È altresì conforme al suddetto regolamento il sistema «toute licence accordée», qualora esso consista nel rilasciare automaticamente la licenza, immediatamente e gratuitamente, a chiunque ne faccia richiesta.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 dicembre 1971.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 7 DICEMBRE 1971[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, tribunale amministrativo olandese di ultima istanza, ci ha deferito questioni che in parte sono già state esaminate nelle cause 41—44-70, cui posso sostanzialmente richiamarmi, limitandomi per la fattispecie ad alcune considerazioni integrative. Oggetto della controversia sono le norme comunitarie sul mercato ortofrutticolo, codificate una prima volta nel regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 23 (GU n. 30 del 20. 4. 1962, pag. 965), integrate dal regolamento 25 ottobre 1966, n. 159 (GU n. 192 del 27. 10. 1966, pag. 3286) e poi unificate — per quel che riguarda le importazioni dai paesi terzi — con il regolamento 9 dicembre 1969 (GU n. L 318 del 18. 12. 1969, pag. 6).

Dal 1° marzo 1970 le importazioni sono state liberalizzate, tra l'altro anche per le mele da tavola, esentate da restrizioni quantitative o a misure di effetto equivalente pur se importate da paesi terzi. Il regolamento n. 2513 introduce però una clausola di salvaguardia per gli scambi con i paesi terzi; presupposti e condizioni di applicazione sono determinati nel regolamento 9 dicembre 1969 n. 2514 (GU n. L 318 del 18. 12. 1969, pag. 8).

1 — Traduzione dal tedesco.

Nella primavera del 1970 tale clausola fu applicata su sollecitazione del governo francese e per il motivo che il mercato comunitario delle mele navigava in cattive acque.

Il regolamento della Commissione 11 marzo 1970 n. 459 (GU n. L 57 del 12. 3. 1970, pag. 20, entrato in vigore il 15 marzo) istituiva licenze d'importazione per il periodo 1° aprile - 30 giugno 1970. Il sistema è stato illustrato ad abundantiam nel procedimento 41—44-70. Ricorderò che le licenze richieste nella settimana precedente il 22 maggio 1970 sono state rilasciate riducendo del 20 % i quantitativi indicati dagli importatori. Quattro domande di importatori olandesi presentate il 19 maggio 1970 sono state respinte e la comunicazione relativa veniva effettuata il 2 giugno 1970 dall'ente competente olandese nel settore ortofrutticolo, cioè la Produktschap voor groenten en fruit.

La comunicazione induceva gli interessati ad adire la Corte (cause 41—44-70) ma i ricorsi erano respinti perchè infondati con sentenza 13 maggio 1971. I provvedimenti sono pure stati impugnati dinanzi al College van Beroep, dinanzi al quale si è continuato a discutere anche dopo la sentenza 41—44-70, perchè l'incompetenza dell'organo olandese, secondo le attrici, non sarebbe stata esaminata dalla Corte di giustizia. La legge olandese sulle importazioni e sulle esportazioni del 5 luglio 1962 conferiva facoltà all'esecutivo di disciplinare le importazioni, subordinandole al beneplacito del ministro. L'art. 2 della legge olandese sull'import-export del 1963 stabiliva che l'importazione dei prodotti descritti all'allegato A. (comprendente le mele) era soggetta a licenza, pena il divieto. L'art. 12 autorizzava il ministro a revocare il divieto. La revocazione è stata fatta con un provvedimento entrato in vigore il 1° novembre 1968, che liberalizzava le importazioni delle merci elencate nell'allegato II, lettera B, del provvedimento del 1968 e nell'allegato I del regolamento n. 23 e del regolamento n. 159/66. Il provvedimento è stato modificato con il regolamento entrato in vigore il 1° aprile 1970, che subordinava l'importazione al rilascio di un «certificato o licenza d'importazione». L'art. 11 inoltre autorizzava il ministro a delegare determinate competenze ad un ente nazionale. In forza di questa disposizione la Produktschap voor groenten en fruit è l'ente che rilascia le licenze d'importazione per i prodotti disciplinati dal regolamento n. 23 e dal regolamento n. 159/66 e importati dopo il 31 ottobre 1968. Il direttore dell'ente deve logicamente esercitare le sue funzioni nel rispetto delle norme comunitarie che disciplinano i prodotti ortofrutticoli.

Le attrici sostengono anzitutto che — in virtù del sistema di licenze istituito con il regolamento n. 459 — gli enti nazionali dovevano essere investiti degli incarichi esecutivi con delega espressa e formale, mentre gli atti sui quali poggia la delega della Produktschap sarebbero inadeguati ad attribuire simili competenze. Le attrici sostengono inoltre che il sistema di licenze istituito in Olanda nel 1963, dal 1° marzo 1970 (data di entrata in vigore del regolamento n. 2513), non sarebbe più compatibile con il divieto di introdurre restrizioni quantitative alle importazioni sancito nell'art. 1. L'entrata in vigore del regolamento n. 2513 ha implicitamente abrogato il regime vigente in Olanda. Per questo l'ente olandese non sarebbe stato competente ad applicare il regime di tutela istituito dalla Commissione.

Così stando le cose, con sentenza 30 luglio 1971, il giudice nazionale ha deferito alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se la circostanza che il trattato istitutivo della CEE e i regolamenti su esso fondati attribuiscano poteri e impongano obblighi agli «Stati membri», in vista dell'esecuzione del trattato e dei regolamenti stessi, implichi che gli Stati membri possono trasferire ai loro organi detti poteri e detti obblighi unicamente mediante disposizioni espresse.
2. Se i termini «restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi mi-

sura di effetto equivalente» (art. 30 del trattato CEE), «restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente» (art. 31 del trattato CEE, art. 13 del regolamento 159/66, art. 1 del regolamento 2513/69), «contingentamenti e misure di effetto equivalente» (art. 32 del trattato CEE), «restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente» (art. 34 del trattato CEE) si riferiscano anche alle norme interne degli Stati membri che sanciscono un divieto d'importazione o d'esportazione, salvo il rilascio di licenze, disciplina che poi in effetti non è stata applicata in quanto vengono concesse esenzioni dal divieto e — per le operazioni non esentate — viene sempre rilasciata la licenza.

Hanno presentato osservazioni scritte le attrici, il governo olandese e la Commissione, che è stata la sola a presentare anche osservazioni orali.

1. La prima domanda si riferisce evidentemente all'art. 1 del regolamento n. 459, in virtù del quale gli Stati membri rilasciano licenze previa decisione della Commissione, cui vanno comunicati in precedenza gli estremi dell'operazione specifica per cui è richiesta la licenza. Se la domanda mira ad appurare soltanto se dalle norme comunitarie si può desumere che gli Stati membri possono delegare le competenze ai loro enti unicamente mediante atto esplicito, la risposta è facile.

Sotto questo aspetto, gli Stati membri sono i «titolari» dei diritti e dei doveri. Nella nozione di «Stato membro» rientrano quindi anche gli organi dello Stato, ma non determinate autorità. Il diritto comunitario cioè non si preoccupa tanto dell'aspetto formale della questione, quanto invece della sostanza, del perseguimento degli scopi che si prefigge. Il problema della delegazione di competenze e delle relative modalità non è risolto, in quanto il diritto comunitario nemmeno se lo pone. Questa esigenza non sussiste, né nell'ipotesi che gli Stati membri abbiano delegato alcune competenze alla Comunità, che a sua volta le ha nuovamente delegate agli Stati membri, né nell'ipotesi di una suddivisione di competenze. In sostanza gli Stati rimangono liberi nella scelta dei mezzi e dei metodi con cui perseguono gli scopi del trattato nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno. Ser per determinati settori le rispettive competenze sono già suddivise e disciplinate, gli Stati possono applicare le norme già esistenti, oppure se le giudicano inadeguate, possono creare una nuova disciplina. Questa attività andrà impostata in funzione degli ordinamenti giuridici nazionali ed orientata secondo il rispettivo sistema costituzionale; queste componenti indicheranno quale organo nazionale è il più idoneo ad essere investito dell'incarico esecutivo.

La Commissione ha giustamente rilevato che sarà opportuno rispondere facendo riferimento alla giurisprudenza in materia di violazione del trattato. In effetti, in svariate occasioni, pur partendo da presupposti diversi, si è sempre concluso che obblighi e diritti comunitari incombono agli Stati come tali (cause 77-69 e 8-70), ed uno Stato membro è responsabile a norma dell'art. 169, indipendentemente dall'organo che ha agito per suo conto o al quale è imputabile la carenza.

In conclusione quindi, come hanno proposto tutti i partecipanti al procedimento (anche le attrici parlano giustamente di problemi di diritto interno), la prima risposta dev'essere negativa, giacché il diritto comunitario non impone agli Stati membri di delegare la competenza di cui dispone per adempiere gli obblighi imposti dal trattato solo servendosi di una legge formale e nemmeno prescrive a quali organi tale competenza si debba delegare.

2. Il giudice proponente chiede poi l'interpretazione dell'espressione «restrizioni quantitative e provvedimenti d'effetto equivalente», che ricorre con lievissime varianti in vari articoli del trattato ed in particolare nell'art. 1 del regolamento n. 2513/69. Il giudice proponente vorrebbe sapere se in questa nozione rientrano anche i regolamenti nazionali in materia

d'import-export, che vietano di compiere operazioni senza licenza, qualora tali norme in pratica non vengano applicate sia perché ammettono esenzioni, sia perché le licenze vengono accordate senza distinzione.

Il governo olandese ritiene che si debba tener conto solo dell'effettiva applicazione del sistema di licenza interna e dei suoi effetti. Si tratta solo di vedere se il sistema ammette eccezioni. Le attrici invece ritengono che l'effettiva applicazione della norma si possa trascurare, come pure di poco rilievo è il fatto che saltuariamente regolamenti di second'ordine introducono eccezioni nel sistema delle licenze, poiché gli Stati membri non avrebbero più alcuna competenza in questo settore.

Dal canto suo, la Commissione ha assunto un atteggiamento più sfumato.

Mi ha colpito il fatto che tutti gli articoli del trattato e dei regolamenti che disciplinano il settore sono imperniati sulla stessa nozione ed in tutti ricorre la stessa formula (eccettuato l'art. 32 del trattato CEE, nel quale il termine contingente pare contrassegnare classicamente una politica d'importazione restrittiva). Più trascurabile invece è il fatto che la risoluzione del procedimento di merito, che riguarda la situazione posteriore al 1° marzo 1970 e tratta d'importazioni dai paesi terzi, dipenda essenzialmente dal senso dell'art. 1 del regolamento n. 2513.

Il senso generico dell'espressione «restrizioni quantitative», si può definire con una certa facilità: è un concetto tratto dal lessico dell'organizzazione europea per l'organizzazione economica, che riaffiora anche nel GATT (Accordo internazionale tariffario).

In base a questa nozione vengono adottati provvedimenti che escludono *immediatamente* l'importazione, totalmente o parzialmente, non per motivi tecnici (che potrebbero esser invocati anche per il mercato di prodotti nazionali), ma semplicemente in considerazione dell'entità delle partite del prodotto in questione e dei loro riflessi sul mercato in quel periodo.

L'espressione «provvedimenti d'effetto equivalente» costituisce il necessario completamento del divieto di restrizioni quantitative e per interpretarla ci si può richiamare ai precedenti offerti dalla giurisprudenza in materia di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali (cause 2 e 3-62, 90 e 91-63, 10-65 e 52 e 55-65). Ne consegue che la nozione integrativa si giustifica coll'intenzione del legislatore «di proibire non soltanto i provvedimenti che hanno anche formalmente carattere doganale, ma anche tutti quelli che, pur diversamente denominati, ovvero posti in vigore da altri organi, finirebbero per avere gli stessi effetti discriminatori» (Raccolta VIII-1962, pag. 805). Lo stesso ragionamento vale per l'espressione «provvedimenti d'effetto equivalente a restrizioni quantitative», il che mette in evidenza che il punto saliente sono gli effetti. Sono quindi tali i provvedimenti che impediscono parzialmente o totalmente le importazioni, cioè influiscono sulla quantità e sull'entità delle partite importate. S'infrappone cioè un ostacolo indiretto, che rende più difficile e più costoso importare merci e favorisce quindi le corrispondenti merci nazionali offerte sul mercato. Non vanno però considerati tali quei provvedimenti espressamente previsti dal trattato (ad esempio in materia di dazi doganali, tributi e sovvenzioni). Sono pure esclusi quei provvedimenti che hanno effetti restrittivi, tuttavia sono compatibili col trattato, giacché vengono emanati nell'ambito delle competenze ancora riservate agli Stati. Ciò vale ad esempio per determinate discipline commerciali che implicano — per tutti i prodotti nazionali ed importati — il divieto di vendita di merci che presentano determinate caratteristiche. L'effetto restrittivo sulle importazioni deriva dalla diversità delle discipline interne e vi può rimediare soltanto armonizzando le legislazioni a norma dell'art. 100 del trattato CEE. Lo stesso potrebbe dirsi per la disciplina sugli sdoganamenti, che continueranno ad effettuarsi finché esisteranno frontiere. Le eccezioni sono ammesse nei limiti in cui i provvedimenti

nazionali con effetto restrittivo si giustificano con una finalità che coincide con gli scopi del trattato.
Ritengo quindi che la disciplina istituita in Olanda nel 1963 non costituisca una misura d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative in quanto norme generali ed astratte prevedono eccezioni all'obbligatorietà delle licenze. Pur se le discipline derogatorie prendono forma di regolamenti di second'ordine, l'affermazione è valida se gli effetti dei regolamenti, sotto il profilo dell'ordinamento interno, sono indiscutibili e quindi paralizzano l'efficacia del sistema di licenze. La considerazione può applicarsi alla norma liberalizzatrice adottata in Olanda nel 1968, sulla quale si dovrà pronunciare in ultima istanza il giudice proponente.
In sostanza ho parzialmente risposto anche alla seconda questione ed un simile esame potrebbe essere sufficiente per il giudice a quo, giacché la norma di cui trattasi ha esercitato i suoi effetti sulle importazioni di mele dai paesi terzi già dal 1° novembre 1968.
Per stabilire se inoltre vi siano state restrizioni alle importazioni, nonostante le licenze siano state sistematicamente accordate, si deve partire dalla distinzione operata dalla Commissione; nei casi in cui il rilascio delle licenze è automatico ed *effettivo,* la disciplina delle licenze ha indubbio carattere restrittivo, giacché si impernia sugli effetti *potenziali* di questi provvedimenti. Se invece la legge impone il sistematico rilascio delle licenze, il sistema non può venir considerato come ostacolo diretto alle importazioni, ma al massimo come provvedimento di effetto equivalente.
Non vedo il perché di tale distinzione in quanto gli effetti potenziali non hanno alcuna rilevanza e mi pare artificiosa una teoria in questo senso costruita sul 4° comma dell'art. 33 del trattato, che impone di abolire anche i contingenti inutilizzati. Non si deve dimenticare che questa disposizione è giustificata poiché in tali casi non si esclude che in futuro si verifichino effettive restrizione all'importazione, mentre la prassi amministrativa del rilascio sistematico dissipa ogni timore sotto questo aspetto. Si deve quindi statuire l'eventuale sussistenza di restrizioni all'importazione non in base agli effetti potenziali di un provvedimento interno, ma solo in base alle effettive conseguenze di detti provvedimenti. La giurisprudenza in materia di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali fornisce un notevole argomento a favore di questa tesi. Noterò inoltre che la legge olandese di cui trattasi nella fattispecie aveva espressamente imposto alla Produktschap l'osservanza del diritto comunitario, cioè si poteva prevedere che le licenze sarebbero state regolarmente rilasciate anche se nessuna legge interna con questa prescrizione fosse stata emanata.
Un divieto d'importazione senza licenza che si sovrapponga ad una prassi di rilascio regolare di licenze alle condizioni stabilite dal diritto comunitario costituisce una misura restrittiva nel caso in cui la licenza venga rilasciata con ritardo oppure venga rilasciata solo a determinate condizioni. Di fronte a simili prospettive l'importatore può scoraggiarsi e le importazioni possono risentirne. Riterrei più regolare il sistematico rilascio di licenze anche per le importazioni dai paesi terzi, pur se gl'importatori possono ottenerle solo adempiendo certe formalità amministrative. Infatti negli scambi con l'estero le formalità doganali sono inevitabili.
Come ha detto la Commissione, è inevitabile la conservazione di un sistema di licenze onde disporre di una prospettiva attendibile delle importazioni future e per di più tale sistema è utile in quanto l'art. 3 del regolamento n. 2514 autorizza gli Stati ad adottare unilateralmente provvedimenti di tutela come la sospensione delle importazioni. Sotto questo aspetto è difficile ravvisare in simili provvedimenti restrizioni quantitative o provvedimenti di effetto equivalente.
Ecco quanto si deve aggiungere alla risposta della prima parte della seconda questione, purché beninteso si consideri la risposta come un tutto unico.

3. Propongo quindi di pronunciarvi come segue:

a) Qualora le norme del trattato o altre norme di diritto comunitario derivato impongano agli Stati membri obblighi, non si desume dal diritto comunitario che gli Stati membri possano trasferire le loro competenze ad organi della loro amministrazione solo in virtù di una norma espressa. Se i loro ordinamenti interni non contengono già norme esplicite in materia, gli Stati membri hanno unicamente l'obbligo di adottarle onde mettere in atto le norme di diritto comunitario.

b) Dalla nozione « restrizioni quantitative » e «provvedimenti d'effetto equivalente», esulano le norme di diritto interno che vietano le importazioni senza licenza se sono previste deroghe espresse a tale sistema. Lo stesso principio vale nell'ipotesi in cui le licenze vengano rilasciate automaticamente ed immediatamente purché lo scopo che s'intende perseguire col sistema sia giustificato da una lecita finalità, come la sorveglianza sulle importazioni onde consentire agli Stati d'intervenire tempestivamente, se necessario, con misure di salvaguardia.