con le quali i negoziatori hanno concluso alcune delle discussioni più difficili usando formule volutamente imprecise. Ciò vale per la determinazione del regime che si applica in materia di pesca dopo il 31 dicembre 1982, ed anche, a mio avviso, per l'art. 60, n. 2.

L'art. 9, che figura nella Parte prima dell'Atto («principi»), come del resto l'art. 60, che figura nella Parte quarta («misure transitorie»), Titolo II («agricoltura»), si basano quindi su una concezione *selettiva* di date, termini e disposizioni che dovevano, nel loro insieme, venir osservate od attuate, al più tardi, alla fine del 1977, ma senza pregiudizio delle disposizioni espresse dell'Atto stesso. Esiste non già *un* periodo transitorio, ma *dei* provvedimenti selettivi transitori.

Qualora la tesi della Commissione, sostenuta dal Governo olandese, fosse esatta, il 2° comma dell'art. 60, n. 2, avrebbe dovuto essere redatto come segue: «Tale disposizione è applicabile soltanto nella misura necessaria per assicurare il mantenimento dell'organizzazione nazionale e, al più tardi, fino al 31 dicembre 1977». La frase «e fino all'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati per tali prodotti» sarebbe stata del tutto superflua o, come diceva l'avvocato generale J.-P. Warner nelle conclusioni presentate nella causa Charmasson (Racc. 1974, pag. 1401): «... l'art. 60, n. 2, di tale Atto, ... sarebbe assurdo sotto qualunque altro punto di vista». Anche a mio avviso, l'effettiva formulazione della norma corrisponde molto meglio alla concezione che — la Commissione lo riconosce — prevaleva all'epoca delle trattative che non all'interpretazione che la Commissione sostiene desumersi «a posteriori» dalla sentenza Charmasson.

A questo punto, constato che l'art. 60, n. 2, vuol dire due cose:

1) anteriormente al 31 dicembre 1977, le restrizioni quantitative restano lecite in quanto siano necessarie, ad avviso del nuovo Stato membro interessato, a garantire il mantenimento in vigore della sua organizzazione nazionale di mercato;

2) dopo il 31 dicembre 1977, dette restrizioni restano lecite finché, ad avviso del Consiglio che statuisce a maggioranza qualificata, l'organizzazione comune non offra garanzie equivalenti per l'occupazione e il tenore di vita dei produttori interessati e finché il «legislatore» non abbia quindi, sostituito un'organizzazione comune alle organizzazioni nazionali, ma soltanto nella misura necessaria per garantire il perseguimento di detto obiettivo.

Per quanto riguarda l'Atto, si può logicamente sostenere che l'applicazione della «disposizione particolare» costituita, ai sensi dell'art. 9, n. 2, dall'art. 60, è subordinata alla realizzazione delle condizioni che questo definisce, e cioè, secondo gli espressi termini dell'art. 60, n. 2, 2° comma, all' «instaurazione di una organizzazione comune dei mercati» e alla necessità di «assicurare il mantenimento dell'organizzazione nazionale» per i prodotti di cui trattasi. Il nesso giuridico così stabilito tra la scomparsa dell'organizzazione nazionale e la sua sostituzione con un'organizzazione comune è talmente chiaro da consentire senz'altro, e persino rendere necessario, il mantenimento in vigore dell'organizzazione nazionale oltre il 1° gennaio 1978, qualora, in contrasto col Trattato CEE, ma come si doveva temere fin dal 1° gennaio 1973, l'organizzazione comune non sia stata creata entro la suddetta data. Si distrugge solo quello che si sostituisce.

IV — Occorre ora esaminare se questa interpretazione dell'Atto venga rimessa in discussione dalla «chiarificazione» apportata dalla sentenza pregiudiziale *Charmasson* (Racc. 1974, pag. 1383), e se i principi affermati in questa sentenza si possano senz'altro applicare per analogia agli effetti della scadenza del «periodo transitorio» che sarebbe contemplato dagli artt. 52 e 59 dell'Atto di adesione.

La suddetta sentenza veniva pronunziata — la data è importante — il 10 dicembre 1974, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale avente ad oggetto la soluzione di due questioni sollevate dal Consiglio di Stato francese in occasione di una controversia tra l'Amministrazione francese ed un importatore francese di banane provenienti da paesi terzi diversi da quelli che intrattengono relazioni particolari con la Francia.

Una delle questioni riguardava la possibilità che l'esistenza d'una organizzazione nazionale di mercato in un settore determinato fosse atta a precludere l'applicazione dell'art. 33 del Trattato CEE per i prodotti considerati, cioè la graduale abolizione dei contingenti nel periodo transitorio contemplato dal Trattato CEE, periodo che finiva il 31 dicembre 1969.

La Corte l'ha risolta dichiarando che «benché l'organizzazione nazionale di mercato in atto alla data d'entrata in vigore del Trattato fosse atta, nel corso del periodo transitorio, a precludere l'applicazione dell'art. 33 del Trattato stesso, nella misura in cui questa applicazione fosse lesiva per il suo funzionamento, lo stesso non potrebbe aver luogo dopo la scadenza di detto periodo, al di là del quale le disposizioni dell'art. 33 devono conseguire la loro piena efficacia»

Trattandosi di una questione d'interpretazione del Trattato in forza dell'art. 177, è evidente che la soluzione fornita dalla Corte non è limitata al settore delle banane, oggetto della controversia, ma è valida per tutti i settori disciplinati da un'organizzazione nazionale di mercato vigente dopo il 1° gennaio 1970 e non ancora sostituita da un'organizzazione comune in forza dell'art. 40. In proposito, la soluzione è chiara: nessun sistema di contingenti può essere mantenuto in vigore. L'art. 33 ha piena efficacia e va immediatamente applicato, e il vantaggio derivante da tale applicazione può essere rivendicato, in giudizio se necessario, da qualsiasi interessato.

L'interpretazione allora richiestavi, riguardava il regime di contingentamento contemplato da un'organizzazione nazionale di mercato, nella fattispecie dall'organizzazione del mercato delle banane in Francia. Ammesso che detta organizzazione avesse implicato qualcosa di diverso da un siffatto regime di contingentamento — il che vi sembrava perlomeno dubbio, anche se, trattandosi di un rinvio pregiudiziale, vi siete astenuti dal definire in tutti i suoi aspetti il regime francese —, vi siete direttamente pronunciati soltanto sull'incidenza della fine del periodo transitorio di cui al Trattato CEE sulla possibilità di applicare l'art. 33 del Trattato stesso a tale regime. Se avete aggiunto che anche una vera e propria organizzazione di mercato, più strutturata, implicante qualcosa di diverso da un semplice sistema di contingentamento, cessava d'essere operante dopo la fine del periodo transitorio, è che, formulando la questione, il Consiglio di Stato aveva presentato il sistema francese come facente parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato. È per restare nell'ambito tracciato dal Consiglio di Stato che voi avete affermato che, anche ammettendo l'esistenza, in Francia, di un'organizzazione nazionale di mercato delle banane, un'organizzazione del genere non si giustificava più al di là di detta scadenza.

Stando rigidamente al diritto, la portata della sentenza, quello che i giuristi chiamano «forza del giudicato», si limita a quanto affermato nel dispositivo, e cioè all'incompatibilità col Trattato del mantenimento in vigore, dopo il 1° gennaio 1970, di restrizioni quantitative risultanti da un'organizzazione nazionale di mercato. Cionondimeno, dalla motivazione della sentenza risulta chiaramente che è la stessa organizzazione nazionale che non può sussistere dopo la fine del periodo transitorio, ogniqualvolta essa comporti deroghe alle norme generali del Trattato (non già soltanto a quelle degli artt. 30 e 33 sui contingenti), nemmeno se, in data 1° gennaio 1970, essa non sia stata ancora sostituita, come avrebbe dovuto esserlo, da un'organizzazione comune ai sensi dell'art. 40.

D'altronde, è lecito presumere che, a vostro avviso, tutte le organizzazioni di mercato contemplate dal Trattato dovevano essere state istituite, o venire istituite entro breve termine, ed aver sostituito organizzazioni nazionali, e la vostra affermazione si poteva formulare tanto più facilmente in quanto non era prevista, né esiste tuttora, per quanto ci è noto, alcuna organizzazione comune, né politica comune delle banane, frutto che viene prodotto, nell'attuale ambito della Comunità, solo nei dipartimenti francesi d'oltremare.

Successivamente, la giurisprudenza *Charmasson* veniva confermata in varie sentenze. La sentenza 17 febbraio 1976 *(Miritz,* Racc. 1976, pag. 217) ne ripeteva i principi estendendoli a tutti gli ostacoli frapposti alla libera circolazione (dazi doganali o tasse d'effetto equivalente). Ricordo inoltre la sentenza 16 marzo 1977

(Commissione/Repubblica francese, Racc. 1977, pag. 515), pronunciata proprio nel settore delle patate, e, da ultimo, la sentenza 20 aprile 1978 *Société des Commissionaires réunis e altri),* nella quale avete dichiarato che gli artt. 39-46 del Trattato non contengono alcuna disposizione la quale, espressamente od anche tacitamente, ma in modo univoco, imponga o permetta, dopo la scadenza del periodo transitorio, l'istituzione di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi intracomunitari dei prodotti agricoli (Racc. 1978, pag. 927).

A proposito di quest'ultima sentenza, non posso far a meno di sottolineare che un esempio flagrante di deroga al principio della libera circolazione delle merci fra Stati membri originari, nonostante la fine del periodo transitorio di cui all'art. 8, è costituito dal regolamento del Consiglio 20 marzo 1970, a favore dei vini lussemburghesi, regolamento adottato in forza dell'art. 1, n. 1, 2° comma, del Protocollo concernente il Granducato del Lussemburgo. Tale regolamento veniva reiteratamente prorogato (da ultimo, il 19 dicembre 1977, col regolamento del Consiglio n. 2875/77, fino al 31 dicembre 1978). Naturalmente, si potrà dire che è l'eccezione che conferma la regola!

Relativamente a tutta questa giurisprudenza, farò due osservazioni:

1° trattasi sempre del periodo transitorio di cui al *Trattato CEE;*

2° trattasi vuoi di provvedimenti adottati dagli Stati membri *originari,* vuoi di prodotti compresi in un'organizzazione di mercato *già istituita.*

La sentenza *Charmasson* non va quindi considerata come un'enunciazione di principi assoluti, né staccata dal proprio contesto. Essa non ha, rispetto all'Atto d'adesione, forza di «giudicato». Trattasi, infatti, di un trattato distinto, e resta impregiudicata la questione del se una interpretazione analoga debba valere con riferimento alle relazioni tra la Comunità ed i nuovi Stati membri, disciplinate dall'Atto.

V — A questo punto, l'attrice nella causa principale, sostenuta dalla Commissione e dal Governo olandese, deduce che, anche ammettendo che l'Atto d'adesione si discosti dal Trattato CEE, la giurisprudenza Charmasson dovrebbe ciononostante fornire un orientamento circa l'interpretazione di tale Atto, se non si vuol creare un'incresciosa discriminazione tra gli Stati membri originari, da una parte, e i nuovi, dall'altra, il che avrebbe l'effetto di mantenere in vita, almeno per qualche tempo, una specie di «Comunità a due stadi o a due livelli».

Passo ora ad esaminare tale obiezione.

In primo luogo, dopo la sentenza *Charmasson,* gli Stati membri originari hanno potuto avere il tempo di adeguarsi, mentre i nuovi Stati (di cui la sentenza *Charmasson* non parla) potevano pensare che questa giurisprudenza non li riguardasse. Un'altra considerazione può essere basata sulla relativa brevità del secondo «periodo transitorio» — ammesso che esista — rispetto al primo, dato che problemi altrettanto difficili si ponevano a causa dell'entrata dei nuovi Stati membri nella Comunità. La presente causa non è che un esempio fra tanti.

In secondo luogo, risulta che il provvedimento adottato dal Regno Unito si applica indiscriminatamente a tutti i produttori comunitari, non già soltanto ai produttori olandesi. Qualora si esamini l'Atto per quanto riguarda gli obblighi assunti da parte dei nuovi Stati membri, ci

si rende conto che detti obblighi vengono definiti in termini a volte piuttosto vaghi. Così, all'art. 54, n. 2, si legge: «Il Regno Unito *procura*, per ciascuno dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, di abolire dette sovvenzioni *non appena possibile* durante il periodo di cui all'art. 9, paragrafo 2». Del pari, l'art. 154 stabilisce che i principi relativi ai «regimi generali d'aiuti a finalità regionale», elaborati nell'ambito d'applicazione degli artt. 92-94 del Trattato CEE, «saranno *completati* per tener conto della nuova situazione della Comunità dopo l'adesione, affinché tutti gli Stati membri si trovino nella stessa situazione nei loro confronti».

Che cosa accadrebbe se, per caso, non essendo state del tutto abolite, il 1° gennaio 1978, dette sovvenzioni alla produzione, il ravvicinamento tra i prezzi garantiti nazionali ed i prezzi unici comunitari non avesse potuto essere realizzato come avrebbe dovuto?

Non ne risulterebbe per questo che vengano meno gli obblighi assunti dagli Stati membri originari per l'attuazione della politica comune. Infatti, la condizione di reciprocità, ammessa in diritto internazionale per i trattati bilaterali, non è valida in un trattato che crea un mercato comune, nel quale l'inadempimento degli obblighi di uno Stato membro viene istituzionalmente punito e non autorizza gli altri Stati membri ad avvalersene per sottrarsi ai loro obblighi. Indubbiamente, ciò non rende vana la distinzione tra le disposizioni «self-executing» a quelle che non lo sono, ma costituisce, tuttavia, un ulteriore motivo molto valido per non considerare «self-executing» le disposizioni del Trattato che, in mancanza dell'organizzazione comune dei mercati, in un settore interessato dall'abolizione dei «deficiency payments» privassero gli interessati della protezione loro garantita fino a quel momento dall'organizzazione nazionale di mercato.

Tuttavia, benché questa situazione di fatto sia estremamente deplorevole, vi è un principio fondamentale la cui violazione sarebbe ancora più deplorevole di quella della libera circolazione delle merci: intendo il principio della certezza del diritto, di cui sovente si tratta in questa sede.

All'epoca in cui veniva negoziato l'ampliamento, l'idea di gradualità e di continuità senza interruzioni, che mi sembra costituire uno dei cardini dell'attuazione della politica agricola comune e che trova espressione, fra l'altro, negli artt. 38, n. 4, 43, nn. 2-3 e 45, n. 1, del Trattato CEE, era universalmente ammessa, e l'Atto ha tenuto conto di questo imperativo in maniera particolarmente circostanziata.

Se vi era un dato certamente «acquisito» ed una «opzione» il cui carattere «equo» ha condizionato il parere favorevole emesso dalla Commissione, il 19 gennaio 1972, quanto all'ampliamento, è proprio il fatto che la graduale abolizione delle restrizioni quantitative non doveva applicarsi alle restrizioni facenti parte di un'organizzazione nazionale di mercato al momento dell'adesione e che l'organizzazione comune può essere sostituita all'organizzazione nazionale soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 43 del Trattato CEE. Mi sembra che l'ordine pubblico comunitario imponga che due delle Alte Parti contraenti dell'Atto d'adesione, e non fra le meno importanti, possano usufruire di questo «patrimonio comunitario».

Del resto, è veramente sorprendente che, anche dopo la sentenza *Charmasson*, la

Commissione, in quanto organo di «iniziativa legislativa», si sia servita e si serva tuttora di un linguaggio singolarmente diverso da quello usato nelle sue osservazioni nella presente causa, e che lo stesso «legislatore» continui a condividere l'opinione prevalente all'epoca dei negoziati, tanto per quanto riguarda i settori che costituiscono oggetto di un'organizzazione comune, quanto per quelli non ancora organizzati. È quanto mi accingo ora a dimostrare.

VI — 1. Nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, è sorto, in occasione della causa *SAIL* (centrali del latte italiane), un problema di diritto transitorio. Giusta gli artt. 8, n. 7, e 40, n. 1, del Trattato, il Consiglio avrebbe dovuto istituire, prima della scadenza del periodo transitorio, un'organizzazione comune per tale settore. L'instaurazione di questo regime comune avrebbe automaticamente comportato l'abolizione delle organizzazioni nazionali corrispondenti. Dato che questo impegno non era stato integralmente mantenuto dal Consiglio, trattavasi di accertare se si potesse costringere uno Stato membro ad abolire la propria organizzazione nazionale finché la Comunità non fosse in grado di sostituirvi un regime equivalente.

Il regolamento di base n. 804/68 limitava, all'art. 22, 2° comma, al 31 dicembre 1969 la tolleranza a favore delle centrali del latte italiane. Il regolamento 21 dicembre 1969, n. 2622, prorogava fino al 31 marzo 1970 il termine di tolleranza. Soltanto il 29 giugno 1971, però con l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71, il Consiglio ristabiliva la tolleranza a favore di dette centrali. Così, in pieno periodo di attuazione definitiva del mercato comune, un regime transitorio veniva rimesso in vigore per una situazione riconosciuta dal Consiglio stesso come incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati, una volta che questa fosse stata istituita.

Pur se, nella sentenza 21 marzo 1972 (Racc. 1972, pag. 119), avete dichiarato che lo scadere del termine stabilito dall'art. 22, n. 2, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 — termine prorogato dall'art. 2 del regolamento 21 dicembre 1969, n. 2622 — implicava, all'epoca dei fatti sottoposti alla valutazione del giudice proponente, la soppressione dell'esclusiva di vendita contemplata nell'ambito del «regime delle zone di raccolta e di distribuzione per il latte nella Repubblica italiana» di cui alle disposizioni menzionate, e comportava, come conseguenza, la disapplicazione di tutte le disposizioni di legge nazionali che sancivano detta esclusiva, non è stato mai dichiarato che il regolamento del Consiglio n. 1411/71, che lasciava all'Italia un certo termine supplementare destinato a consentire la riconversione delle «centrali del latte», fosse incompatibile col Trattato.

Sempre in questo settore, è sorprendente che la Commissione abbia atteso il 31 dicembre 1977 (ultimo giorno di un «periodo transitorio» di cinque anni) per proporre al Consiglio i testi necessari per adeguare, nel corso di un *nuovo* periodo transitorio, i *Milk Marketing Boards* al divieto riguardante il sistema di cooperative basato sulla legislazione nazionale, divieto sancito dall'organizzazione comune dei mercati, ormai esistente da tempo in questo settore. E, in effetti, il regolamento del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1421, che modifica il regolamento n. 804/68, autorizza, nonostante l'esistenza dell'organizzazione comune, determinate attività dei *Milk Marketing Boards* esistenti nel Regno Unito e dispone che il Consiglio adotti, di volta in volta, le norme generali relative all'attri-

buzione ed alla conservazione di taluni diritti di cui fruiscono attualmente detti *Boards*. Queste norme contengono fra l'altro disposizioni che consentono, se trattasi di un'organizzazione già esistente, il suo *graduale* adeguamento alle norme comunitarie, in un periodo massimo da *determinarsi*. Certamente, tali disposizioni devono essere compatibili coi principi generali del Trattato, in particolare con quello della libera circolazione delle merci, nonché col divieto di discriminazione dei produttori, e non possono pregiudicare la concorrenza nel settore agricolo se non «nella misura strettamente necessaria», né, infine, devono influire sul buon funzionamento dell'organizzazione comune nel settore considerato. Il rispetto di questi criteri, però, potrà essere accertato solo a posteriori.

Il Consiglio ha quindi ammesso questa deroga, nonostante l'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati e malgrado la scadenza del periodo transitorio del Trattato CEE. La stessa possibilità deve ammettersi *a fortiori* nei settori in cui non esiste alcuna organizzazione comune, perlomeno nelle relazioni tra vecchi e nuovi Stati membri e tra questi ultimi. L'efficacia immediata del divieto di tasse, restrizioni e misure d'effetto equivalente non è vincolata alla semplice scadenza di un termine, bensì alla previa adozione di un certo numero di disposizioni sostanziali che rendono detti provvedimenti privi di contenuto.

Voi stessi avete dichiarato, nella sentenza 2 luglio 1974 *(Holtz & Willemsen,* Racc. 1974, pag. 696), che «agli inizi, tuttavia, è possibile che un'organizzazione comune di mercato si dimostri non perfettamente adeguata agli scopi enunciati dall'art. 39 del Trattato e presenti delle lacune atte a compromettere la stabilità del mercato in una zona della Comunità. Benché siano tenute a ricercare con la dovuta diligenza le cause di siffatte difficoltà, come pure ad adottare il più rapidamente possibile i regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati al fine di porre rimedio alle accertate deficienze, le istituzioni responsabili sono autorizzate ad adottare, nel frattempo, provvedimenti provvisori, con efficacia limitata agli Stati membri il cui mercato sia stato più gravemente colpito». Ciò vale specialmente nel caso in cui non esista un'organizzazione comune e si tratti di nuovi Stati membri.

Ad un'idea analoga vi siete ispirati dichiarando, nella sentenza 8 aprile 1976 *(Defrenne,* Racc. 1976, pag. 455), che «l'applicazione dell'art. 119 (relativo alla parità di retribuzione) doveva essere pienamente garantita a partire dal 1° gennaio 1962, ... e dai nuovi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1973»; che «è opportuno tener conto, *in via eccezionale,* del fatto che gli interessati sono stati indotti, per un lungo periodo, a tener ferme pratiche in contrasto con l'art. 119» e che «considerazioni imprescindibili di certezza del diritto riguardanti il complesso degli interessi in gioco, tanto pubblici quanto privati, ostano in modo assoluto a che vengano rimesse in discussione le retribuzioni relative al passato».

2. Per quanto riguarda i settori agricoli «non organizzati», è giocoforza constatare che il sistema dei prezzi minimi di cui all'art. 44 del Trattato CEE ha continuato ad essere applicato, nonostante la scadenza del periodo transitorio. All'art. 44 è stata data attuazione con la decisione del Consiglio 4 aprile 1962, che determina criteri obiettivi per l'instaurazione di detti prezzi. Il n. 6 del suddetto articolo disponeva che, alla fine del periodo transitorio, si sarebbe proceduto alla rilevazione dei prezzi minimi ancora esistenti e che il Consiglio avrebbe fissato «il regime da applicare nel quadro della

politica agricola comune». Pur essendo quindi previsto il mantenimento in vigore dei prezzi minimi oltre il periodo transitorio, questo mantenimento era possibile solo secondo un «regime da applicare nel quadro della politica agricola comune». In base a detta disposizione il Consiglio adottava, alla vigilia della scadenza del periodo transitorio, la decisione 20 dicembre 1969: poiché non era possibile istituire, prima della fine di detto periodo, un'organizzazione comune di mercato per vari prodotti ancora soggetti ad un regime di prezzi minimi e destinati ad essere «organizzati», tale decisione contemplava espressamente, per determinati Stati membri, vuoi il mantenimento in vigore del regime dei prezzi minimi, vuoi la riscossione di una tassa compensativa ad esso sostituentesi. Il Consiglio autorizzava, ad esempio, la riscossione di tasse compensative in sostituzione dei prezzi minimi per l'importazione, in Germania, degli aceti commestibili e dei loro succedanei, fatta eccezione per gli aceti di vino, e per l'importazione, in Francia, di patate da semina e di taluni prodotti della pesca.

Le tasse compensative per gli aceti di vino e per i prodotti della pesca venivano abolite il 1° giugno 1970, a norma del regolamento del Consiglio 24 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato viti-vinicolo e, rispettivamente, il 1° febbraio 1971, a norma del regolamento del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2142, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (quest'ultimo regolamento disponeva infatti espressamente che il regime da esso istituito si sarebbe dovuto applicare, a prescindere dai provvedimenti transitori, solo a partire dal 1° febbraio 1971).

La decisione del Consiglio 20 dicembre 1969, la cui applicazione doveva cessare al più tardi il 31 dicembre 1970, veniva ulteriormente prorogata a più riprese. Il suo ambito d'applicazione si è a poco a poco ridotto. Tuttavia, considerato che «per le patate, ivi comprese le patate da semina, e gli aceti commestibili e i loro succedanei diversi dal vino, provvedimenti d'organizzazione comune dei mercati non saranno ancora applicabili il 31 dicembre 1973», il regime delle tasse compensative veniva prorogato, per l'importazione, rispettivamente in Francia e in Germania, da ultimo con la decisione del Consiglio 17 dicembre 1974.

Quindi, le tasse compensative che sostituiscono i prezzi minimi esistevano ancora, il 31 dicembre 1975, per le importazioni di piante di patate in Francia e di taluni aceti in Germania (decisione della Commissione 25 gennaio 1975). Del pari, con decisione della Commissione 11 dicembre 1974, emanata proprio il giorno successivo alla vostra sentenza *Charmasson*, la Francia e la Germania venivano autorizzate a differire l'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune per detti prodotti.

3. Sul piano delle proposte al Consiglio, la Commissione adotta un atteggiamento radicalmente diverso da quello ch'essa sostiene davanti a voi: intendo parlare, in primo luogo, del settore delle carni ovine e mi scuserete di questa incursione nel campo di un'altra causa pendente dinanzi a questa Corte.

Con decisione della Commissione 22 dicembre 1972, la Francia veniva autorizzata ad applicare provvedimenti di protezione per le carni ovine originarie dei paesi terzi e messe in libera pratica negli altri Stati membri, fino all'adozione di un regolamento del Consiglio relativo al-

l'organizzazione comune dei mercati per il prodotto di cui trattasi. Detta decisione veniva periodicamente prorogata (da ultimo, il 9 febbraio 1978). Secondo il suo art. 2, essa ha validità limitata all'entrata in vigore d'un regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati per il prodotto di cui trattasi ed al più tardi al 31 dicembre 1978. A partire dall'adesione, e per quanto riguarda in nuovi Stati membri, i provvedimenti che si erano potuti adottare per gli Stati membri originari in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 115 vengono considerati come facenti parte dell'organizzazione nazionale di mercato. Detti provvedimenti diverranno privi di effetti solo al momento dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune.

Contro la tesi sostenuta dalla Commissione può esser fatto valere un argomento ancora più decisivo: anche dopo la sentenza *Charmasson,* e prima della sua ultima proposta del 31 marzo 1978, la Commissione aveva presentato un progetto di regolamento *provvisorio,* dal titolo «proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune *transitoria* dei mercati nel settore delle carni ovine» che avrebbe dovuto essere applicato dal 1° gennaio 1976 al 31 dicembre 1977. Detto progetto mostra che la stessa Commissione ammetteva, fino al 31 dicembre 1977, delle deroghe al principio della giurisprudenza *Charmasson per quanto riguarda i vecchi Stati membri.*

In questa proposta, presentata il 18 settembre 1975, la Commissione sottolinea che gli scambi dei prodotti del settore delle carni ovine fra gli Stati membri sono «attualmente disciplinati dalle disposizioni particolari dell'Atto d'adesione e da quelle da applicarsi nel quadro di organizzazioni nazionali del mercato vigenti soprattutto in Francia»; che «è necessario prevedere disposizioni particolari e transitorie per gli Stati membri interessati. In attesa di un'organizzazione comune dei mercati definitiva, è opportuno consentire il mantenimento dei regimi nazionali d'importazione applicati ai paesi terzi . . . Tuttavia le disposizioni dell'Atto di adesione che disciplinano la graduale soppressione dei dazi doganali all'interno della Comunità devono essere rispettate». Il regime previsto doveva essere applicato a partire dal 1° gennaio 1976 e fino al 31 dicembre 1977.

Nella proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune, (definitiva) dei mercati nel settore delle carni ovine, la Commissione ammette inoltre che il passaggio dal regime vigente in ciascuno degli Stati membri a quello instaurato dal regolamento deve effettuarsi nelle migliori condizioni; di conseguenza, provvedimenti *transitori* possono rivelarsi necessari per facilitare questo passaggio. Tali provvedimenti devono essere limitati al periodo strettamente necessario onde evitare perturbazioni negli scambi, atte a mettere in pericolo le finalità di cui all'art. 39, n. 2, lett. b), del Trattato (cioè precisamente, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola); detti provvedimenti possono assumere anche la forma di aiuti attribuiti ai produttori comunitari, allo scopo di soddisfare le condizioni di cui all'art. 43, n. 3, lett. a), del Trattato.

L'art. 43, n. 3, recita:

«L'organizzazione comune prevista dall'art. 40, paragrafo 2, può essere sostituita alle organizzazioni nazionali del mercato, alle condizioni previste dal paragrafo precedente, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata:

a) quando l'organizzazione comune offra agli Stati membri che si oppongono alla decisione e dispongono essi stessi di un'organizzazione nazionale per la produzione di cui trattasi, garanzie equivalenti per l'occupazione

ed il tenore di vita dei produttori interessati, avuto riguardo al ritmo degli adattamenti possibili e delle specializzazioni necessarie . . .»

Il Titolo IV della proposta di regolamento presentata il 31 marzo 1978 contiene, sotto la rubrica «altre misure», vale a dire quelle che vanno necessariamente definite misure transitorie, l'art. 26, il cui n. 1 dispone: «Per facilitare la transizione dal regime vigente nei singoli Stati membri prima dell'applicazione del presente regolamento al regime istituito da quest'ultimo, la Commissione può adottare le *misure appropriate*».

4. Per quanto riguarda l'alcool etilico d'origine agricola, per il quale è del pari prevista un'organizzazione comune dei mercati, mi limiterò alle osservazioni seguenti.

La proposta modificata, presentata dalla Commissione al Consiglio il 7 dicembre 1976, che deve ancora essere rielaborata, contempla fra l'altro misure transitorie per l'alcool di melasso, per un periodo «non superiore a sette campagne» (art. 7) e misure *transitorie* applicabili «al più tardi» fino al 30 giugno 1979 «per agevolare il passaggio dal regime esistente a quello istituito dal presente regolamento» (art. 41). Nella causa 91/78, *Hansen,* rispondendo ad un quesito rivoltole dalla Corte, la Commissione dichiara che «per quanto le consta, la Repubblica federale desidera conservare l'organizzazione nazionale del mercato dell'alcool etilico d'origine agricola e, quindi, la garanzia di prezzo che assicuri la copertura dei costi fino a che detto sistema possa essere sostituito dalla progettata organizzazione comune dei mercati».

5. Ritorno infine al settore di cui trattasi nella presente causa.

È evidente che un regime veramente comunitario del tipo di quelli adottati in generale per i prodotti agricoli, cioè basato sulla formazione di un *prezzo* di mercato che corrisponda alle esigenze dei produttori nazionali ed accompagnato da vari congegni compensativi, presuppone l'abbandono, da parte del Regno Unito, della sua politica di sostegno agli agricoltori («deficiency payments» ed altre misure). È questa l'idea che si ricava dall'Atto d'adesione.

Rendendosi conto del carattere poco soddisfacente proprio di un regime completamente liberalizzato, ed indubbiamente per liberarsi da ogni responsabilità a seguito della sentenza *Charmasson,* la Commissione tentava di pervenire all'istituzione di un'organizzazione comune, per evitare, dopo il 31 dicembre 1977, una frattura tra le organizzazioni nazionali, che a tale data avrebbero dovuto essere divenute caduche, e l'organizzazione comune. Essa presentava al Consiglio, il 23 gennaio 1976, una proposta di regolamento che si basa sui principi sopra richiamati. Purtroppo, i suoi sforzi non sono finora riusciti a molto.

Secondo la proposta sottoposta dalla stessa Commissione al Consiglio, è previsto un periodo transitorio al fine di facilitare la riconversione nel senso di una disciplina comunitaria. Questo vuol dire che l'organizzazione comune potrà essere definitivamente realizzata solo a più lunga scadenza. L'art. 34 di detta proposta dispone infatti che «qualora siano necessarie misure *transitorie* per facilitare il passaggio dal regime in vigore sul piano comunitario e negli Stati membri a quello previsto dal presente regolamento, in particolare qualora l'applicazione del nuovo regime alla data prevista sollevi difficoltà di rilievo, tali misure sono adot-

tate secondo la procedura prevista dall'art. 27 (procedura del comitato di gestione). Esse rimangono applicabili al più tardi *fino al 31 luglio 1977*».

Per quanto mi è noto, la Commissione non ha finora modificato, relativamente a questo punto, la sua proposta. Ciò implica quindi che, ancora nel 1976, secondo il punto di vista della Commissione, i provvedimenti del genere di quelli che vengono adottati nell'ambito delle organizzazioni nazionali di mercato esistenti (tasse compensative, misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, ecc.), benché incompatibili col Trattato CEE a partire dal 1° gennaio 1970 — in forza, fra l'altro, della vostra sentenza *Miritz* — potevano ridiventare leciti fino al 31 luglio 1977, purché essi fossero «resi comunitari».

La stessa Commissione ammette, nella motivazione delle sue proposte relative ai prezzi per il 1978, che l'abolizione pura e semplice delle organizzazioni nazionali, che *potrebbe* sembrare, *a prima vista*, una conseguenza logica delle norme del Trattato, può non essere conforme alle finalità di cui all'art. 39 del medesimo Trattato. Essa si dichiara pienamente conscia della situazione esistente sui mercati delle patate nella Comunità, nonché delle conseguenze che la pura e semplice abolizione del regime attuale potrebbe avere nel Regno Unito, ed afferma di proseguire attivamente la ricerca di una soluzione globale. A suo avviso, questi motivi rendono indispensabile ed urgente l'adozione della *sua* proposta per un'organizzazione comune dei mercati, attualmente all'esame del Consiglio, o più precisamente rinviatale dopo la risoluzione del Parlamento europeo in data 16 settembre 1976.

Purtroppo ci troviamo di fronte ad una dichiarazione platonica, che non può essere di alcuna utilità per i produttori di patate del Regno Unito.

Tale dichiarazione sarebbe più credibile se la Commissione promuovesse contro il Consiglio un ricorso basato sull'obbligo di questo, nell'ambito dell'art. 60, n. 2, come essa lo interpreta, d'elaborare una politica comune per le patate. Tuttavia, a prescindere dalle difficoltà politiche cui l'esporrebbe una iniziativa del genere, essa troverebbe un ostacolo già nel semplice fatto di avere nuovamente la palla nel proprio campo, dopo la summenzionata risoluzione del Parlamento europeo.

La tesi della Commissione sarebbe altresì più convincente, se questa fosse intervenuta, in forza dell'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 26, a proposito delle associazioni di produttori olandesi.

La proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle patate, presentata dalla Commissione al Consiglio il 23 gennaio 1976, contempla espressamente l'istituzione di associazioni di produttori (art. 7), ma era stabilito che queste associazioni non dovessero occupare una posizione dominante nel mercato comune, condizione che andava valutata alla luce dei criteri derivanti dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte. Poiché detta proposta non è stata ancora approvata, se ne deve concludere che le associazioni di produttori che non soddisfano detta condizione restano vietate. Del pari, contrariamente a quanto previsto nella proposta presentata dalla Commissione al Consiglio, il regolamento di questo 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni, non includeva la patata nel suo ambito d'applicazione. Se quindi il Consiglio ha escluso le associazioni di produttori dal suo regolamento, nono-

stante che o a causa del fatto che la Comunità non ha ancora adottato una politica comune per questo prodotto, ciò deriva dalla necessità che le norme del Trattato in materia di concorrenza si applichino ipso jure a coloro che raccolgono o che pongono in commercio tale prodotto.

Il regolamento n. 26, in relazione con l'art. 42 del Trattato, si applica alle patate, prodotto agricolo ai sensi dell'allegato II del Trattato. Le sue disposizioni limitano l'efficacia delle norme in materia di concorrenza e, in particolare, di quelle riguardanti il divieto di concedere aiuti per i prodotti agricoli che non costituiscono ancora oggetto d'un regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati.

L'art. 2, n. 1, di detto regolamento, dispone: «L'art. 85, paragrafo 1, del Trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche . . . che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del Trattato». Tuttavia, a partire dalla scadenza del periodo transitorio del Trattato CEE, come dell'eventuale «periodo transitorio» dell'Atto d'adesione, i suddetti enti cessano automaticamente, secondo la tesi della Commissione, di essere esonerati ipso jure da quanto disposto dagli artt. 85 e 86 del Trattato CEE, e sono quindi vietati. Sarebbe interessante accertare se, ad avviso della Commissione, le richiamate disposizioni del regolamento n. 26 siano, esse pure, divenute caduche dopo il 31 dicembre 1977 e se, quindi, le norme in materia di concorrenza vadano ipso jure applicate nel settore delle patate, a partire da tale data, e quali conseguenze la Commissione ne abbia tratto riguardo alle associazioni di produttori nei Paesi Bassi.

Infine, la Commissione fa valere un argomento politico. Come ho già detto, si deve constatare che i suoi sforzi sono rimasti finora vani. Certuni pensano, infatti, che un'organizzazione comune sarebbe inutile. Altri ritengono che la progettata organizzazione non offra adeguate garanzie ai produttori, condizione posta dal Trattato per la sostituzione di un'organizzazione comune alle organizzazioni nazionali esistenti. Il risultato, sul piano giuridico, sarebbe che ci troveremmo in presenza d'una specie di «zona di libero scambio», o piuttosto di «vuoto giuridico», senza il capitolo «misure di sostegno» cui s'accompagna qualsiasi organizzazione comune dei mercati, giacché l'effetto della sentenza *Charmasson* sarebbe per l'appunto quello di escludere ogni rapporto tra gli obblighi degli Stati membri in questa materia e l'adozione di atti comunitari.

Come ha molto bene dimostrato l'avvocato generale G. Reischl nelle conclusioni per la causa *Rewe* (Racc. 1976, pag. 206), ritenere che l'organizzazione nazionale di mercato di cui trattasi debba considerarsi abolita alla fine del «periodo transitorio», nonostante il fatto che sia previsto ch'essa debba essere sostituita da un'organizzazione comune e che un'organizzazione del genere non sia stata istituita, significherebbe privare lo Stato membro interessato di un argomento di peso nelle trattative riguardanti la sostituzione di un'organizzazione comune all'organizzazione nazionale esistente, elemento che pure costituisce oggetto di un'espressa riserva nell'art. 43, n. 3. Quegli Stati membri che già non sono partigiani entusiasti dell'instaurazione di un'organizzazione del genere, in quanto, nel loro ordinamento, la produzione e la distribuzione sono organizzate su base «volontaria», o che sono favorevoli soltanto ad un'organizzazione «ridotta», avrebbero ancor meno motivi per accettare una siffatta organizzazione, od un'organizzazione più «completa», giacché avrebbero già ottenuto il «riodina-

mento», per non dire lo smantellamento delle organizzazioni nazionali concorrenti; interessati unicamente all'applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci, essi potrebbero raggiungere il loro obiettivo limitandosi all'ostruzionismo e al temporeggiamento.

Al contrario, uno Stato che si opponga all'instaurazione di un'organizzazione comune completamente invertebrata, in quanto essa non gli offra garanzie equivalenti a quelle dell'organizzazione nazionale esistente, non potrebbe servirsi della prerogativa che gli è nondimeno espressamente riconosciuta dall'art. 43, n. 3, lett. a).

Perciò, lungi dal costituire un passo avanti verso l'adozione dell'organizzazione comune, come sostiene la Commissione, lo smantellamento dell'organizzazione nazionale toglierebbe gran parte dell'interesse all'instaurazione dell'organizzazione comune.

VII — Per terminare, vorrei ampliare un po' la discussione.

Di fronte alle carenze del potere «legislativo», si sarebbe potuto ritenere che i regolamenti o le direttive previste per attuare talune disposizioni del Trattato non potevano più, ormai, venire adottati dato che i poteri conferiti a questo scopo erano limitati al periodo transitorio, e che quindi i diritti attribuiti dal Trattato possano essere pienamente esercitati.

Inversamente, si sarebbe potuto ammettere che il ritardo registratosi nell'entrata in vigore dei regolamenti o direttive non dispensava dall'obbligo di adottarli, anche dopo il 1° gennaio 1970, e che frattanto le disposizioni del Trattato, nella misura in cui non possono essere attuate se non a mezzo di detti regolamenti o direttive, non sono direttamente efficaci.

Nella vostra sentenza 21 giugno 1974 *(Reyners,* Racc. 1974, pag. 631), avete optato per una tesi intermedia, ponendo una distinzione tra le norme considerate direttamente efficaci per natura e quelle che necessitano di provvedimenti d'attuazione per essere effettivamente applicate.

La Corte sarebbe ricorsa ad una distinzione del genere riguardo ai ritardi sopravvenuti nell'attuazione della politica agricola comune, in particolare quanto all'instaurazione d'una organizzazione comune dei mercati in taluni settori?

Secondo l'art. 38, n. 2, del Trattato, le norme relative all'instaurazione del mercato comune (gli artt. 30 e segg., ad esempio) si applicano ai prodotti agricoli solo con riserva di quanto disposto dagli artt. 39-46, cioè fatta salva l'instaurazione della politica agricola comune qual'è definita all'art. 39. Orbene, la creazione di un'organizzazione del genere non può risultare se non da norme chiare e precise, tassativamente definite e istitutive di diritti a favore degli amministrati. È evidente che l'art. 40 del Trattato CEE non è «direttamente efficace». La Commissione lo ha sempre sostenuto, sia prima sia dopo la sentenza *Charmasson.* Cionondimeno, con detta sentenza, la Corte ha ampliato notevolmente la teoria dell'efficacia diretta. Non si tratta unicamente di accertare se tale o talaltra disposizione sia, di per se stessa, atta ad essere immediatamente applicata; occorre inoltre stabilire, qualora più norme siano applicabili simultaneamente, quale sia la più importante in relazione ai principi generali del Trattato. Secondo la sentenza *Charmasson,* l'abolizione delle restrizioni quantitative, una delle norme fondamentali del mercato comune, dotata di efficacia diretta, deve prevalere sulla necessità

della politica agricola comune, in quanto quest'ultima implichi un'attenuazione del principio della libera circolazione dei prodotti e non abbia potuto essere definita entro i termini fissati dal Trattato CEE.

Non si tratta più soltanto della nozione di efficacia diretta, unicamente fondata sull'inutilità di qualsiasi provvedimento d'attuazione, bensì d'una presa di posizione destinata ad esercitare una pressione sull'esecutivo comunitario e, per suo tramite, sugli Stati membri, al fine di pervenire alla piena applicazione del Trattato.

Occorre inoltre che un risultato del genere, il quale richiede, in ipotesi, l'adozione di regolamenti o di altri provvedimenti d'attuazione, possa essere ottenuto rapidamente, senza determinare le gravi distorsioni o gli sconvolgimenti che un'integrazione brutale potrebbe provocare in un settore economico determinato, in particolare in materia agricola, qualora rischiasse di risolversi nella negazione dei principi di cui all'art. 39 del Trattato. Dei provvedimenti transitori possono, obiettivamente, rivelarsi necessari. Il giudice non può, per quanto legittimi siano i suoi sforzi al fine di far trionfare le finalità del Trattato, sostituire interamente la propria responsabilità a quella dell'esecutivo (che, in gran parte, è anche il legislatore). Quel che mi sembra certo, in ogni caso, è che un atteggiamento del genere s'impone qualora si tratti, come nella fattispecie, dell'applicazione non già delle disposizioni stesse del Trattato, bensì di quelle dell'Atto d'adesione. Credo di aver dimostrato che il periodo venuto a scadenza il 31 dicembre 1977 era ben diverso, quanto alla sua natura e quanto ai suoi effetti, dal periodo transitorio di quindici anni contemplato dal Trattato, e che le norme sancite per realizzare l'assimilazione dell'economia dei nuovi Stati membri in un termine così breve erano notevolmente più elastiche di quelle che il Trattato aveva stabilito per la realizzazione del mercato comune fra gli Stati membri fondatori.

La politica agricola comune, qual'è definita all'art. 39, non può accompagnarsi al rischio di veder sparire, in uno Stato membro che ha fatto affidamento sulle realizzazioni comunitarie del periodo 1972-1973, un intero settore della produzione, come può essere possibile, almeno teoricamente, in materia industriale.

Con riserva di quanto potrei dire nella causa 231/78, concludo nel senso che la questione sottopostavi dovrebbe essere risolta come segue:

Trattandosi di un prodotto agricolo che, al momento dell'adesione, non rientrava in un'organizzazione comune dei mercati e che, il 1° gennaio 1978, non vi rientrava ancora, l'applicazione, dopo il 31 dicembre 1977, di restrizioni quantitative all'importazione di questo prodotto, se ed in quanto queste restrizioni facciano parte integrante d'una organizzazione nazionale dei mercati vigente al momento dell'adesione e nella misura necessaria per garantire il mantenimento in vigore dell'organizzazione nazionale, in attesa della realizzazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del prodotto di cui trattasi, non è incompatibile con l'art. 60, n. 2, dell'Atto d'adesione.