CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 7 maggio 1996 *

1. Con il ricorso in esame la Commissione chiede alla Corte di constatare che la Repubblica federale di Germania, autorizzando l'importazione di prodotti lattiero-caseari nel quadro del regime sul perfezionamento attivo allorché il valore in dogana delle merci è inferiore al prezzo minimo fissato dall'accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari, accordo concluso in ambito GATT e approvato dalla Comunità con decisione del Consiglio 10 dicembre 1979, 80/271/CEE, relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973/1979 [1] (nel prosieguo: «l'Accordo»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CEE.

Più precisamente, la Commissione contesta al governo tedesco di avere in tal modo violato, o comunque di non aver preso in considerazione: a) l'obbligo di cooperazione in materia di prezzi minimi all'importazione, quale previsto nei tre protocolli allegati all'Accordo [art. 6, n. 1, lett. a), del protocollo n. 1; art. 6, lett. a), dei protocolli nn. 2 e 3]; b) l'obbligo di rispettare i prezzi minimi all'esportazione di cui all'art. 3], n. 1, di ciascuno dei tre protocolli allegati all'Accordo; c) gli artt. da 5 a 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo [2], in particolare sotto il profilo della sussistenza delle condizioni economiche che consentono di concedere l'autorizzazione.

2. Per ben comprendere la portata degli addebiti e gli argomenti difensivi avanzati dalla convenuta, è opportuno qui richiamare le pertinenti disposizioni dell'Accordo e del regime sul perfezionamento attivo, nonché lo svolgimento della fase precontenziosa.

La normativa pertinente

3. L'Accordo, entrato in vigore il 1° gennaio 1980, si prefigge di realizzare l'espansione e una liberalizzazione sempre maggiore del commercio mondiale dei prodotti lattiero-caseari alle condizioni di mercato più stabili possibili, sulla base di reciproci vantaggi tra paesi esportatori e paesi importatori (art. I). Esso si applica ai seguenti prodotti: latte e crema di latte, concentrati o zuccherati; burro; formaggi e latticini; caseine (art. II). Sono previsti obblighi generali di informazione (art. III) e di cooperazione tra i parte-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU 1980, L 71, pag. 1.

2 — GU L 188, pag. 1.

cipanti (art. IV), in particolare in materia di aiuti ai paesi in via di sviluppo (art. IV). Le funzioni necessarie all'attuazione dell'Accordo sono espletate dal Consiglio internazionale dei prodotti lattiero-caseari, istituito dall'Accordo stesso e composto da rappresentanti delle parti contraenti (art. VII).

All'Accordo sono allegati tre protocolli, relativi rispettivamente a taluni tipi di latte in polvere (protocollo n. 1), ai grassi del latte (protocollo n. 2) e a taluni formaggi (protocollo n. 3). Tali protocolli, che costituiscono parte integrante dell'Accordo, impongono obblighi analoghi: a) i prezzi all'esportazione non devono essere fissati a un livello inferiore ai prezzi minimi stabiliti dall'Accordo (art. 3, n. 1, di ciascun protocollo); b) ciascun protocollo si applica alle esportazioni di prodotti che siano fabbricati o imballati nel territorio doganale di una delle parti (art. 3, n. 7, del protocollo n. 1; art. 3, n. 6, dei protocolli nn. 2 e 3); c) l'importazione di prodotti rientranti nei protocolli non deve essere effettuata, per quanto possibile, a prezzi inferiori al valore in dogana equivalente ai prezzi minimi stabiliti [art. 6, n. 1, lett. a), del protocollo n. 1; art. 6, lett. a), dei protocolli nn. 2 e 3]; d) le parti si impegnano ad applicare misure correttive appropriate nel caso in cui l'importazione a dei prezzi inferiori a quelli minimi sia tale da compromettere l'applicazione del protocollo [art. 6, n. 1, lett. c), del protocollo n. 1; art. 6, lett. c), dei protocolli nn. 2 e 3]; e) su richiesta di una delle parti, possono essere accordate delle deroghe all'obbligo di rispetto dei prezzi minimi di cui all'art. 3, n. 1, di ciascun protocollo (art. 7 di ciascun protocollo) [3].

4. Quanto al regime comunitario di perfezionamento attivo, va anzitutto ricordato che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1999/85, tale regime permette, previa apposita autorizzazione, di sottoporre a lavorazione nel territorio doganale della Comunità, per far loro subire una o più operazioni di perfezionamento: a) merci non comunitarie destinate ad essere riesportate fuori della Comunità sotto forma di prodotti compensatori, senza che tali merci siano soggette ai dazi all'importazione (regime di sospensione); b) merci immesse in libera pratica con rimborso o abbuono dei relativi dazi a seguito dell'effettiva riesportazione al di fuori della Comunità sotto forma di prodotti compensatori (regime di rimborso). Le operazioni di perfezionamento, quali definite all'art. 1, n. 3, lett. h), dello stesso regolamento, comprendono la lavorazione, la trasformazione e la riparazione di merci, nonché l'utilizzazione di talune merci specifiche che consentono o facilitano l'ottenimento di prodotti compensatori e che sono destinate a scomparire nel corso della loro utilizzazione.

3 — Ad esempio, una deroga è prevista per il latte in polvere destinato all'alimentazione degli animali (art. 3, n. 5, del protocollo n. 1).

L'autorizzazione necessaria per poter fruire del perfezionamento attivo è concessa, conformemente all'art. 5 del regolamento n. 1999/85, nei casi in cui tale regime «può contribuire a creare le condizioni più favorevoli all'esportazione dei prodotti compensatori, purché non sia recato pregiudizio agli interessi essenziali dei produttori comunitari (condizioni economiche)». Le condizioni economiche sussistono, tra l'altro, quando le merci destinate a subire le operazioni di perfezionamento «sono prodotte nella Comunità, ma non possono essere utilizzate in quanto il loro prezzo rende economicamente impossibile l'operazione commerciale prevista» (art. 6, n. 1, lett. d)).

5. Ai fini che qui rilevano, va poi ricordato il regolamento (CEE) della Commissione 26 giugno 1991, n. 2228 [4], che fissa talune disposizioni applicative del regolamento n. 1999/85. L'art. 16 di tale regolamento stabilisce che la sottoposizione delle merci al regime di perfezionamento attivo, in caso di ricorso al sistema di sospensione, ha come conseguenza la non applicazione delle misure specifiche di politica commerciale all'importazione previste per tali merci [5]. Le misure specifiche di politica commerciale sono le misure non tariffarie stabilite, nel quadro della politica commerciale comune, dalle disposizioni comunitarie relative ai regimi applicabili alle importazioni e alle esportazioni di merci, quali le misure di sorveglianza o di salvaguardia, le restrizioni o le limitazioni quantitative e i divieti d'importazione o di esportazione (art. 1, n. 12).

Sebbene non applicabile ai fatti di causa, va infine ricordato che il regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario [6] (che ha peraltro sostituito e abrogato il regolamento n. 1999/85), prevede, all'art. 114, n. 1, lett. a), che il regime di perfezionamento attivo consente di sottoporre a lavorazione sul territorio doganale della Comunità, per far subire loro una o più operazioni di perfezionamento, «merci non comunitarie destinate ad essere riesportate fuori del territorio doganale della Comunità sotto forma di prodotti compensatori, senza essere soggette ai dazi all'importazione né a *misure di politica commerciale*» [7].

La fase precontenziosa

6. Ritenendo in contrasto con il diritto comunitario la prassi consistente nell'autorizzare operazioni di perfezionamento attivo allorché il valore in dogana delle merci è inferiore al prezzo minimo fissato dall'Accordo, la Commissione iniziava, con lettera di messa in mora del 26 marzo 1991, una

4 — GU L 210, pag. 1.

5 — Tale norma, è bene precisarlo, è redatta in termini identici all'art. 16 del regolamento n. 3677/86 (GU L 351, pag. 1), regolamento codificato e quindi abrogato proprio dal regolamento n. 2228/91.

6 — GU L 302, pag. 1.

7 — Il corsivo è mio.

procedura d'infrazione contro la Germania. Il governo tedesco contestava, con lettera del successivo 8 maggio, che le merci sottoposte al regime di perfezionamento attivo costituissero delle importazioni ai sensi dell'Accordo e comunque ricordava di aver adito il comitato 113 appunto allo scopo di chiarire tale questione.

Non soddisfatta delle spiegazioni fornite dal governo tedesco, il 3 febbraio 1993 la Commissione gli indirizzava un parere motivato con cui ribadiva la propria posizione e chiedeva che fosse messa fine all'infrazione entro il termine di due mesi. In risposta al parere motivato il governo tedesco faceva valere, da un lato, che la stessa normativa comunitaria sul perfezionamento attivo prevede che le misure di politica commerciale non si applicano alle merci sottoposte a tale regime; dall'altro, che il comitato 113 non aveva ancora approfondito tale questione.

7. È opportuno a questo punto precisare che, come risulta da un documento esibito dalla Commissione su richiesta della Corte, il punto sollevato dalle autorità tedesche è stato effettivamente portato dinanzi al comitato 113 nella seduta del 15 febbraio 1991. Nel relativo processo verbale si afferma che «la Commissione ha cominciato ad esaminare, con le delegazioni interessate, un problema sollevato dalla delegazione tedesca e relativo alle difficoltà derivanti da una *contraddizione evidente* tra le disposizioni legislative comunitarie sul perfezionamento attivo dei prodotti lattiero-caseari e le disposizioni sui prezzi minimi figuranti nell'Accordo internazionale relativo a tali prodotti. Il comitato ha deciso di ritornare su tale questione quando la Commissione avrà chiarito la situazione» [8].

La Commissione, tuttavia, non ha più riportato la questione all'attenzione del comitato. E ciò, come spiegato dalla stessa nel corso della procedura, in quanto — a seguito di contatti bilaterali con le diverse delegazioni — essa sarebbe giunta alla conclusione che la posizione del governo tedesco era "isolata". Essa ha pertanto, in data 26 gennaio 1994, introdotto il presente ricorso.

Sulla ricevibilità

8. Rilevo preliminarmente che lo Stato convenuto, sebbene non sollevi formalmente alcuna eccezione di irricevibilità, osserva nondimeno che la Commissione avrebbe dovuto attendere l'esito dei lavori del comitato 113 prima di introdurre il ricorso in oggetto. In particolare, esso ricorda che la ragion d'essere di tale comitato è precisamente quella di assicurare l'interpretazione ed il rispetto degli accordi internazionali e, a tal fine, di fissare una posizione unica della

8 — Il corsivo è mio. È opportuno precisare che si tratta di una traduzione non ufficiale; per quanto qui rileva, osservo che il testo francese parla di «contradiction évidente» e quello inglese di «apparent discrepancy».

Comunità sui punti sui quali vi sia divergenza tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione. Pertanto, sempre ad avviso del governo convenuto, è lecito chiedersi se la Commissione poteva introdurre un ricorso ex art. 169 per far constatare la violazione di un accordo internazionale nel caso in cui, come nella specie, il comitato 113 — investito della questione — non si era ancora pronunciato.

Sul punto, basti qui rilevare che l'art. 169 attribuisce alla Commissione un ampio potere discrezionale [9] sia in ordine all'avvio della procedura d'infrazione, a tal fine essendo sufficiente che essa «*reputi* che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato»; sia in relazione all'introduzione del ricorso, atteso che essa «*può* adire la Corte di giustizia». L'esercizio di tale potere discrezionale non può dunque essere subordinato a condizioni diverse e più rigorose di quelle stabilite dallo stesso art. 169, in particolare al parere del comitato 113. Ne consegue, per quanto qui rileva, che la scelta della Commissione di introdurre il ricorso in oggetto senza attendere il pur richiesto parere del comitato può certo essere discussa sul piano dell'opportunità, ma non assume alcuna rilevanza ai fini della ricevibilità dello stesso.

9 — Il potere discrezionale di cui la Commissione dispone in proposito è stato sottolineato dalla stessa Corte a più riprese, sia pure in un diverso contesto. V., ad esempio, sentenza 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione (Racc. pag. 291, punto 11).

Sul merito

9. La Commissione, come già ricordato, contesta alla Germania di autorizzare operazioni di perfezionamento attivo anche qualora non siano rispettati i prezzi minimi all'*importazione* previsti dall'Accordo. Da ciò, l'istituzione agente deduce la violazione dell'obbligo di rispettare i prezzi minimi all'*esportazione* fissati dallo stesso Accordo, nonché la violazione del regolamento, nella misura in cui il fatto stesso di accordare autorizzazioni nell'ipotesi considerata implicherebbe il mancato rispetto delle condizioni economiche di cui agli artt. da 5 a 8 dello stesso.

Il governo tedesco non contesta di autorizzare, nell'ambito di operazioni di perfezionamento attivo, l'importazione di prodotti lattiero-caseari a prezzi inferiori ai prezzi minimi stabiliti dall'Accordo. Esso sostiene tuttavia che l'ammissione dei prodotti in questione al regime di perfezionamento attivo neppure entrerebbe nel campo di applicazione dell'Accordo. A tal fine, il governo tedesco fa valere che: a) le nozioni di importazione e di esportazione di cui all'Accordo vanno riferite a merci in libera pratica nella Comunità e non a merci sottoposte a regime di perfezionamento attivo; b) l'applicazione di misure di politica commerciale — e dunque anche dell'Accordo — alle merci sottoposte al regime di perfezionamento attivo sarebbe espressamente esclusa dall'art. 16 del regolamento n. 2228/91 (che

riprende esattamente il testo dell'art. 16 del precedente regolamento n. 3677/86) e, dal 1° gennaio 1994, dall'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale comunitario.

10. Tenuto conto di tali argomenti, occorre anzitutto stabilire se l'Accordo, che non contiene alcuna disposizione espressa in proposito, sia o no applicabile agli scambi commerciali con i Paesi terzi nell'ambito del perfezionamento attivo.

11. Gli argomenti avanzati dalle parti e relativi al tenore letterale dell'Accordo non appaiono decisivi. È vero infatti, come evidenziato dalla Commissione, che gli artt. 3, n. 7, del protocollo n. 1 e 3, n. 6, dei protocolli nn. 2 e 3, nel precisare che essi si applicano alle esportazioni dei prodotti di cui si tratta, siano essi «fabbricati» o «imballati» nel territorio doganale di una parte contraente, dunque anche della Comunità, non prevedono alcuna eccezione. È altresì vero, tuttavia, che i prodotti «fabbricati» o «imballati» sul territorio doganale della Comunità non coincidono, almeno non necessariamente, con i prodotti ottenuti mediante la lavorazione, la trasformazione o la riparazione di merci ai sensi della regolamentazione sul perfezionamento attivo. In ogni caso, poi, dall'interpretazione della Commissione — anche a volerla considerare corretta — si può al più dedurre l'applicabilità dell'Accordo anche alle esportazioni effettuate a seguito di un'operazione di perfezionamento attivo, ma non certo alle importazioni di merci sottoposte a tale regime.

La Commissione sostiene tuttavia che una diversa interpretazione — oltre a porsi in contrasto con lo scopo dell'Accordo — inciterebbe al non rispetto dell'Accordo medesimo, nella misura in cui gli Stati contraenti ben potrebbero acquistare da Paesi terzi i prodotti in questione a prezzi inferiori a quelli fissati dall'Accordo e magari riesportarli, a seguito della lavorazione o trasformazione nell'ambito del regime sul perfezionamento attivo, senza neppure rispettare i prezzi minimi all'esportazione.

12. Orbene, deve innanzitutto riconoscersi che la stabilità del mercato voluta dall'Accordo, per garantire l'espansione e la liberalizzazione del commercio mondiale dei prodotti in questione, sarebbe messa in pericolo ove fosse consentito agli operatori comunitari di non rispettare, sia pure nel solo ambito del perfezionamento attivo, i prezzi minimi fissati dall'Accordo. Tenuto conto poi che i prezzi comunitari sono molto più elevati di quelli mondiali, è fin troppo evidente che l'esclusione dal campo di applicazione dell'Accordo delle merci sottoposte al regime di perfezionamento attivo sarebbe inevitabilmente tale da nuocere agli interessi dei produttori comunitari.

Ritengo pertanto, in assenza di una espressa disposizione dell'Accordo di segno diverso, che la tesi della Commissione sia da condividere. Ciò significa, all'evidenza, che il fatto stesso di autorizzare operazioni di perfezionamento attivo allorché il valore in dogana è inferiore ai prezzi minimi all'importazione

stabiliti dall'Accordo costituisce, in via di principio, una violazione dell'Accordo.

13. Al riguardo, rilevo poi che la tesi, pure fatta valere dal governo convenuto, secondo cui l'obbligo in questione costituirebbe un mero obbligo di cooperazione, non è tale da spostare i termini del problema. È ben vero, infatti, che la norma in questione impone alle parti unicamente di «cooperare alla realizzazione dell'obiettivo del presente protocollo in materia di prezzi minimi ed assicurare, per quanto possibile, che i prodotti (...) non siano importati a prezzi inferiori al valore in dogana equivalente ai prezzi minimi prescritti» [10]. È altresì vero, come sostenuto dalla Commissione, che la formulazione di tale norma è dovuta al fatto che talvolta gli Stati contraenti non sono in grado di impedire l'importazione dei prodotti in questione a prezzi inferiori ai minimi fissati dall'Accordo.

Nella specie, è fin troppo evidente che lo Stato è sicuramente in grado di impedire l'importazione: gli è infatti sufficiente negare il rilascio della indispensabile autorizzazione.

14. Non ritengo invece fondata la censura relativa al mancato rispetto dei prezzi minimi all'*esportazione*. Al riguardo, la Commissione si limita invero a sostenere che il mancato rispetto dei prezzi minimi all'importazione implicherebbe come conseguenza automatica che anche la riesportazione dei prodotti in questione sarebbe effettuata a prezzi inferiori a quelli minimi. Il governo convenuto ribatte che i costi delle operazioni di perfezionamento (lavorazione, trasformazione o riparazione), uniti a quelli di trasporto, farebbero sì che i prodotti in questione sarebbero riesportati a prezzi superiori a quelli fissati dall'Accordo.

In presenza di tale affermazione, non adeguatamente contestata dalla Commissione, cui incombe, è bene ricordarlo, l'onere di provare l'esistenza della violazione denunciata [11], la censura in questione va comunque respinta.

15. Ciò precisato, passo ad esaminare la pretesa contraddizione che esisterebbe tra l'Accordo e le norme sul perfezionamento attivo. Come accennato, infatti, il governo tedesco fa valere che — conformemente all'art. 16 del regolamento n. 2228/91 e, a partire dal 1° gennaio 1994, all'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale comunitario — la sottoposizione al regime di perfezionamento attivo, in

10 — Art. 6, n. 1, lett. a), del protocollo n. 1 e corrispondenti disposizioni degli altri due protocolli. Ricordo poi che, in base al successivo art. 6, n. 1, lett. c, del protocollo n. 1 ed alle corrispondenti disposizioni degli altri due protocolli, le stesse parti si impegnano inoltre ad «esaminare di buon grado le proposte riguardanti opportune misure correttive se eventuali importazioni realizzate a prezzi incompatibili con i prezzi minimi compromettono l'applicazione del presente protocollo».

11 — V., da ultimo, sentenza 27 aprile 1993, causa C-375/90, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-2055, punto 33).

caso di ricorso al sistema di sospensione, ha come conseguenza la non applicazione delle misure di politica commerciale previste per tali merci.

16. La Commissione, per parte sua, ritiene non pertinente il richiamo all'art. 16 del suo regolamento di applicazione, atteso che questo fa riferimento a *misure di politica commerciale destinate specificamente all'importazione*, allorché nella specie non si tratterebbe di misure specifiche all'importazione, bensì complementari al regime stabilito per l'esportazione. In ogni caso, secondo la Commissione, il governo tedesco non potrebbe utilmente invocare le disposizioni in questione, atteso che si tratta di disposizioni presenti in un suo regolamento di applicazione e non nel regolamento di base del Consiglio.

La stessa Commissione, poi, riconosce che la sua argomentazione ha perso di forza a seguito dell'entrata in vigore del codice doganale, il cui art. 114, n. 1, lett. a), esclude in termini generali l'applicabilità delle misure di politica commerciale alle merci sottoposte al regime di perfezionamento attivo. Pur tentando di spiegare la compatibilità tra tale disposizione e l'Accordo, essa si è invero limitata, nel corso dell'udienza, a precisare che, essendo il codice doganale entrato in vigore solo dopo la scadenza del parere motivato, la disposizione in questione non è applicabile ai fatti di causa.

17. Rispetto a quest'ultimo punto, ricordo anzitutto che, in base ad una costante giurisprudenza della Corte, l'inadempimento è constatato con riferimento alla data di scadenza del parere motivato [12]. Ne consegue, per quanto qui rileva, che l'infrazione contestata alla Germania a stretto rigore non potrebbe essere valutata rispetto all'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale, essendo tale ultima disposizione entrata in vigore il 1° gennaio 1994, allorché il termine impartito dal parere motivato scadeva nell'aprile del 1993.

Considerazioni relative all'economia delle procedure suggerirebbero tuttavia una diversa soluzione. Al di là della circostanza che l'emananda sentenza varrebbe solo per il passato, sì che il problema qui in discussione si riproporrebbe negli stessi termini per il periodo dal 1° gennaio 1994, va altresì sottolineato che è stata proprio la Commissione a

12 — Tale giurisprudenza, relativa a comportamenti e/o modifiche legislative intervenute successivamente a tale data, opera invero sotto un duplice profilo: sia nell'interesse della Commissione a veder dichiarato l'inadempimento, anche se nel frattempo cessato (v., ad esempio, sentenza 21 giugno 1988, causa 283/86, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3271, punto 6; nonché sentenza 11 agosto 1995, causa C-433/93, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2303, punto 15); sia nell'interesse dello Stato membro a che non gli siano mossi addebiti diversi da quelli svolti nella procedura precontenziosa, le cui finalità essenziali risulterebbero altrimenti frustrate, in particolare rispetto al principio del contraddittorio (v., tra le tante, sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 16; nonché sentenza 14 luglio 1988, causa 298/86, Commissione/Belgio, Racc. pag. 4343, punto 10). Tale ultima affermazione non va tuttavia intesa in termini assoluti. La stessa Corte ha infatti riconosciuto che nel caso in cui sopravvenga un cambiamento normativo tra la fase precontenziosa e l'introduzione del ricorso è sufficiente, ai fini della ricevibilità dei nuovi addebiti, «che il sistema istituito dalla normativa criticata nella fase precontenziosa sia stato nel suo complesso confermato dai nuovi provvedimenti emanati dallo Stato membro successivamente al parere motivato e che sono oggetto del ricorso» (sentenza 17 novembre 1992, causa C-105/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5871, punto 13). Ove si adottasse la stessa prospettiva anche rispetto a modifiche intervenute nella normativa comunitaria, a me sembra che i rilievi del governo tedesco fondati sull'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale meriterebbero di essere presi in considerazione.

citare per la prima volta, nell'atto introduttivo del giudizio, l'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale ed a valutare se potesse essere considerato tale da far venire meno l'inadempimento contestato alla Germania. Peraltro, nel rispondere per iscritto ad uno specifico quesito posto dalla Corte, la stessa Commissione ha precisato che nel caso in cui si pervenisse alla conclusione che il comportamento contestato al governo tedesco fosse autorizzato da un regolamento del Consiglio, un ricorso ex art. 173 per l'annullamento dell'atto di tale istituzione sarebbe certamente più appropriato di un ricorso ex art. 169 contro lo Stato membro "inadempiente".

In ogni caso, atteso che l'art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale riprende ed amplia il contenuto dell'art. 16 del regolamento n. 2228/91, con la conseguenza che un eventuale contrasto tra quest'ultimo e l'Accordo implicherebbe un contrasto ancora più evidente tra la ricordata disposizione del codice doganale e l'Accordo, è opportuno in primo luogo verificare se l'Accordo possa o no essere considerato, ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 2228/91, una misura di politica commerciale destinata specificamente all'importazione.

18. La lapidaria affermazione della Commissione secondo cui si tratterebbe in realtà di una misura complementare all'esportazione non appare convincente e comunque non è sufficientemente motivata. Ove mai essa fosse riferita alla circostanza che l'obbligo di rispettare i prezzi minimi è categorico solo per le esportazioni, mentre per le importazioni sarebbe imposto alle parti unicamente di «cooperare alla realizzazione dell'obiettivo del presente protocollo in materia di prezzi minimi ed assicurare, per quanto possibile, che i prodotti (...) non siano importati a prezzi inferiori al valore in dogana adeguato equivalente ai prezzi minimi prescritti» [13], ritengo che la tesi in questione risulti contraddetta, oltre che dal tenore dell'Accordo, dalla stessa Commissione.

Quest'ultima, infatti, ha sottolineato nel corso della procedura che l'obbligo di rispettare i prezzi minimi all'importazione è redatto in termini non assoluti unicamente in ragione del fatto che non sempre è giuridicamente possibile agli Stati contraenti impedire l'importazione a prezzi inferiori a quelli stabiliti. Tale argomentazione è indicativa della circostanza che l'Accordo, quantomeno nelle intenzioni ed in via di principio, ha instaurato un regime applicabile sia alle importazioni che alle esportazioni; ciò che è confermato dallo scopo dell'Accordo quale prima evidenziato (v. punti 11 e 12). È appena il caso di aggiungere, poi, che, nella misura in cui si tratta di un regime applicabile alle importazioni ed alle esportazioni, esso rientra a pieno titolo tra le misure specifiche di

13 — Art. 6, n. 1, lett. c), del protocollo n. 1 e corrispondenti articoli degli altri due protocolli.

politica commerciale quali definite all'art. 1, n. 12, dello stesso regolamento n. 2228/91 [14].

19. Decisamente singolare, se non addirittura sorprendente, è poi l'argomento della Commissione secondo cui l'art. 16 del regolamento n. 2228/91 non potrebbe essere fatto valere, ai fini che qui rilevano, in quanto contenuto in un ... suo regolamento di applicazione e non nel regolamento di base del Consiglio. Ammetto che non mi è chiaro se la Commissione voglia in tal modo sostenere che le è concesso adottare regolamenti di applicazione in contrasto con un accordo internazionale di cui la Comunità è parte e al contempo perseguire quegli Stati che li rispettano, ovvero se l'eventuale violazione di un accordo internazionale ad opera di norme comunitarie possa assumere una qualche rilevanza solo se commessa dal Consiglio.

In ogni caso, mi sembra fin troppo evidente che, nella misura in cui non è qui addotta alcuna violazione del regolamento di base da parte dell'art. 16 del regolamento n. 2228/91, la tesi della Commissione si rivela non solo oscura ma anche inconferente. Resta che l'art. 16 si pone in contrasto con l'Accordo per il fatto stesso di sottrarre al suo campo di applicazione le merci sottoposte al perfezionamento attivo e che tale contraddizione è diventata ancora più manifesta con l'entrata in vigore del codice doganale comunitario. La formulazione dell'art. 114, n. 1, lett. a), di detto codice, infatti, non lascia alcun dubbio in merito alla non applicabilità delle misure di politica commerciale alle merci sottoposte al regime in questione, con la conseguenza che le osservazioni che precedono valgono — a maggior ragione — rispetto a tale disposizione: la rilevata contraddizione tra la normativa sul perfezionamento attivo e l'Accordo ne risulta dunque confermata e oggi addirittura rafforzata.

20. Preso atto dell'esistenza di tale contraddizione, occorre ora chiarire se il governo tedesco sia nondimeno tenuto a rispettare l'Accordo e se, nonostante le particolari condizioni della fattispecie, il ricorso vada comunque accolto.

La Commissione, premesso che — conformemente all'art. 228, n. 7, del Trattato CE — gli accordi conclusi tra la Comunità e uno o più Stati terzi vincolano le istituzioni della Comunità e gli Stati membri, fa valere che «se le autorità tedesche applicassero rigorosamente il regime comunitario sul perfezionamento attivo e l'Accordo GATT, le autorizzazioni per le operazioni di perfezionamento non sarebbero comunque

14 — La non applicabilità delle misure di politica commerciale alle merci sottoposte al perfezionamento attivo, in caso di ricorso al regime di sospensione, è indirettamente confermata anche dall'art. 51 dello stesso regolamento, in base al quale l'immissione in libera pratica delle merci d'importazione «è subordinata all'applicazione, da parte dell'autorità doganale, delle misure specifiche di politica commerciale in vigore per le merci d'importazione all'atto dell'accettazione della dichiarazione di immissione in libera pratica».

concesse», con la conseguenza che un problema di incompatibilità neppure si porrebbe. In sostanza, la tesi della Commissione è che le autorizzazioni all'importazione, allorché i prezzi siano inferiori a quelli minimi fissati dall'Accordo, dovrebbero essere negate e/o revocate, se già accordate, in quanto in tale ipotesi comunque non sussisterebbero le condizioni economiche richieste dalla disciplina in questione per il rilascio dell'autorizzazione. E ciò essenzialmente perché, nella misura in cui i prezzi minimi fissati dall'Accordo non sono rispettati, la Comunità avrebbe maggiori costi a livello di spese agricole, il che si ripercuoterebbe negativamente sugli stessi produttori comunitari.

21. La tesi in questione, così come prospettata dalla Commissione, sembrerebbe dunque indicare che l'inadempimento sussisterebbe anche in assenza dell'Accordo, in particolare dell'obbligo da esso imposto di rispettare i prezzi minimi. A ben vedere, tuttavia, così non è. La Commissione, infatti, non contesta affatto la tesi del governo tedesco secondo cui le autorizzazioni sarebbero concesse in conformità dell'art. 6, punto 1, lett. d), del regolamento n. 1999/85 [15]. Al contrario, essa riconosce che l'ipotesi contemplata da tale disposizione si verifica di frequente rispetto ai prodotti in questione e che dunque, a stretto rigore, non vi sarebbe alcuna violazione del regolamento sotto il profilo della sussistenza delle condizioni economiche. Nondimeno, la stessa istituzione fa valere che la Comunità non può in alcun caso ammettere che le operazioni effettuate a dei prezzi inferiori ai prezzi minimi siano suscettibili di essere protette; e ciò in ragione delle pertinenti disposizioni dell'Accordo e dei loro effetti in virtù dell'art. 228, n. 7, del Trattato.

Insomma, ad avviso della Commissione l'interpretazione delle norme comunitarie in modo conforme all'Accordo implicherebbe che le condizioni economiche da esso fissate non possano essere invocate, neppure quando effettivamente riunite, atteso che, conformemente all'art. 228, n. 7, l'Accordo prevale sul regolamento. Ciò significa, peraltro, che la contraddizione tra Accordo e normativa sul perfezionamento attivo va ben al di là della delimitazione del campo di applicazione dell'uno e dell'altra e che, in definitiva, il criterio di interpretazione conforme non consente di eliminarla.

22. Ma vi è di più. Il ragionamento della Commissione, che si risolve invero in un circolo vizioso, porta inevitabilmente a concludere per l'infondatezza della censura relativa alla violazione del regolamento. Il rilascio di autorizzazioni anche qualora i prezzi dei prodotti in questione siano inferiori a quelli minimi fissati dall'Accordo potrà infatti implicare il mancato rispetto di quest'ultimo ma non certo — almeno non come tale —

15 — In base a tale disposizione, lo ricordo, le condizioni economiche sussistono quando le merci destinate a subire le operazioni di perfezionamento sono prodotte nella Comunità ma non possono essere utilizzate in quanto il loro prezzo rende economicamente impossibile l'operazione commerciale prevista.

delle condizioni economiche di cui agli artt. da 5 a 8 del regolamento n. 1999/85. Nella specie, è opportuno ribadirlo, la stessa Commissione non contesta che tali condizioni risultano riunite in virtù dell'art. 6, n. 1, lett. d), di tale regolamento.

In tali condizioni, deve pertanto riconoscersi che la censura fondata sulla pretesa violazione del regolamento va respinta. Resta tuttavia da stabilire se l'accertato contrasto tra la normativa sul perfezionamento attivo e l'accordo possa o debba condurre, in nome della prevalenza del secondo sulla prima, alla condanna della Repubblica federale di Germania, limitatamente — è bene ricordarlo — alla violazione dell'obbligo di rispettare i prezzi minimi all'importazione.

23. La mia risposta è negativa. Sia ben chiaro, non intendo assolutamente mettere in discussione la prevalenza dell'Accordo sul diritto derivato. Non posso tuttavia fare a meno di rilevare che l'approccio della Commissione sembra ignorare che, in virtù dell'art. 228, n. 7, del Trattato, gli accordi internazionali cui la Comunità è parte sono vincolanti non solo per gli Stati membri ma anche per le istituzioni, dunque anche per il Consiglio e per la stessa Commissione. Certo, riconosco la coerenza della posizione di quest'ultima quando afferma che gli Stati membri, da un lato, non possono invocare la loro interpretazione di obblighi assunti in sede GATT e decidere autonomamente se rispettarli oppure no; dall'altro, neppure possono invocare la loro interpretazione per far valere l'incompatibilità di una disposizione di diritto derivato con tali obblighi. In entrambi i casi, infatti, la Commissione rivendica il diritto a decidere essa stessa, atteso che sarebbe la sola Comunità ad essere responsabile verso l'esterno, quale sia la corretta interpretazione "comunitaria" degli obblighi assunti in sede GATT.

Una tale posizione, all'evidenza, ha come conseguenza che il controllo del rispetto di un accordo che vincola sia gli Stati membri che la Comunità può essere operato dalla Corte unicamente nell'ipotesi in cui la violazione è commessa dallo Stato membro e non invece quando la violazione dell'accordo sia dovuta ad un comportamento delle stesse istituzioni. In quest'ultimo caso, infatti, l'eventuale violazione di obblighi assunti in sede GATT potrà essere sanzionata solo con gli strumenti previsti dal diritto internazionale. Prendo atto che tale approccio, che alimenta in me — lo confesso — più di una perplessità, ha ormai ricevuto il suggello della Corte [16]: gli obblighi assunti in sede GATT non costituiscono parametro di legittimità del comportamento delle istituzioni, comportamento che pure si è tradotto in un

16 — Mi riferisco, in particolare, alla sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973), in cui la Corte, muovendo dalla premessa che le norme GATT non hanno effetto diretto, ha appunto affermato di non poter «valutare la legittimità di un regolamento nell'ambito di un ricorso proposto da uno Stato membro ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato» (punto 109) e che, pertanto, «solo nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale la Corte è tenuta a controllare la legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi alla luce delle norme del GATT» (punto 111).

atto normativo che gli Stati sono in via di principio tenuti a rispettare [17].

Al riguardo, mi limito pertanto ad osservare che l'esclusione della possibilità di invocare le norme GATT per contestare la validità di norme comunitarie, ed il conseguente riconoscimento di ampi margini di manovra al Consiglio e alla Commissione quanto al contenuto ed agli effetti degli obblighi assunti in tale sede, non può comunque essere tale da condurre alla condanna di uno Stato membro per aver rispettato il regolamento e non l'Accordo. Non è accettabile, infatti, che un tale contrasto tra normativa comunitaria ed Accordo non assuma alcuna rilevanza.

24. Una siffatta giurisprudenza, trasposta al caso che ci occupa, escluderebbe che la Corte possa comunque valutare il comportamento dello Stato convenuto alla luce dell'asserito contrasto tra normativa sul perfezionamento attivo e accordo, atteso che, sia detto in chiaro, tale contrasto rivela in modo inequivocabile che la Commissione prima (art. 16 del regolamento n. 2228/91) ed il Consiglio poi [art. 114, n. 1, lett. a), del codice doganale comunitario] hanno violato l'Accordo. Un tale risultato sarebbe tuttavia inaccettabile, in particolare ove dovesse condurre la Corte a valutare il comportamento dello Stato convenuto unicamente rispetto all'Accordo, senza cioè tener conto del fatto che il comportamento oggi perseguito dalla Commissione è autorizzato da un regolamento della stessa, regolamento adottato dunque in violazione dell'Accordo.

25. Infine, ritengo non inutile ricordare che, in base ad una costante giurisprudenza della Corte, «la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti» [18]; e ciò proprio in ossequio al principio della certezza del diritto, principio che fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario [19].

17 — Tale giurisprudenza non è peraltro esente da critiche: v., ad esempio, Vellano: «Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa», in *Giurisprudenza italiana*, 1995, Sez. I, col. 1145 ss.; nonché Hahn e Schuster: «Le droit des États membres de se prévaloir en justice d'un accord liant la Communauté», in *Revue générale de droit international public*, 1995, pag. 367 ss.. Questi ultimi, premesso che la valutazione in materia di invocabilità del GATT viene in tal modo lasciata interamente nelle mani del Consiglio, osservano in particolare che «la Cour de justice doit se demander si ce point de vue est compatible avec sa fonction telle qu'elle est fixée à l'art. 164 du Traité CE, à savoir assurer le respect du droit» (pag. 377).

18 — V., tra le tante, sentenza 22 febbraio 1984, causa 70/83, Kloppenburg (Racc. pag. 1075, punto 11); sentenze 15 dicembre 1987, causa 325/85, Irlanda/Commissione (Racc. pag. 5041, punto 18), causa 326/85, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 5091, punto 24), causa 332/85, Germania/Commissione (Racc. pag. 5143, punto 23), causa 336/85, Francia/Commissione (Racc. pag. 5173, punto 17), e causa 348/85, Danimarca/Commissione (Racc. pag. 5225, punto 19); nonché, da ultimo, sentenza 16 giugno 1993, causa C-325/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3283, punto 26).

19 — V. sentenza 21 settembre 1983, cause riunite da 205 a 215/82, Deutsche Milchkontor (Racc. pag. 2633, punto 30).

Ora, a me sembra che la riportata affermazione della Corte valga, a maggior ragione, in un caso come quello che ci occupa, in cui l'ambiguità e la confusione generate da disposizioni all'evidenza contraddittorie si aggiungono alla difficoltà per lo Stato in questione di ricercare una soluzione del problema sul piano interno (comunitario), soluzione pure tentata attraverso il comitato 113.

26. Un'ultima osservazione. Ove mai la Corte dovesse ritenere — sulla base degli stessi motivi che la hanno indotta a negare la possibilità di controllare la legittimità di atti comunitari — che gli obblighi assunti in sede GATT non possono fungere da parametro di legittimità neppure del comportamento degli Stati membri, la soluzione del presente ricorso sarebbe, beninteso, fin troppo scontata e dunque più facile. Ed infatti il ricorso dovrebbe essere dichiarato, almeno limitatamente al profilo della violazione dell'Accordo ed indipendentemente dal merito, manifestamente infondato; anzi, a stretto rigore, addirittura irricevibile.

27. Alla luce delle osservazioni sin qui svolte, propongo pertanto alla Corte di:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese di giudizio.