essa e che può venir rifiutato quando la qualità non è conforme a talune norme emanate dall'ente autore del certificato, anche nel caso in cui il rilascio di quest'ultimo non dia luogo alla riscossione di alcuna tassa.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 febbraio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 19 GENNAIO 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Nella presente causa, la nostra Corte è chiamata a risolvere una questione pregiudiziale di interpretazione della nozione di «misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'esportazione» vietate dall'articolo 34, n. 1, del trattato CEE.

La questione è sorta in relazione al fatto che l'esportazione dalla Francia di certi prodotti di orologeria è tuttora subordinata alla concessione di una licenza doganale, oppure al rilascio, da parte del Centre technique de l'industrie horlogère (Cetehor), di un certificato che attesti la rispondenza dei prodotti in questione a determinate norme di qualità: tale certificato, infatti, ha valore sostitutivo della licenza doganale.

È opportuno precisare che il Cetehor fu riconosciuto come centro tecnico industriale con decreto interministeriale del 22 aprile 1949, in applicazione della legge francese del 22 luglio 1948, la quale prevedeva la possibilità di creare degli «enti di pubblica utilità» di questo tipo in ogni settore d'attività economica.

Nell'ambito della funzione attribuita ai centri di promuovere il progresso tecnico e di contribuire al miglioramento della produttività e alla garanzia della qualità, spetta al Cetehor il compito di controllare nei propri laboratori la qualità degli orologi e movimenti di orologeria «ad ancora» destinati all'esportazione, sulla base di criteri tecnici da esso stesso fissati. Poiché il Cetehor è finanziato mediante un prelievo parafiscale gravante sulle imprese del settore, il primo controllo è fatto senza oneri per l'esportatore,

mentre nel caso in cui la dubbia qualità della merce richiede un secondo controllo, le spese relative vengono addebitate all'interessato. Il controllo va effettuato senza ritardo: il termine stabilito è di 48 ore. In caso di risultato positivo, l'esportatore ottiene un certificato di omologazione.

Il rilascio di tale certificato sottrae gli esportatori all'obbligo di procurarsi una licenza doganale per i prodotti di cui trattasi (obbligo confermato dalle comunicazioni pubblicate nella Gazzetta ufficiale francese del 30 ottobre 1962 e del 24 novembre 1964). Teoricamente dunque l'esportatore ha la scelta fra licenza e certificato. Tuttavia, secondo quanto è stato affermato in udienza dall'avvocato delle imprese in causa e dal rappresentante della Commissione, pare che da qualche tempo la licenza all'esportazione non sia più concessa in pratica senza il certificato di qualità del Cetehor; e che, in ogni caso, il tempo necessario per ottenere una licenza sia così lungo che gli esportatori cercano ormai puramente e semplicemente di ottenere il certificato di qualità.

Nessun certificato del genere viene richiesto invece per la commercializzazione degli stessi prodotti nel territorio francese.

Ora è accaduto che i titolari di alcune imprese francesi operanti nel settore dell'orologeria siano stati accusati di avere falsificato, ai fini dell'esportazione di orologi, dei certificati di conformità ottenuti dal Cetehor. Ne è seguito un procedimento penale a carico di questi imprenditori davanti al tribunale di Besançon. In corso di causa, essendo stata prospettata la questione della legittimità o meno, per il diritto comunitario, del sistema di licenze e certificazioni innanzi descritto, il giudice francese ha posto alla Corte, ai sensi dell'articolo 177 del trattato CEE, la domanda seguente:

«se i termini "restrizioni quantitative all'esportazione e misure d'effetto equivalente" di cui all'articolo 34 del trattato CEE vadano intesi nel senso ch'essi si applicano anche alla normativa di uno Stato membro che esige per l'esportazione di talune merci una licenza, od un certificato di omologazione che si sostituisce ad essa; il suddetto certificato non dà luogo alla riscossione di una tassa e può venir rifiutato quando la qualità non è conforme a talune norme emanate dall'ente autore del certificato che si sostituisce alla licenza».

2. Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, non vi è dubbio che il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione stabilito dall'articolo 34, n. 1, del trattato CEE impedisce agli Stati membri di esigere una licenza doganale, anche se il rilascio di questa fosse automatico, sollecito e gratuito.

Rammentiamo la decisione del caso International Fruit Company (sentenza del 15 dicembre 1971 in causa 51-54/71, Racc. 1971, pag. 1107 e segg.) nella quale è stato chiarito che gli articoli 30 e 34, n. 1 del trattato non consentono, a parte le eccezioni previste dallo stesso diritto comunitario, che nei rapporti intracomunitari vengano applicate norme interne le quali prescrivano, anche se a titolo di semplice formalità, la licenza d'importazione o d'esportazione o altre condizioni simili. Tale principio, affermato in relazione a un caso in cui le autorità nazionali rilasciavano automaticamente le licenze o concedevano facilmente esenzioni dall'obbligo di richiederle, è stato ultimamente riconfermato, in tutta la sua ampiezza, nella sentenza del 15 dicembre 1976 nella causa 41/76, Donckerwolcke.

Nel presente caso non si tratta per l'esportatore di adempiere a una semplice formalità. Si è visto che l'esportazione dei prodotti di cui trattasi è subordinata in ogni caso, quantomeno in linea di fatto, al rilascio da parte di un apposito organismo di un certificato attestante la conformità della merce a determinate norme di qualità. È evidente quindi che l'intralcio alla libertà di circolazione delle merci è più gravoso che nel caso in cui l'esportazione

o l'importazione siano subordinate alla richiesta di una licenza, il cui rilascio avvenga poi automaticamente.

Se dunque l'imposizione di questa semplice formalità deve considerarsi in ogni caso una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa vietata dal trattato, a più forte ragione lo costituirà l'onere di ottenere un certificato di qualità, o una licenza che in pratica presuppone la verifica della qualità della merce. Il carattere discriminatorio di quest'onere è evidente, dato che esso riguarda solo le merci da esportare e non i prodotti commercializzati in territorio francese.

È appena il caso di notare che non può invocarsi la clausola derogatoria dell'articolo 36 del trattato, poiché l'imposizione di misure restrittive all'esportazione al fine di tutelare la qualità di un prodotto non rientra fra le restrizioni all'importazione o all'esportazione che tale norma eccezionalmente giustifica. Ciò nonostante, conviene chiedersi se il fine di pubblica utilità perseguito dal controllo di cui trattasi possa condurre ad ammetterne per altro verso la liceità.

Nelle conclusioni nella causa 41/76, Donckerwolcke, avevo notato che considerare come contraria all'articolo 30 del trattato qualsiasi misura che abbia un effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari, o che li renda più difficili o gravosi, significherebbe sottovalutare l'importanza che ha lo scopo delle singole misure, o più esattamente la proporzione fra gli effetti restrittivi e lo scopo eventualmente conforme a un interesse comunitario. Avevo rammentato a tal proposito che nella causa Kramer questa Corte ha escluso che costituiscano misure equivalenti a una restrizione quantitativa delle misure statali che limitano l'esercizio della pesca allo scopo di preservare le risorse del mare, anche se l'effetto immediato di tali misure è una contrazione del volume della produzione e quindi degli scambi (sentenza del 14 luglio 1976 nelle cause riunite 3, 4 e 6/76).

In considerazione di questa recente giurisprudenza, ci si potrebbe chiedere se la stessa soluzione non sia applicabile anche a una disciplina commerciale la quale miri a garantire un buon livello qualitativo della produzione nazionale destinata all'esportazione. Secondo il rappresentante del governo francese, infatti, la normativa in questione avrebbe per scopo non di limitare le esportazioni francesi, bensì di garantire la qualità del prodotto esportato, tutelando il buon nome della produzione nazionale all'estero; ma fornendo al tempo stesso anche una garanzia al consumatore comunitario.

Nella giurisprudenza di questa Corte, un precedente di un certo interesse è rappresentato dalla sentenza del 26 febbraio 1975 nella causa 63/74 (Cadsky/Istituto nazionale per il commercio estero, Racc. 1975, pag. 290), concernente un onere pecuniario imposto agli esportatori in relazione al controllo di qualità effettuato da uno Stato membro sui soli prodotti destinati ai mercati esteri, e accompagnato dal divieto di esportare i prodotti non rispondenti al livello qualitativo richiesto dalle leggi nazionali. In tale decisione, la Corte ha ammesso l'eventualità che, in mancanza di una disciplina comunitaria in tema di controllo di qualità, un ostacolo di tal genere alla libera circolazione delle merci possa ritenersi lecito. Tuttavia, a parte il carattere soltanto ipotetico di questa ammissione, va notato che si trattava in quel caso di un controllo relativo a prodotti ortofrutticoli, e che in questo campo le disposizioni comunitarie sull'organizzazione dei mercati prevedono di regola delle norme comuni di qualità, le quali si applicano alla commercializzazione di tutti i prodotti ad esse sottoposti, siano essi destinati all'esportazione o al consumo interno del paese di produzione. I caratteri particolari della disciplina del settore agricolo, e la permanenza delle normative nazionali fintantoché non siano sostituite da un'organizzazione comune, possono spiegare l'accenno della Corte a una possibile liceità del controllo di qualità in attesa di una disciplina comunitaria. Ma si tradirebbe il

senso e il contesto della citata pronunzia qualora se ne volesse desumere l'ammissione della liceità di controlli nazionali obbligatori di qualità sui soli prodotti da esportare, al di fuori della speciale materia agricola e anche in assenza di norme di qualità comunitarie.

Con ciò, non intendo certo negare l'utilità di norme di qualità. La loro applicazione, anche soltanto all'esportazione, potrebbe essere perfettamente compatibile con il trattato se fosse effettuata in maniera tale da lasciare agli esportatori e ai produttori interessati la possibilità di sottomettersi volontariamente al controllo al fine di aumentare il prestigio del loro prodotto, analogamente a quanto già era stato osservato in merito all'applicazione del marchio nazionale di qualità a cui si riferiva la menzionata causa Cadsky (conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi, Racc. 1975, pag. 295). Ma non può essere ammesso un controllo obbligatorio, al cui risultato lo Stato subordini l'esportazione del prodotto, almeno nell'ipotesi in cui tale controllo non riguardi anche tutti i prodotti destinati ad essere smerciati all'interno del paese. Ogni differenza di trattamento dei prodotti, in funzione della loro destinazione, contraddice infatti la fondamentale unità del mercato comune.

3. Non può infine attribuirsi peso ad un altro rilievo del governo francese, secondo cui negli ultimi tempi le esportazioni di orologi dalla Francia sarebbero aumentate annualmente del 30 % in valore e del 20 % in quantità; circostanza da cui quel governo deduce che le misure di controllo della qualità avrebbero stimolato le esportazioni.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte, per qualificare una disposizione come misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa vietata dal trattato non è necessario provare che essa abbia effettivamente costituito un ostacolo agli scambi dei prodotti a cui si applica. È sufficiente constatare che essa è suscettibile di costituire un intralcio per il traffico intercomunitario. Oltre alle sentenze dell'11 luglio 1974 nella causa 8/74, Dassonville, e del 30 ottobre 1974 nella causa 190/73, Van Haaster, che avevo già citate a questo riguardo nelle recenti conclusioni nella causa 41/76, Donckerwolcke, ci si può qui riferire anche alla sentenza del 20 febbraio 1975 nella causa 12/74, Commissione/Repubblica federale tedesca (Racc. 1975, pag. 181). Secondo il 14° considerando di quest'ultima sentenza, il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative non colpisce soltanto i provvedimenti che di fatto riducono le importazioni dei prodotti, ma anche quelli che semplicemente sono atti ad ostacolare le importazioni che potrebbero aver luogo ove tali misure non esistessero. Questo principio si applica indubbiamente anche alle esportazioni.

Gli Stati possono certo mantenere misure relative alla commercializzazione dei prodotti, anche se, in ragione delle disparità delle disposizioni nazionali in materia, ne potrebbero derivare inconvenienti per la libera circolazione delle merci. Ma occorrerà in ogni caso che le misure siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e a quelli importati, come afferma la direttiva della Commissione 70/50 del 22 dicembre 1969 (GU n. L 13, p. 29). Questa direttiva si occupa essenzialmente del problema delle discriminazioni a svantaggio dei prodotti importati, a cui si riferiscono gli articoli 30 e 31 del trattato. Ma lo stesso principio vale anche per le restrizioni all'esportazione vietate dall'articolo 34; la logica che lo ispira sta infatti sempre in quella unità del mercato comune che, come ho detto poc'anzi, non è compatibile con la diversità di trattamento di uno stesso prodotto ad opera di uno Stato membro in funzione della destinazione del prodotto stesso; neppure quando ne risulti intralciata soltanto la circolazione di prodotti originari di quello Stato.

4. Per le ragioni che ho esposto finora, propongo alla Corte di rispondere alla domanda del Tribunal correctionnel di Besançon affermando per diritto che il divieto, stabilito dall'articolo 34 del trattato CEE, di restrizioni quantitative all'esportazione e di misure di effetto equivalente si applica alla normativa di uno Stato membro la quale esiga per l'esportazione di determinate merci una licenza doganale ovvero un certificato di omologazione rilasciato in base a un controllo di qualità, da cui siano esclusi i medesimi prodotti messi in commercio all'interno dello Stato.