Conclusioni dell'Avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

13 marzo 1963

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

I

Come sapete, le tre cause 28, 29 e 30-62, che devo oggi trattare, sono in tutto simili alla causa 26-62, decisa con sentenza del 5 febbraio 1963. Come in quest'ultima, si tratta di risolvere, a norma dell'articolo 177 del Trattato C.E.E., due questioni relative all'interpretazione dell'articolo 12 del Trattato, sottoposte alla Corte, in via pregiudiziale, dalla Tariefcommissie. Le questioni sono formulate negli stessi termini; le osservazioni scritte presentate sia dalle parti nella causa principale, sia dai governi e dalla Commissione sono le stesse; infine, successivamente alla sentenza non è sopravvenuto alcun fatto nuovo, nè è stato dedotto alcun nuovo argomento. La sola differenza sotto l'aspetto processuale è che il rinvio è stato disposto dalla Tariefcommissie in date diverse : il 16 agosto 1962 nella causa 26-62; il 19 settembre 1962 nelle altre tre cause, che sono quelle attualmente in esame. Parrebbe quindi il caso di rispondere nello stesso senso e negli stessi termini della sentenza del 5 febbraio, giacchè non vi è apparso alcun motivo di statuire in modo diverso.

Ciò però significherebbe che la sentenza 5 febbraio 1963 non costituisce giudicato per le attuali controversie, giacchè in caso contrario le domande della Tariefcommissie andrebbero dichiarate, se non irricevibili (posto che sono anteriori alla sentenza), almeno prive di oggetto, con sentenza di non luogo a provvedere. Si tratta di una questione di principio non priva d'importanza per la futura applicazione dell'articolo 177 e per i rapporti tra la Corte di Giustizia e i giudici nazionali che detto articolo fa sorgere.

Ritengo che questo problema vada risolto applicando normalmente i principi relativi al giudicato ed al rinvio a titolo pregiudiziale. Non credo di dovermi dilungare su questi principi, che sono comuni ai sei Stati membri, almeno nei loro lineamenti essenziali; mi limiterò a ricordarli in breve.

1° Per quanto riguarda il *giudicato*, vige il principio che esso è relativo ed esiste soltanto qualora siano identiche le parti, la causa e l'oggetto. (La Corte si è rigidamente attenuta a questi principi nelle sentenze *Chasse* e *Meroni*, del 14 dicembre 1962). Al di fuori del caso particolare dell'annullamento di atti amministrativi, il quale ha effetto *erga omnes* (come pure, secondo taluni, della « dichiarazione d'illegittimità » degli stessi), la regola non patisce eccezioni, salvo espresse disposizioni in contrario. Un'eccezione, in Francia, è prevista ad esempio dall'articolo 7 della legge 6 maggio 1919, modificata con legge 22 luglio 1927, il quale attribuisce al tribunale civile il potere di statuire nelle controversie relative alle « appellations d'origine » in materia vinicola, precisando che « le sentenze definitive costituiranno giudicato nei confronti di tutti gli abitanti e proprietari della stessa regione»; una sentenza può quindi stabilire le condizioni della « appellation » e delimitare la regione alla quale essa si applica, esattamente alla stessa stregua di un regolamento. È questa un'evidentissima deroga al principio della forza relativa del giudicato, principio tradizionalmente considerato in Francia come l'espressione giuridica della condanna pronunciata dalla Rivoluzione francese contro gli « arrêts de règlement » dei Parlamenti dell'*ancien régime*. In Germania esiste l'eccezione relativa all'efficacia delle sentenze pronunziate dal Bundesverfassungsgericht di Karlsruhe, le quali vanno osservate da tutti gli organi giurisdizionali e amministrativi del *Bund* e dei *Länder* ed hanno talora persino forza di legge. Nel Trattato di Roma non vi è alcuna disposizione speciale che deroghi al principio della forza solo relativa del giudicato nei casi in cui la Corte si pronunzia sull'interpretazione del Trattato, in via pregiudiziale o a qualsiasi altro titolo.

2° Per quanto riguarda i principi che reggono il *rinvio a titolo pregiudiziale*, essi sono informati sostanzialmente al rispetto, da parte di ciascuno dei due giudici, delle attribuzioni dell'altro. Il giudice *a quo* deve uniformarsi alla sentenza di rinvio per quanto riguarda il punto di diritto sul quale essa ha statuito : entro questi limiti, la sentenza di rinvio costituisce giudicato. Per converso, esso rimane libero di valersi come meglio crede della sentenza di rinvio nel definire il giudizio principale ed eventualmente di non tenerne alcun conto, ad esempio qualora si accorga che il

rinvio non era necessario, essendogli dato di risolvere la controversia in base ad altri principi.

Quanto al giudice di rinvio, esso non ha che un potere, che d'altronde è anche un dovere, cioè quello di accertarsi di essere competente : in caso affermativo esso è tenuto a pronunziarsi, senza dover esaminare se il rinvio sia giustificato, se la questione pregiudiziale sia veramente necessaria per definire il giudizio principale, ecc. Come dice Waline (*Manuel de droit administratif*, 4ª ediz., pagina 133), a proposito del rinvio dal giudice ordinario a un tribunale amministrativo, « il tribunale amministrativo non deve impartire ammaestramenti al giudice ordinario nè può decidere che questo a torto si è considerato incompetente ».

Sono appunto questi i principi che la Corte ha applicato nella sentenza 26-62, nella quale si legge :

> « La Corte rileva che, nella presente controversia, ai fini della competenza è necessario e sufficiente che la questione pregiudiziale verta sull'interpretazione del Trattato, mentre sfuggono al suo apprezzamento le considerazioni che hanno potuto determinare la scelta delle questioni da parte del giudice nazionale, e altresì la rilevanza che le questioni stesse possono avere, a giudizio della Tariefcommissie, nella lite davanti ad essa pendente ».

II

Applicando congiuntamente i due principi che ho testè ricordato, si giunge alla conclusione che la sentenza 5 febbraio 1963, pronunciata nella causa 26-62, non costituisce giudicato nei confronti delle altre tre liti. Ho detto di proposito « delle altre tre liti », volendo con ciò indicare che, per ciascuna di esse, il giudizio nel suo complesso può essere considerato *come un tutto unico*, del quale fanno parte il rinvio disposto dal giudice olandese e il procedimento davanti alla Corte cui esso ha dato origine. Il giudizio così inteso, ivi compresa la fase che si sta attualmente svolgendo qui a Lussemburgo, ha infatti un solo scopo : consentire, facendo salve le rispettive competenze, che siano giudicate delle liti regolarmente pendenti davanti ad un giudice nazionale, cioè nella specie le tre controversie fra importatori, da un lato, e l'Amministrazione olandese delle

imposte, dall'altro. Orbene, se la causa giuridica (causa petendi) è la stessa nelle quattro controversie, l'oggetto (petitum) è diverso, come sono diverse le parti; la vostra sentenza del 5 febbraio non costituisce quindi giudicato per le tre altre liti che hanno formato oggetto di distinte domande della Tariefcommissie, domande sulle quali non vi siete ancora pronunciati.

A favore della tesi opposta, si potrebbe senza dubbio trarre argomento dalla circostanza che il sistema contemplato nell'articolo 177 (obbligo di rinvio nel caso previsto dal 3° comma, rinvio diretto alla Corte da parte del giudice nazionale) ha un accentuato carattere di ordine pubblico, lo scopo perseguito essendo evidentemente quello di garantire fin dove è possibile l'uniformità nell'interpretazione del Trattato. Credo però che ci si debba guardare dal confondere la *ratio legis*, che è senz'altro quella accennata, col *sistema* prescelto per attuarla. Questo sistema consiste nel far ricorso al rinvio a titolo pregiudiziale il quale è basato, come ho detto testè, sulla salvaguardia delle rispettive attribuzioni da parte di ciascuno dei due giudici. Si tratta perciò della collaborazione fra la Corte ed i giudici nazionali intesa ad ottenere, *attraverso la giurisprudenza*, l'auspicata uniformità d'interpretazione : attraverso la giurisprudenza, non già mediante dei regolamenti. Ciò è quanto dire che la Corte di Giustizia deve, come in qualsiasi altro campo, conservare piena libertà per quanto riguarda le sue future decisioni. Qualunque sia l'importanza della sentenza che essa dovrà pronunziare su questo o quel punto, per quanto *astratta* possa essere — o apparire — l'interpretazione di questa o quella disposizione del Trattato, l'aureo principio della forza relativa del giudicato va mantenuto salvo : un organo giurisdizionale come il nostro può imporsi grazie al prestigio morale delle sue decisioni, non già mercè l'efficacia giuridica dei giudicati. Naturalmente nessuno può pensare che, dopo aver posto un principio con la sentenza 26-62, alla prima occasione la Corte modifichi senza alcun motivo il proprio punto di vista : cionondimeno, essa deve rimanere giuridicamente libera di farlo. Il principio della forza relativa del giudicato è molto ragionevole; esso pone continuamente il giudice di fronte alle proprie responsabilità, impedendogli di farsi scudo di una precedente sentenza nello stesso modo in cui ci

si rifugia dietro una legge o un regolamento; detto principio lo obbliga insomma a porre a raffronto, in ciascuna lite, la realtà e la norma giuridica, il che può indurlo a rendersi conto dei suoi eventuali errori di fronte a nuove circostanze, a nuovi argomenti o anche in seguito ad uno spontaneo esame di coscienza, ovvero, caso più frequente, a *modificare lievemente* il suo atteggiamento, dando luogo così, sotto l'influenza dell'esperienza e del divenire delle teorie giuridiche e dei fenomeni economici, sociali ed altri, a quello che si chiama l'evolversi della giurisprudenza. Orbene, il principio della forza relativa del giudicato è lo strumento che gli consente tutto ciò. È naturale che esso debba valersene con la massima prudenza se non vuole nuocere alla certezza del diritto; tale strumento è tuttavia necessario, e il giudice non può privarsene.

Dopodichè, è forse concepibile la distinzione fra l'efficacia del giudicato nei confronti della Corte stessa, la quale sarebbe solo relativa, e l'efficacia rispetto ai giudici nazionali, che sarebbe invece assoluta? In altri termini, fin tanto che la Corte non avesse mutato atteggiamento — cosa che sarebbe sempre libera di fare — i giudici nazionali sarebbero tenuti a risolvere in armonia con le pronunzie della Corte tutte le future controversie che fossero chiamati a giudicare, come avviene — l'abbiamo visto — per le sentenze della Corte di Karlsruhe. Non credo nemmeno questo. Ciò significherebbe infatti attribuire alla Corte una vera giurisdizione di ordine costituzionale. Ora, se sotto certi aspetti questa Corte è per le Comunità una Corte costituzionale, i Trattati non le hanno tuttavia attribuito tutti i poteri spettanti ad un organo di tal fatta. Per di più, gli stessi Trattati possono essere considerati quali vere e proprie costituzioni, per ciascuna delle Comunità che essi hanno istituito, solo per certi riguardi e con le dovute cautele. Non ci si deve lasciar fuorviare dalle similitudini e comunque, anche se il paragone reggesse nei confronti dell'ordinamento giuridico comunitario, esso perderebbe ogni valore nei riguardi dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, che sussiste accanto al primo : sotto quest'ultimo aspetto, è palese che i Trattati sono accordi internazionali le cui disposizioni, per effetto della ratifica, sono state recepite nell'ordinamento interno degli Stati membri. Le norme dei Trattati trovano quindi normalmente appli-

cazione *alla stregua di leggi*, non già come norme costituzionali; ciò vale a fortiori per i regolamenti emanati dagli Esecutivi della Comunità, salvo restando il controllo di legittimità. Ne consegue che, in mancanza di un'espressa disposizione in contrario, le attribuzioni rispettive della Corte, adita in via pregiudiziale, e dei giudici nazionali vanno stabilite in base ai normali principi che, nel diritto interno, reggono la competenza esclusiva di un organo giurisdizionale accanto al quale ne sussistano altri dotati di normale competenza : salve sempre le espresse disposizioni in contrario, ciò non significa di per sè che i secondi siano subordinati al primo, nè giustifica in particolare alcuna deroga ai normali principi relativi all'efficacia del giudicato.

Aggiungo che la tesi che sto combattendo potrebbe dar luogo a gravi inconvenienti. Essa finirebbe infatti per provocare infinite *controversie* sulla portata delle sentenze della Corte. Questa o quella lite posteriore verte esattamente sulla stessa questione d'interpretazione già risolta, ovvero implica nuovi elementi atti a giustificare una nuova domanda? La Corte, anzichè doversi pronunciare (sia negli stessi termini, sia eventualmente completando la sua precedente sentenza) su una questione d'interpretazione del Trattato, il che è il suo compito normale, dovrebbe chiedersi in primo luogo se la questione sottopostale non sia già stata risolta in precedenza, il che significherebbe molto spesso interpretare la sentenza invece di interpretare il Trattato. Ritroviamo qui l'inconveniente insito nella rinuncia alla libertà d'azione attribuita al giudice dal principio dell'efficacia solo relativa del giudicato : è preferibile ripetere più volte una sentenza di principio, salvo modificarne leggermente il tenore per tener conto degli elementi o degli argomenti nuovi, anzichè rifiutarsi di rispondere senza potersi poi esimere dallo spiegarne il perchè. Ancora una volta, è meglio per il giudice interpretare la legge, che è il suo vero compito, anzichè interpretare le proprie sentenze.

Tuttavia — e sarebbe questa una posizione di ripiego — non si potrebbe, pur facendo salvo il principio dell'efficacia relativa del giudicato, estenderne in maggiore o minore misura l'ambito d'applicazione? Ad esempio, non si potrebbe sostenere che il giudicato

sussiste qualora la domanda di decisione pregiudiziale non soltanto verta sulla stessa questione, ma provenga dallo stesso giudice? A mio parere ciò sarebbe pericoloso. La questione può infatti presentarsi sotto una luce diversa, possono essere dedotti nuovi argomenti, ecc. D'altro lato, cosa si deve intendere per « lo stesso giudice »? Un organo giurisdizionale superiore può constare di varie sezioni dotate di diversa competenza : pensiamo alla *chambre civile* ed alla *chambre criminelle* della Corte di Cassazione francese, ai vari *Senate* delle Corti tedesche. Ancora, sarebbe concepibile tener conto del tempo trascorso dalla pronunzia della Corte? Questo criterio è certo troppo soggettivo ed arbitrario. In ultima analisi ritengo che, qualora si ammetta l'applicabilità del principio dell'efficacia relativa del giudicato, è opportuno attenervisi strettamente, secondo i criteri semplici e ben noti che ne costituiscono i corollari.

III

In tal caso però — ed è l'ultima questione che mi propongo di esaminare — la Corte non corre il rischio di trovarsi oberata di liti inutili in quanto vertenti su questioni già risolte? Questo problema ha due aspetti, l'uno di fatto e l'altro di diritto.

In fatto, sono persuaso che i giudici nazionali si asterranno in via generale dal deferire alla Corte questioni veramente inutili. La tendenza naturale di un giudice è piuttosto quella di valersi in pieno dei suoi poteri, non già di rinunciare a favore di un altro; le parti, dal canto loro, nei limiti in cui possono influire sul procedimento, che è di ordine pubblico, non hanno in genere interesse ad appesantirlo senza motivo, a causa delle spese e degli ulteriori indugi che ciò provoca. In particolare, è poco verosimile che, senza valide ragioni, la domanda venga presentata alla Corte dallo stesso giudice che ha già disposto altro rinvio ed ottenuto una decisione pregiudiziale.

Ciononostante — ed è questo l'aspetto giuridico del problema — l'articolo 177, 3º comma, non finirà per *costringere* i giudici nazionali in esso contemplati (quelli « avverso le cui decisioni non possa

proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno ») a disporre il rinvio tutte le volte che una « questione » d'interpretazione del Trattato sia « *sollevata* in un giudizio pendente davanti » ad uno di essi giacchè, sempre secondo lo stesso articolo, detto giudice è in tal caso « *tenuto* a rivolgersi alla Corte di Giustizia » ? Quest'obbligo di adire la Corte sussiste poi anche qualora la questione d'interpretazione di cui trattasi abbia già dato luogo ad una sentenza della Corte, ovvero costituisca oggetto di giurisprudenza costante?

Signori, si tratta di una questione che non siete chiamati a risolvere, giacchè rientra nella competenza dei giudici nazionali. Voi potreste deciderla soltanto qualora vi fosse stato chiesto d'interpretare l'articolo 177 stesso, il che non è.

Dirò soltanto che questo problema — che non è d'altronde i solo cui dia luogo l'interpretazione dell'articolo 177 — sembra possa essere risolto senza grandi difficoltà dai giudici nazionali purchè essi tengano presente uno dei principi che reggono la materia delle questioni pregiudiziali. Questo principio è molto semplice : per dare l'avvio al procedimento d'interpretazione in via pregiudiziale, è evidentemente necessario che vi sia una *questione* e che essa verta sull'*interpretazione* delle norme di cui trattasi : in caso contrario, cioè se il testo è perfettamente chiaro, non si tratta più d'interpretazione, bensì di applicazione, il che rientra nella competenza del giudice, la cui funzione è appunto quella di applicare la legge. Con un'espressione poco precisa e spesso fraintesa, taluni chiamano tutto ciò la teoria dell'«acte clair»: a dire il vero, si tratta semplicemente della linea di confine fra le due competenze. Naturalmente, come sempre in simili circostanze, vi possono essere dei casi dubbi, dei casi limite; nel dubbio, evidentemente, il giudice dovrebbe disporre il rinvio.

Orbene, se davanti a un giudice nazionale viene sollevata una questione d'interpretazione del Trattato, la quale però ha dato luogo a giurisprudenza costante, si deve ammettere che, in realtà, non si tratta di una « questione » che giustifichi il rinvio, bensì di un caso assimilabile al precedente : una disposizione di per sè poco chiara, ma il cui significato è sempre stato inteso nello stesso modo dal giudice competente in proposito, può essere assimilata ad

una disposizione che non ha bisogno d'interpretazione. È questo un principio basato sul buon senso, atto a conciliare l'ossérvanza delle rispettive competenze con la necessità di non moltiplicare inutilmente i procedimenti di rinvio. Signori, il meccanismo del rinvio a titolo pregiudiziale viene così inteso in Francia, paese nel quale — come sapete — detto sistema ha molta importanza in conseguenza della rigida applicazione del principio della separazione dei poteri.

Concetti analoghi si ritrovano d'altronde in talune materie affini, sia nel diritto internazionale privato, sia nel diritto internazionale pubblico : mi riferisco qui al caso del giudice interno che applica il diritto straniero, come pure al caso del giudice internazionale che applica il diritto interno. In entrambe le ipotesi vi è evidentemente una differenza fondamentale rispetto all'articolo 177 del Trattato C.E.E., cioè il giudice non può disporre alcun rinvio, bensì deve applicare il diritto straniero o il diritto interno. L'analogia è cionondimeno interessante in quanto, in entrambi i casi, si è quasi unanimi nel ritenere che non spetti al giudice sostituirsi all'organo normalmente competente *ad interpretare* il diritto, cioè al giudice del paese dove tale diritto vige; esso deve invece uniformarsi allo *stato del diritto* quale lo si desume, nel paese di cui trattasi, dal modo in cui la norma è effettivamente applicata, avendo riguardo alla relativa giurisprudenza interna. È sempre lo stesso principio della distinzione fra interpretazione e applicazione del diritto : l'interpretazione che costituisce giurisprudenza costante del giudice competente dev'essere fatta propria dal giudice straniero o dal giudice internazionale, il quale si trova in tal modo in grado di statuire come se si trattasse semplicemente di applicare il diritto.

Citerò, sul complesso della questione dell'applicazione del diritto straniero da parte del giudice nazionale, uno studio molto interessante del prof. Dölle (*Revue critique de droit international privé*, 1955) e, come giurisprudenza, per la Francia, *Cass. Civ.* 10 maggio 1960 (Fondation Potocki) (*Journal du droit international*, 1961, pag. 762); *Cour d'Appel de Paris*, 1° luglio 1959, (*Revue critique de droit international privé*, 1960, pag. 193); *Tribunal civil de la Seine*, 29 settembre 1959, (*loc. cit.*, 1960, pag. 591). Per quanto

riguarda il secondo caso, quello dell'applicazione del diritto interno da parte di un giudice internazionale, citerò due sentenze della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, in data 12 luglio 1929, pubblicate nel *Dalloz périodique et critique* 1930, 2ª parte, pp. 45 e segg. (*Governo della Repubblica francese contro Governo del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni* e *Governo della Repubblica francese contro Governo della Repubblica degli Stati Uniti del Brasile*). Si deve tuttavia ricordare che in Italia esiste la teoria della « recezione della norma giuridica straniera » nell'ordinamento nazionale, la quale si risolve nell'attribuire al giudice italiano più estesi poteri di controllo sull'applicazione del diritto straniero; ciò significa però soltanto che i giudici italiani dovrebbero avere minori scrupoli di quelli degli altri paesi membri nell'astenersi dal disporre inutili rinvii.

In definitiva, ritengo che, se i giudici nazionali degli Stati membri s'informeranno ai principi che ho testè ricordato — e vi sono ottime ragioni di sperarlo, giacchè tali principi sono generalmente ammessi sia nel diritto interno, sia nel diritto internazionale — l'applicazione dell'articolo 177 potrà dar luogo ad una fruttuosa collaborazione fra detti giudici e la Corte di Giustizia.

È senz'altro prevedibile che la Corte dovrà talvolta pronunciarsi su questioni d'interpretazione del Trattato, o di regolamenti comunitari, già in precedenza risolte; per le ragioni che vi ho esposto, non credo però che questo rischio sia molto grave. In ogni caso, è infinitamente preferibile che qualche sentenza della Corte sia in tutto simile a sentenze precedenti piuttosto che qualche giudice nazionale si rifiuti di disporre il rinvio, basandosi su un'interpretazione forse discutibile di una pronunzia anteriore : sarebbe questa una fonte di conflitti per comporre i quali il Trattato non offre alcun mezzo.

Concludo proponendo che la Corte, statuendo sulle domande sottopostele in via pregiudiziale dalla Tariefcommissie, con ordinanze del 19 settembre 1962, dichiari :

1º L'articolo 12 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

2° Per stabilire se un dazio doganale, o una tassa di effetto equivalente, siano stati aumentati in ispregio al divieto sancito dall'articolo 12 del Trattato, si deve aver riguardo al dazio, o alla tassa, effettivamente applicati dallo Stato membro di cui trattasi all'atto dell'entrata in vigore del Trattato.

L'aumento può essere stato causato tanto da una rielaborazione della tariffa cui consegua la classificazione della merce sotto una voce colpita da un dazio più elevato, quanto dalla maggiorazione del dazio doganale.

3° Spetta alla Tariefcommissie provvedere sulle spese dei presenti giudizi.