presenti da detti paesi erano reali ed erano, almeno in parte, connesse alle importazioni di prodotti tessili originari di paesi terzi.

4. Perché sussista la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del trattato, è necessario che ricorra un complesso di presupposti per quanto riguarda l'illegittimità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso causale fra il comportamento e il danno lamentato. Qualora il comportamento dell'istituzione che avrebbe causato il danno non sia affatto illegittimo, la domanda di risarcimento va respinta senza che sia necessario esaminare se ricorrano gli altri presupposti.

5. L'interveniente che non abbia concluso a proposito delle spese deve sopportare le proprie spese, anche se è intervenuto a sostegno del vincitore.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT del 2 ottobre 1985 *

Indice

1. Premessa 890
2. Gli antefatti e le norme pertinenti alle due cause 891
2.1. Gli antefatti 891
2.2. Le norme pertinenti 892
3. I problemi di diritto sostanziale che si pongono in entrambi i procedimenti e il punto di vista delle parti su detti problemi 892
3.1. Le questioni del giudice a quo e la loro importanza per entrambi i procedimenti 892
3.2. L'interpretazione della frase iniziale dell'art. 113, n. 1, del trattato CEE 893
3.3. L'interpretazione dell'art. 115 del trattato CEE 898
4. Conclusioni per la causa 242/84 900
4.1. Le questioni del giudice nazionale e la loro importanza generale 900
4.2. La giurisprudenza della Corte sugli artt. 113 e 115 901
4.2.1. La sentenza Donckerwolcke 901
4.2.2. Altra giurisprudenza pertinente 903
4.3. Osservazioni generali complementari 904
4.4. Gli aspetti specifici della causa 242/84 906

* Traduzione dall'olandese.

4.5. Conclusione nella causa 242/84 907
5. Conclusioni per la causa 59/84 908
5.1. Le domande nella causa 59/84 908
5.2. La ricevibilità della domanda principale 909
5.3. Il mezzo principale e il mezzo subordinato dedotti a sostegno della domanda principale . 910
5.3.1. Il mezzo principale 910
5.3.2. Il mezzo subordinato 910
5.4. La domanda di risarcimento dei danni come precisata all'udienza 913
5.5. Conclusione nella causa 59/84 915

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Premessa

I due procedimenti che mi trovo oggi a trattare traggono origine da provvedimenti di diritto nazionale e di diritto comunitario strettamente legati tra loro: il provvedimento 20 dicembre 1983, con cui il ministro olandese dell'economia si è rifiutato di concedere alla Tezi Textiel BV (in prosieguo: « Tezi ») licenze per l'importazione nei Paesi Bassi di pantaloni di cotone per uomo e ragazzo originari di Macao ma messi in libera pratica negli altri Stati membri, e le decisioni della Commissione 12 aprile 1983, (GU 1983, C 102, pag. 3) e 14 dicembre 1983 (GU 1983, C 340, pag. 2), che autorizzano l'esclusione dal trattamento comunitario di un gruppo alquanto esteso di prodotti tessili originari del predetto paese in via di sviluppo. Queste decisioni sono state adottate in base all'art. 115 del trattato CEE. Il provvedimento di rifiuto del ministro dell'economia 6 maggio 1983, che ha fatto seguito alla decisione della Commissione 12 aprile 1983, è direttamente all'origine del procedimento 242/84, ma ha per la Corte solo interesse indiretto.

Gli elementi di fatto e le norme di cui si discute, le deduzioni nel merito della Tezi in entrambi i procedimenti, nonché le controdeduzioni della Commissione e del governo olandese e le osservazioni presentate dai governi francese, italiano e del Regno Unito, che hanno partecipato ad uno o ad entrambi i procedimenti, possono per gran parte essere facilmente esaminati congiuntamente. Infatti, essi vertono in linea di massima sui medesimi problemi giuridici ed inoltre sono stati trattati insieme durante la fase orale del procedimento.

Tuttavia, poiché i due procedimenti sono tra loro diversi dal punto di vista formale, non ne è possibile la riunione. Il procedimento 59/84, ha ad oggetto il ricorso proposto dalla Tezi avverso l'autorizzazione concessa dalla Commissione il 14 dicembre 1983 ai Paesi Bassi. Detto ricorso contiene una domanda principale di annullamento congiuntamente a una domanda di risarcimento danni. In questo procedimento la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità nei confronti della prima domanda ed ha espresso dubbi sulla ricevibilità della seconda. Il procedimento 242/84, invece, ha ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het Bedrijsleven nell'ambito di un giudizio pendente davanti a detto giudice tra la Tezi e il ministro dell'economia e vertente sul rifiuto da questo opposto ad una do-

manda di licenza di importazione. Detto rifiuto è a sua volta basato sulla predetta decisione di autorizzazione della Commissione 12 aprile 1983.

Terrò conto di tali analogie e differenze fornendo innanzitutto una breve descrizione degli antefatti e delle norme pertinenti ad entrambi i procedimenti (sub 2) e dei problemi di diritto sostanziale sollevati nonché dei punti di vista delle parti su detti problemi (sub 3). Ho ricavato i dati all'uopo necessari dalle due relazioni d'udienza, ma nella mia trattazione seguirò un ordine diverso che poi illustrerò.

Successivamente (sub 4), nelle conclusioni relative al procedimento 242/84, tratterò i problemi generali di interpretazione degli artt. 113 e 115, sui quali è stato posto in particolare l'accento in entrambi i procedimenti. La natura del procedimento pregiudiziale implica che la Corte deve tener conto anche di importanti argomenti presentati in un altro procedimento pertinente, in questo caso il procedimento 59/84. Dovrò infine sviluppare (sub 5) le mie conclusioni in quest'ultimo procedimento, soffermandomi, naturalmente, sui particolari aspetti di diritto processuale e sostanziale dello stesso.

2. Gli antefatti e le norme pertinenti alle due cause

2.1. *Gli antefatti*

La predetta decisione della Commissione 14 dicembre 1983, impugnata dalla Tezi con ricorso 6 marzo 1984, autorizzava i paesi del Benelux ad escludere dal trattamento comunitario calzoncini, short e pantaloni tessuti per uomo e ragazzo, pantaloni tessuti per donna, per ragazza e bambino, delle voci ex 61.01 B V ed ex 61.02 B II della tariffa doganale comune, categoria 6, originari di Macao e messi in libera pratica negli altri Stati membri (GU 1983, C 340, pag. 2). La Tezi ha chiesto anche il risarcimento dei danni subiti in conseguenza di detta decisione.

Il 1° dicembre 1983 la Tezi chiedeva alle competenti autorità olandesi licenze per l'importazione dall'Italia di 287 749 paia di pantaloni di cotone per uomo e ragazzo, originari di Macao, compresi nella voce 61.01 B V e) 3 della tariffa doganale comune.

Le licenze venivano negate in base alla predetta decisione della Commissione 14 dicembre 1983 (in prosieguo denominata anche decisione di autorizzazione) con la quale la Commissione, su richiesta del governo olandese, e previa intesa con gli altri paesi del Benelux, autorizzava detti paesi, in base all'art. 115 del trattato ad escludere dal trattamento comunitario dal 1° al 31 dicembre 1983 tutti i pantaloni lunghi compresi nelle voci 61.01 B V e 61.02 B II della TDC, originari di Macao, messi in libera pratica negli altri paesi membri e relativamente ai quali fossero state presentate domande di licenza di importazione dopo il 30 novembre 1983.

Secondo l'ordinanza di rinvio del College van Beroep voor het Bedrijfsleven (pagg. 2 e 3), il provvedimento di diniego 6 maggio 1983 del ministro dell'economia, di cui trattasi nella causa principale, riguarda prodotti tessili dello stesso tipo e della stessa origine di quelli contemplati dalla menzionata decisione della Commissione 14 dicembre 1983 e trovantisi del pari in libera pratica negli altri Stati membri. Tuttavia il rifiuto era basato, in questo caso, sulla precedente decisione della Commissione 12 aprile 1983, che riguardava gli stessi tipi di prodotti. Detta

decisione era rimasta in vigore fino al 30 novembre 1983.

2.2. *Le norme pertinenti*

All'epoca dei fatti di causa il commercio dei prodotti tessili tra Macao e la Comunità europea era disciplinato dal secondo Accordo multifibre stipulato nel 1982 nell'ambito del GATT. Detto accordo, anche se non è stato ancora ufficialmente approvato dalla Comunità, è provvisoriamente in vigore, in particolare nei rapporti tra la Comunità e Macao, in forza del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1978, n. 3059 (GU 1978, L 365, pag. 1), sostituito dal regolamento del Consiglio 23 dicembre 1982, n. 3589, relativo al regime comune da applicare alle importazioni di taluni prodotti tessili originari dei paesi terzi (GU 1982, L 374, pag. 106).

A norma del regolamento n. 3589/82, che si applica ai fatti di causa, l'importazione nella Comunità dei prodotti tessili rientranti nelle categorie contemplate nell'allegato I è soggetta alle limitazioni quantitative indicate nell'allegato III. Per i prodotti della categoria 6, originari di Macao, il quantitativo massimo era fissato, per il 1983, in 10 114 000 pezzi. Detto quantitativo massimo era ripartito, a norma dell'art. 3, n. 2, e dell'allegato IV, tra i vari Stati membri della Comunità, e i paesi del Benelux erano, a tal fine, considerati come un'unita.

Per quanto riguarda gli scambi commerciali di detti prodotti tra il Benelux e gli altri Stati membri, la Commissione, in base all'art. 115 del trattato e alla sua decisione 20 dicembre 1979, 80/47/CEE (GU 1979, L 16, pag. 14), autorizzava i paesi del Benelux, con due decisioni successive, a procedere ad una sorveglianza intracomunitaria delle importazioni, subordinando le stesse alla concessione di licenze. Il regime della sorveglianza intracomunitaria era in vigore all'epoca dei fatti rilevanti in entrambi i procedimenti.

Se necessario, mi soffermerò ancora su altre disposizioni pertinenti.

3. I problemi di diritto sostanziale che si pongono in entrambi i procedimenti e il punto di vista delle parti su detti problemi

3.1. *Le questioni del giudice a quo e la loro importanza per entrambi i procedimenti*

Nella causa 242/84 il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se gli artt. 113 e 115 del trattato, considerati nella loro interrelazione, vadano interpretati nel senso che sia ancora possibile alla Commissione applicare l'art. 115 nell'ambito del commercio internazionale nel settore tessile dopo la conclusione dell'Accordo sul commercio internazionale dei tessili (l'Accordo multifibre) e l'emanazione del regolamento (CEE) n. 3589/82 del Consiglio.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se l'art. 115 del trattato vada interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato» debba intendersi anche una suddivisione per Stato membro di limiti quantitativi comunitari, come stabilito nell'allegato IV del regolamento (CEE) n. 3589/82 del Consiglio.

Emerge da queste questioni, dalle considerazioni contenute nell'ordinanza di rinvio e dai punti di vista espressi dinanzi alla Corte in entrambi i procedimenti che questi fanno perno sulle due seguenti questioni fondamentali:

a) l'interpretazione della frase « dopo lo spirare del periodo transitorio, la poli-

tica commerciale comune è fondata su principi uniformi », contenuta nell'art. 113, n. 1, del trattato CEE. Vale la pena di rilevare che i termini corrispondenti sono nel testo francese « est fondé » e nel testo inglese « shall be based ». A proposito dell'applicazione dell'art. 115 del trattato, della quale si discute in entrambi i procedimenti, assumono particolare importanza i seguenti problemi:

aa) se l'Accordo multifibre e il « regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi » istituito dal regolamento del Consiglio n. 3589/82 e basato sul predetto accordo, costituiscano misure di politica commerciale comune;

ab) se l'art. 113 in generale, e il predetto regolamento in particolare, consentano ancora provvedimenti nazionali di politica commerciale ovvero provvedimenti di attuazione di una misura di politica commerciale comune diversi da Stato membro a Stato membro;

b) l'interpretazione dell'art. 115 del trattato CEE, con particolare riferimento ai seguenti problemi giuridici:

ba) la possibilità, in generale, di applicare ancora l'art. 115 dopo la fine del periodo transitorio;

bb) la possibilità di detta applicazione in particolare dopo la stipulazione dell'Accordo multifibre e l'emanazione del predetto regolamento del Consiglio n. 3589/82;

bc) l'interpretazione della frase « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato », che figura all'inizio dell'art. 115, con riguardo agli antefatti del secondo procedimento; a questo proposito il giudice di rinvio vi chiede in particolare se detta frase debba essere interpretata nel senso che essa si riferisce anche ad una suddivisione per Stato membro di limiti quantitativi comunitari, come stabilito all'allegato IV del regolamento (CEE) n. 3589/82 » del Consiglio. Tuttavia, nel corso dei procedimenti davanti alla Corte sono emersi ulteriori aspetti del problema sub bc).

Riepilogherò ora i principali argomenti svolti dinanzi alla Corte, nella fase scritta, in entrambi i procedimenti. A questo scopo mi rifaccio ancora una volta alle due relazioni d'udienza.

3.2. *L'interpretazione della frase iniziale dell'art. 113, n. 1, del trattato CEE*

a) Il punto di vista della *Tezi* su questa questione è esposto in modo estremamente chiaro nella causa 242/84.

Per quanto riguarda il problema che ho menzionato sopra nel punto ab), la Tezi osserva in primo luogo che il trattato ha integralmente e irreversibilmente trasferito alla Comunità la competenza nel settore della politica commerciale comune. Tuttavia, in considerazione del ritardo nell'attuazione di detta politica, la Corte ha ammesso che la Commissione può autorizzare gli Stati membri, anche dopo la scadenza del periodo transitorio, a mantenere in vigore provvedimenti nazionali di politica commerciale, cioè a continuare ad applicarli.

Secondo la Tezi, questa possibilità viene meno non appena la Comunità esercita, in forza dell'art. 113, la propria competenza nel settore della politica commerciale comunitaria. Il modo con cui essa fa uso di detta competenza è irrilevante: per poter parlare di una politica commerciale comune, non è necessario che tutti i provvedimenti di politica commerciale siano uniformi e non ten-

gano alcun conto delle differenze tra gli Stati membri. Perfino nel caso di misure adattate alle necessità di uno Stato membro, ma emanate dalla Comunità, si può parlare di politica commerciale comune ed è pertanto escluso il ricorso all'art. 115.

Questa conclusione, secondo la Tezi, trova conferma nella lettera dell'art. 115, che nel 1° comma fa menzione di « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato ». Ne risulta che solo delle misure nazionali di politica commerciale possono essere fatte salve mediante il ricorso all'art. 115. Per contro, i provvedimenti che gli Stati membri debbono adottare per dare attuazione ai regolamenti della Comunità non rientrano nella sfera d'applicazione del 1° comma dell'art. 115.

A proposito del problema sub aa), la Tezi è dell'opinione che la disciplina istituita col regolamento n. 3589/82 costituisca un provvedimento comunitario, espressione del pieno esercizio, da parte della Comunità, della sua competenza nel settore della politica commerciale comune. Il fatto che detta disciplina contempli la suddivisione del contingente comunitario in quote nazionali non infirma tale conclusione. In particolare, la disciplina di cui trattasi non può essere considerata la continuazione di una precedente politica commerciale nazionale, tanto più che nei Paesi Bassi, prima della fine del periodo di transizione, non vigevano restrizioni di sorta all'importazione delle merci qui considerate.

La Tezi rileva inoltre che il regolamento n. 3589/82 offre esso stesso un rimedio contro le gravi difficoltà che potrebbero derivare dallo sviamento di correnti commerciali verso uno o più Stati membri.

A questo proposito, essa cita l'art. 7, n. 2, che contempla un procedimento per l'adeguamento delle quote nazionali « ove risultasse necessario, in particolare a motivo dell'evoluzione delle correnti commerciali ». Questa disposizione, secondo la Tezi, fa riferimento non solo alle importazioni dirette da paesi terzi, ma anche ai casi di difficoltà derivanti dalle correnti commerciali all'interno della Comunità.

Per il caso in cui il procedimento contemplato dall'art. 7, n. 2, non offrisse un rimedio adeguato, l'art. 5 prevede la possibilità di modificare il limite massimo comunitario.

Concludendo, la Tezi suggerisce alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nel seguente modo:

1) gli artt. 113 e 115 del trattato CEE debbono essere interpretati nel senso che la Commissione non ha il potere di autorizzare uno Stato membro, in base all'art. 115 del trattato, ad adottare misure di protezione contro l'importazione di un prodotto messo in libera pratica in un altro Stato membro nella vigenza dell'Accordo multifibre e del regolamento del Consiglio n. 3589/82, e

2) in quanto questa questione richieda una soluzione, l'art. 115 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato », non deve intendersi una suddivisione fra gli Stati membri del quantitativo massimo comunitario, come stabilito nell'allegato IV del regolamento del Consiglio n. 3589/82.

Emerge quindi che, nella fase scritta del procedimento, la Tezi ha basato la sua opinione in particolare sulla sua interpretazione dell'art. 113 del trattato. Per quanto riguarda i meno elaborati argomenti da essa dedotti nella causa 59/84, vale la pena di rilevare soltanto che essa considera la ripartizione del contingente comunitario in quote nazionali, di cui al regolamento n. 3589/82, come un elemento della politica commerciale comune. Secondo il nono punto della

motivazione di questo regolamento, detta ripartizione riposerebbe esclusivamente su motivi puramente amministrativi. Nella risposta scritta ad un quesito rivoltole dalla Corte, la Tezi ha chiarito questo punto di vista precisando che, con l'espressione « motivi amministrativi », essa intendeva riferirsi al nono punto della motivazione del regolamento n. 3589/82, dove viene precisato che l'applicazione dei limiti quantitativi comunitari « richiede l'instaurazione di una speciale procedura di gestione » e che questa gestione comune dev'essere decentrata mediante una ripartizione del limite quantitativo tra gli Stati membri.

Secondo la Tezi, la Comunità, non disponendo dell'apparato amministrativo necessario per l'applicazione dei limiti quantitativi comunitari, doveva affidare alle amministrazioni degli Stati membri le operazioni relative alla concessione delle autorizzazioni, all'imputazione delle importazioni autorizzate sul quantitativo massimo comunitario, al riporto dei quantitativi non utilizzati sull'anno successivo, alla repressione delle frodi circa l'origine delle merci, all'adeguamento, al mutare delle esigenze, ecc.

Un efficace procedimento di gestione decentrata rendeva necessario, secondo la Tezi, una ripartizione del contingente comunitario in quote nazionali. Senza detta ripartizione la tempestiva imputazione delle importazioni autorizzate sul quantitativo massimo comunitario per l'intera Comunità sarebbe impossibile. Ne potrebbe derivare, in uno o più Stati membri, un improvviso aumento della domanda di importazione, con la conseguenza che il fabbisogno di altri Stati membri non potrebbe venire soddisfatto, almeno mediante importazioni dirette.

La Tezi ammette che — come emerge dall'undicesimo punto della motivazione del regolamento n. 3589/82 — nel ripartire il contingente in quote nazionali si è tenuto conto della situazione esistente, al momento dell'emanazione dello stesso regolamento, nelle relazioni intercorrenti sia tra la Comunità e i paesi fornitori, sia tra gli Stati membri. Questa circostanza, secondo la Tezi, nulla toglie però al carattere comunitario del regolamento suddetto.

b) In entrambi i procedimenti la *Commissione* ha basato il suo punto di vista nel corso della fase scritta principalmente sulla sua interpretazione dell'art. 115. Per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 113, n. 1, essa ha però espresso, nella causa 242/84, l'opinione che la competenza della Comunità nel settore della politica commerciale possa esercitarsi attraverso provvedimenti sia di liberalizzazione, sia di limitazione nel commercio con i paesi terzi. Qualora sia necessario limitare le importazioni da paesi terzi, la Commissione può autorizzare gli Stati membri ad adottare provvedimenti nazionali. Tuttavia, essa può anche cercare di istituire gradualmente un regime di provvedimenti paralleli e armonizzati, basati su dati relativi alla situazione dell'industria e dei mercati nazionali e costituenti quindi un insieme comunitario a proposito del quale la Comunità può negoziare a livello internazionale con i paesi terzi.

La Commissione ritiene di poter fare ricorso, anche in questo secondo caso, all'art. 115. Il 1° comma dell'art. 115 fa, infatti, riferimento non solo ai provvedimenti adottati dagli Stati membri per motivi puramente interni, ma anche a quelli emanati da detti Stati per l'adempimento di obblighi comunitari. In entrambi i casi, si tratta di provvedimenti aventi gli stessi scopi.

Nella risposta ai quesiti scritti della Corte, la Commissione ha precisato, in primo luogo, di considerare la disciplina di cui al regolamento n. 3589/82 come un regime di politica commerciale comune, privo però di carattere uniforme. Proprio questo carattere

non uniforme è, a suo avviso, determinante ai fini dell'applicabilità dell'art. 115 del trattato CEE.

La Commissione rileva come l'art. 113 non esiga che la normativa comunitaria debba in ogni caso comprendere provvedimenti uniformi e come l'art. 115 resti applicabile fintantoché le merci importate da paesi terzi non vengano assoggettate alle stesse condizioni, indipendentemente dallo Stato importatore.

Secondo la Commissione, una disciplina è uniforme se non comporta ripartizioni del contingente comunitario tra gli Stati membri e provvedimenti di protezione regionali o non autorizza gli Stati membri a mantenere in vigore le restrizioni quantitative inizialmente stabilite a livello nazionale.

In determinati casi, una disciplina che comporti la suddivisione del contingente comunitario in quote nazionali può essere uniforme se detta suddivisione è effettuata per ragioni puramente amministrative. Ciò tuttavia non varrebbe per la disciplina di cui al regolamento n. 3589/82, come emergerebbe chiaramente dall'undicesimo punto della motivazione dello stesso.

Per quanto riguarda altri settori nei quali siffatta uniformità è stata realizzata, la Commissione menziona la tariffa doganale comune, il regolamento del Consiglio n. 288/82, relativo al regime comune da applicare alle importazioni (GU 1982, L 35, pag. 1), e gli accordi di libero scambio stipulati con vari paesi terzi, fatta eccezione per i casi in cui detto regolamento o detti accordi consentano provvedimenti di protezione di carattere regionale.

Nelle mie conclusioni per la causa 242/84 mi soffermerò su importanti precisazioni fornite ancora dalla Commissione nel corso dell'udienza.

c) Il *governo olandese*, il *governo del Regno Unito*, il *governo francese* e il *governo italiano* sottolineano, in termini diversi, nelle osservazioni presentate in uno o in entrambi i procedimenti, che la politica commerciale comune nel settore tessile è incompleta e soprattutto non ha ancora carattere uniforme. L'art. 115 dovrebbe continuare ad applicarsi fintantoché la politica commerciale comune nel settore tessile, sia incompleta (Francia e Italia) e/o, ancora priva di carattere uniforme (Paesi Bassi e Regno Unito).

A questo proposito, il *governo francese* rileva che, in assenza di una politica commerciale completa, gli Stati membri, secondo la sentenza della Corte 15 dicembre 1976 nella causa Donckerwolcke (causa 41/76, Racc. 1976, pag. 1921), sono liberi di adottare provvedimenti nazionali di politica commerciale « se specificamente autorizzati dalla Comunità ».

Il *governo del Regno Unito* sottolinea, nelle osservazioni scritte presentate nella causa 242/84, che il regolamento n. 3589/82 non istituisce una politica commerciale uniforme poiché contempla la ripartizione del contingente comunitario in quote nazionali tenendo conto dei mercati nazionali e non del fabbisogno del mercato comunitario in quanto tale. Fintantoché sussisterà siffatto sistema, i provvedimenti di politica commerciale adottati dagli Stati membri resteranno tra loro diversi e dovranno essere salvaguardati mediante l'applicazione dell'art. 115. Inoltre, nella risposta ai quesiti della Corte, il Regno Unito ha precisato il suo punto di vista basandosi sulla precitata sentenza Donckerwolcke e affermando che una politica commerciale comune fondata su principi uniformi può esistere solo qualora le merci siano sottoposte alle stesse condizioni di importazione, doganali e commerciali, indipendentemente dallo Stato nel quale sono

messe in libera pratica, cioè, a suo avviso, « qualora le tariffe doganali e altre condizioni di ingresso nella Comunità siano identiche in ogni Stato membro ed esista un mercato comune per le merci considerate ». Secondo il governo inglese, questo è il caso della maggior parte dei prodotti industriali.

Per contro, nel caso delle merci per le quali vigono norme e quote particolari in relazione all'esistenza di mercati separati all'interno della Comunità, non esiste affatto una politica uniforme. Dette quote sono conseguenza del fatto che la Comunità ha ereditato preesistenti politiche commerciali nazionali o ha adottato misure di salvaguardia regionale. Un esempio del primo caso è costituito dai provvedimenti contrassegnati con un asterisco nell'allegato I del regolamento n. 288/82. Un esempio del secondo caso è la restrizione delle importazioni in Francia di orologi al quarzo da Hong Kong, istituita nel 1984. Solo quando vigano provvedimenti del primo o del secondo tipo può farsi ricorso all'art. 115 del trattato per evitare che detti provvedimenti vengano elusi.

Il *governo olandese* ha risposto nello stesso senso ai quesiti della Corte.

Secondo il *governo italiano*, dalla motivazione del regolamento n. 3589/82, e in particolare dal decimo punto della stessa, emerge che il Consiglio, nell'adottare detto regolamento, era pienamente consapevole della particolare situazione esistente sul mercato tessile della Comunità e perciò aveva deciso di attuare gradualmente, in questo settore, la politica commerciale comune.

Secondo il governo italiano, la suddivisione in quote nazionali è stata adottata non solo per motivi amministrativi, ma anche in considerazione delle esigenze economiche dei vari Stati membri, della particolare sensibilità dell'industria tessile comunitaria e della diversità delle condizioni alle quali sono subordinate le importazioni nei vari Stati membri.

Infine, il *governo dei Paesi Bassi* e il *governo del Regno Unito* hanno spiegato perché essi, contrariamente alla Tezi, ritengono che l'art. 5 e l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 3589/82, non offrano valide alternative all'art. 115 e non rendano pertanto superflua l'applicazione di detto articolo.

d) *I quesiti della Corte*

Per completezza, ricordo che i quesiti che la Corte di giustizia ha rivolto il 26 marzo 1985 alla Commissione e agli Stati membri interessati — le risposte ai quali ho sopra riassunto — sono così formulati:

Nelle vostre osservazioni si afferma che il regime istituito dal regolamento n. 3589/82 non può essere qualificato politica commerciale comune. Siete pregati di precisare:

— in che cosa consista un regime che, a vostro avviso, dev'essere qualificato politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113 del trattato CEE;

— se in settori commerciali diversi da quello dei prodotti tessili esista un regime con siffatte caratteristiche. In caso di risposta affermativa, vogliate precisare di quali settori si tratta;

— in quali casi si possa parlare di un'uniformità dei provvedimenti di politica commerciale applicati nel territorio dei vari Stati membri, tale da rendere superfluo il ricorso all'art. 115 del trattato CEE.

3.3. *L'interpretazione dell'art. 115 del trattato CEE*

a) L'interpretazione che la *Tezi* dà all'art. 115 scaturisce interamente dal suo punto di vista secondo cui, qualora la Comunità abbia esercitato la sua competenza esclusiva a norma dell'art. 113 del trattato in un determinato settore della politica commerciale comune, non è più lecito applicare l'art. 115 in quel settore e pertanto la Commissione non può più autorizzare gli Stati membri, in base a detto articolo, ad adottare misure di protezione. Così, secondo il modo di vedere della Tezi, la sua interpretazione dell'art. 113 e del regolamento n. 3589/82, sopra descritta, è determinante per entrambe le cause. Tuttavia nella causa 59/84, la Tezi, replicando agli argomenti svolti dalla Commissione nel controricorso, ha precisato che, a suo avviso, il solo fatto della ripartizione del contingente comunitario in quote nazionali non è sufficiente a rendere applicabile l'art. 115. I provvedimenti adottati dagli Stati membri per dare esecuzione alle quote nazionali fissate dalla Comunità non potrebbero in nessun caso essere considerati « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato » ai sensi dell'art. 115. Infatti, i suddetti provvedimenti nazionali non presenterebbero alcuna disparità che possa comportare difficoltà economiche tali da giustificare il ricorso all'art. 115.

Nella causa 59/84, la Tezi ha dedotto, in subordine, con riferimento a quella concreta fattispecie, che la Commissione nell'adottare la decisione di autorizzazione non ha osservato, sotto vari aspetti, le condizioni stabilite dall'art. 115.

A suo avviso, in primo luogo, la Commissione ha autorizzato i paesi del Benelux ad adottare misure di protezione per una categoria molto ampia di prodotti (categoria 6, di cui all'allegato IV del regolamento n. 3589/82), mentre avrebbe dovuto, come risulta dai dati che lo Stato membro richiedente deve fornire alla Commissione in base alla decisione 20 dicembre 1979, n. 80/47/CEE, chiedere al governo olandese una più precisa descrizione dei prodotti in relazione ai quali veniva chiesta una misura di protezione. La Tezi precisa poi che le licenze di importazione che aveva chiesto alle autorità olandesi riguardavano un gruppo di prodotti notevolmente più ridotto dell'intera categoria 6, per la quale la Commissione aveva concesso l'autorizzazione.

In secondo luogo, secondo la Tezi, non sussistevano le difficoltà economiche che potevano giustificare l'autorizzazione di misure di protezione. Infatti, il calo dell'occupazione nel settore della confezione di indumenti esterni per donna e per uomo, fatto presente nella domanda del governo olandese, non riguarderebbe necessariamente i fabbricanti di pantaloni di cotone per uomo e per ragazzo, indumenti figuranti fra le merci che la Tezi intendeva importare nei Paesi Bassi.

b) Come ho detto, la *Commissione* sostiene invece di poter applicare l'art. 115 anche in presenza di un sistema di provvedimenti paralleli armonizzati (che, essendo basati su dati relativi alla situazione dell'industria e del mercato nazionali, costituiscono un insieme comunitario di provvedimenti a proposito del quale la Commissione può negoziare a livello internazionale con paesi terzi). Essa rileva che l'art. 115 non si applica solo quando le merci originarie di paesi terzi siano assoggettate alle stesse condizioni d'importazione doganali e commerciali, indipendentemente dallo Stato membro nel quale vengono messe in libera pratica. Non è questo il caso di un regime ba-

sato sulla ripartizione di un contingente comunitario in quote nazionali e che, di conseguenza, comporta diversità fra i provvedimenti da applicare nei vari Stati membri. Secondo la Commissione, detta diversità può giustificare l'applicazione dell'art. 115.

Il regime istituito nel settore tessile dal regolamento n. 3589/82 non è tale da escludere l'applicazione dell'art. 115. Le importazioni delle merci di cui trattasi non sono ancora assoggettate ad un regime uniforme, poiché il contingente comunitario è stato ripartito tra i vari Stati membri. Il decimo punto della motivazione del regolamento conferma che nel settore considerato la politica commerciale comune è ancora incompleta.

L'applicazione dell'art. 115 non è esclusa dal fatto che l'art. 7 del regolamento n. 3589/82 contempla la possibilità di adattare la ripartizione delle quote nazionali per tener conto dell'evoluzione delle correnti commerciali. Detta disposizione fa riferimento solo alle importazioni dirette e non può trovare applicazione quando, come nel caso di specie, il complesso delle quote nazionali sia già sufficientemente utilizzato.

Secondo la Commissione, le questioni oggetto della causa 242/84 vanno pertanto risolte come segue:

1) L'art. 115 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che esso si applica al commercio dei tessili, in quanto il regime stabilito dalla Comunità nel settore comporti disparità tra le misure di politica commerciale che gli Stati membri debbono applicare.

2) Siffatte disparità derivano dalla ripartizione dei quantitativi massimi comunitari tra gli Stati membri contemplata dall'allegato IV del regolamento (CEE) n. 3589/82 del Consiglio.

Nella controreplica nella causa 59/84 la Commissione sostiene di poter autorizzare misure di protezione ai sensi dell'art. 115 sia quando il provvedimento di politica commerciale che occorre proteggere dagli ostacoli derivanti da sviamenti di traffico commerciale siano stati adottati autonomamente dagli Stati membri sia quando detto provvedimento sia stato adottato dalla Comunità, e successivamente attuato da uno Stato membro. La distinzione che la ricorrente cerca di operare tra questi due casi è priva di fondamento, poiché si tratta di provvedimenti sostanzialmente identici.

Per quanto concerne il surriferito mezzo dedotto in subordine dalla Tezi, secondo il quale l'autorizzazione di cui trattasi nella causa 59/84 ha una sfera d'applicazione troppo ampia, la Commissione rileva quanto segue: né dall'art. 115 né dalla decisione 80/47/CEE emerge che una decisione emanata in base all'art. 115 debba limitarsi ad una presa di posizione sulla situazione dei prodotti menzionati nelle domande di licenza di importazione. Nulla impedisce alla Commissione di verificare se per un'intera categoria di merci siano soddisfatte le condizioni di cui all'art. 115; a questo proposito, il fatto che siano state presentate un certo numero di domande di licenze di importazione è solo uno degli elementi di valutazione.

Per quanto riguarda le difficoltà economiche che giustificavano l'adozione della decisione di autorizzazione, la Commissione ricorda che la produzione nei paesi del Benelux era in calo, che le importazioni dai paesi terzi erano in aumento, che la quota di prodotti originari di Macao attribuita al Benelux era pressocché esaurita e che le importazioni di merci messe in libera pratica negli altri Stati membri eccedevano la quota del

Benelux del 43%. Oltre a ciò, i prezzi delle merci di cui trattasi, originarie di Macao, erano inferiori del 50% a quelli degli analoghi prodotti fabbricati nel Benelux e che fin dal 1980 nel settore industriale interessato si era verificata, nei soli Paesi Bassi, una notevole flessione dell'occupazione.

Di conseguenza, a parere della Commissione, sussistevano nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 115.

c) I *governi* dei *Paesi Bassi,* del *Regno Unito,* della *Francia* e dell'*Italia,* si sono espressi, sia pure in termini diversi, nel senso che un provvedimento di politica commerciale comune, come il regolamento n. 3589/82, non esclude l'applicazione dell'art. 115 poiché non ha carattere uniforme per tutti gli Stati membri.

Tuttavia, le soluzioni identiche che il governo italiano e il Regno Unito hanno suggerito di dare alle questioni del giudice nazionale contengono un'interessante precisazione circa la loro interpretazione dell'art. 115. Esse sono così formulate:

— gli artt. 113 e 115 del trattato CEE, considerati nella loro interrelazione, vanno interpretati nel senso che è ancora possibile alla Commissione applicare l'art. 115 nell'ambito del commercio internazionale nel settore tessile dopo la conclusione dell'Accordo sul commercio internazionale dei tessili (Accordo multifibre) e l'emanazione del regolamento del Consiglio n. 3589/82.

— L'art. 115 del trattato CEE va interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato » deve intendersi anche una suddivisione per Stato membro di limiti quantitativi comunitari come stabilito dall'allegato IV del regolamento del Consiglio n. 3589/82.

4. Conclusioni per la causa 242/84

4.1. *Le questioni del giudice nazionale e la loro importanza generale*

Vi ricordo che le questioni pregiudiziali di cui trattasi nella causa 242/84 sono così redatte:

1) Se gli artt. 113 e 115 del trattato, considerati nella loro interrelazione, vadano interpretati nel senso che sia ancora possibile alla Commissione applicare l'art. 115 nell'ambito del commercio internazionale nel settore tessile, dopo la conclusione dell'accordo sul commercio internazionale dei tessili (l'Accordo multifibre) e l'emanazione del regolamento (CEE) n. 3589/82 del Consiglio.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se l'art. 115 del trattato vada interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato » debba intendersi anche una suddivisione per Stato membro di limiti quantitativi comunitari, come stabilito nell'allegato IV del regolamento (CEE) n. 3589/82 del Consiglio.

Dette questioni, decisive anche nell'ambito della causa 59/84, hanno un carattere molto generale. Per quanto riferite soprattutto al settore tessile, esse, come avanti precisato, richiedono, in particolare, l'interpretazione degli artt. 113 e 115 del trattato CEE, che può altresì essere determinante per l'applicazione di detti articoli in altri casi, anche al di fuori del settore tessile. È quanto emerge, altresì da tutte le osservazioni scritte che ho in precedenza riassunto. L'importanza delle

due cause che oggi sto trattando è naturalmente evidenziata dal fatto che, oltre al governo olandese, in esse direttamente interessato, anche i governi di tre importanti Stati membri hanno esposto il loro punto di vista, in una o entrambe le cause, sui problemi d'interpretazione più generali che sono sul tappeto.

Perciò, prima di affrontare i problemi interpretativi specifici delle presenti cause, mi soffermerò sui problemi generali, relativi all'interpretazione degli artt. 113 e 115 contenuti nelle questioni del giudice nazionale.

In primo luogo esaminerò la giurisprudenza della Corte relativa a detti articoli. Tuttavia, tenuto conto anche degli argomenti presentati nel corso della fase scritta e orale del procedimento, aggiungerò alcune mie considerazioni generali sull'interpretazione degli artt. 113 e 115. Solo successivamente passerò all'esame dei problemi specifici che nel caso di specie derivano dall'Accordo multifibre e dal regolamento del Consiglio n. 3589/82.

4.2. *La giurisprudenza della Corte sugli artt. 113 e 115*

4.2.1. La sentenza Donckerwolcke

Nel corso di entrambi i procedimenti, è stato fatto frequentemente riferimento soprattutto alla sentenza Donckerwolcke (causa 41/76, Racc. 1976, pag. 1921). A questo proposito, la Tezi ha giustamente sottolineato come da detta causa emerga chiaramente che allora la Comunità non aveva ancora esercitato il potere, conferitole dall'art. 113, di adottare specifiche misure di politica commerciale nel settore di cui trattasi (si vedano punti 5, 6 e 10 della sentenza). Anche se, in effetti, ciò ne limita in certa misura l'interesse per le presenti cause, detta sentenza contiene tuttavia talune considerazioni importanti anche in questa sede. Il giudice nazionale chiedeva, in particolare, se siano compatibili con il trattato « provvedimenti di sorveglianza adottati unilateralmente dallo Stato importatore prima che gli sia concesso a norma dell'art. 115, 1° comma, seconda frase, di derogare alle norme sulla libera circolazione intracomunitaria » (punto 11 della sentenza). La natura dei suddetti provvedimenti di sorveglianza è spiegata nel punto 12 della sentenza. Nel punto 13 la Corte rileva che, « il problema va risolto ispirandosi alle disposizioni del trattato relative all'unione doganale e a quelle, strettamente connesse, sulla politica commerciale comune ». Tornerò in seguito sull'importanza, ai fini della presente causa, dei passi citati nonché dei successivi punti da 14 a 23 della motivazione.

Il contenuto del regime comunitario per le merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica all'interno della Comunità, definito nei punti sopramenzionati, viene tuttavia subordinato, nel punto 24, all'instaurazione di una politica commerciale comune. Dato che quei passi della predetta sentenza hanno svolto un ruolo importante, e, anche, a mio parere, hanno effettivamente notevole importanza nelle presenti cause, cito per esteso i seguenti otto punti:

25) In realtà l'assimilazione tra prodotti comunitari e merci in libera pratica può essere pienamente efficace solo se per queste ultime valgono le stesse condizioni di importazione, doganali e commerciali, indipendentemente dallo Stato

membro nel quale è stata effettuata la messa in libera pratica.

26) A norma dell'art. 113 del trattato tale unificazione avrebbe dovuto realizzarsi al termine del periodo transitorio, grazie all'instaurazione di una politica commerciale comune, fondata su principi uniformi.

27) Unitamente ad altri fattori, le lacune esistenti in materia di politica commerciale comune alla scadenza del periodo transitorio sono tali da conservare, tra gli Stati membri, divari di politica commerciale che possono dare origine a sviamenti di traffico o provocare disagi economici in alcuni Stati membri.

28) L'art. 115 consente di far fronte ad inconvenienti del genere in quanto conferisce alla Commissione la facoltà di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure di tutela, specie in forma di deroghe al principio della libera circolazione, all'interno della Comunità, dei prodotti d'origine extracomunitaria messi in libera pratica in uno degli Stati membri.

29) Le deroghe ammesse dall'art. 115, dato che costituiscono non solo un'eccezione alle disposizioni degli artt. 9 e 30 del trattato — i quali sono di importanza fondamentale per il mercato comune — ma anche un ostacolo per l'instaurazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113, vanno tuttavia interpretate ed applicate in modo restrittivo.

30) I « provvedimenti di sorveglianza » illustrati più sopra vanno vagliati, quanto alla loro compatibilità con le norme relative alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, alla luce di detta interpretazione.

31) Si deve sottolineare, anzitutto, quanto alla sfera di applicazione di tali disposizioni, che, in virtù dell'art. 115, limitazioni alla libera circolazione intracomunitaria delle merci in libera pratica possono essere imposte solo in forza di provvedimenti di politica commerciale adottati dagli Stati membri in conformità al trattato.

32) Poiché l'art. 113, n. 1, ha conferito alla Comunità una competenza generale in materia di politica commerciale, i provvedimenti di politica commerciale di indole nazionale sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità.

Da questi punti della sentenza deduco, in particolare, ai fini delle presenti cause i seguenti lineamenti giurisprudenziali della Corte:

a) Come stabilito nel punto 24 e chiarito nel punto 25, la realizzazione dei principi di un'unione doganale, che, secondo i punti da 14 a 23, emergono dal trattato (anche per quanto riguarda le merci provenienti da paesi terzi e messe in libera pratica in uno degli Stati membri), dipende dall'instaurazione di una politica commerciale comune. Ciò significa che detta politica commerciale comune, in conformità all'art. 8, n. 7, del trattato CEE, avrebbe dovuto essere completata alla fine del periodo transitorio. Questa conclusione viene anche confermata dal punto 26 e dall'art. 113 ivi citato.

b) Dai punti 25 e 26 emerge ancora che la politica commerciale comune deve, in particolare servire a unificare le condizioni di importazione, doganali e commerciali. Una politica commerciale comune non può, per sua stessa natura, mirare ad uniformare con-

dizioni commerciali particolari né tantomeno ad uniformare condizioni economiche di importazione, come le differenze tra i prezzi all'importazione e i prezzi dei prodotti nazionali. Ne traggo la conclusione che l'espressione « condizioni di importazione » di cui al punto 25 si riferisce solo alle condizioni di importazione stabilite dalla Comunità. A questo proposito, si può pensare in particolare a condizioni uniformi concernenti la quantità, la qualità, il prezzo e le condizioni di credito.

c) Nel punto 27 la Corte riconosce le lacune esistenti in materia di politica commerciale comune alla scadenza del periodo transitorio come un dato di fatto che può avere conseguenze giuridiche. Tuttavia, dagli altri punti della sentenza emerge che sono prese in considerazione solo le conseguenze del mantenimento in vigore di provvedimenti nazionali di politica commerciale adottati unilateralmente. Allora, diversamente dal caso presente, la Corte non doveva esaminare le conseguenze giuridiche del carattere non uniforme di provvedimenti di politica commerciale.

d) Contrariamente a quanto dedotto dalla Commissione nel corso dell'udienza, ritengo con la Tezi che, secondo il punto 29, la Corte considera che le deroghe al principio del libero commercio, ancora possibili a norma dell'art. 115, costituiscono un ostacolo per l'attuazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113. Nel contesto dei fatti cui si riferisce la sentenza di cui trattasi, la Corte ha forse pensato in special modo all'autorizzazione di provvedimenti di protezione in relazione a differenze tra i provvedimenti autonomi di politica commerciale nazionale ancora esistenti. I termini in cui è redatto il punto 29 sono tuttavia più generali. Inoltre, dai punti 25 e 26 emerge a mio parere, come ho detto in precedenza, che la Corte — contrariamente a quanto osservato dalla Commissione nel corso dell'udienza — deduce dall'art. 113 e dal sistema del trattato l'obbligo di instaurare una politica commerciale comune, e quindi, non solo, come la Commissione ritiene, una politica commerciale che, per quanto basata su uniformi principi, può essere attuata dai vari Stati membri in maniera diversa.

e) Il punto di vista espresso dalla Corte nel punto 32, secondo il quale la competenza nel settore della politica commerciale è stata interamente trasferita alla Comunità e delle misure nazionali di politica commerciale sono ammissibili dopo la fine del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzate dalla Comunità, è stato già manifestato dalla stessa Corte — per quanto concerne il carattere esclusivo della competenza della Comunità — nel parere 1/75 (Racc. 1975, pag. 1355). In questo parere, il suddetto carattere esclusivo è giustificato, a pag. 1364, con la « prospettiva del funzionamento del mercato comune », che è « palesemente incompatibile » con una competenza parallela degli Stati membri. Il sesto capoverso della pag. 1364 conferma la conclusione cui sono giunto poc'anzi, e cioè che la Corte ritiene che, al fine di prevenire distorsioni nella concorrenza, è necessaria una rigorosa uniformità delle condizioni commerciali (in quel caso, condizioni di credito) concesse alle imprese della Comunità.

4.2.2. *Altra giurisprudenza pertinente*

Nella sentenza Cayrol (causa 52/77, Racc. 1977, pag. 2261) si trattava, diversamente che nella causa Donckerwolcke, di un regime comunitario di importazione in virtù di un accordo commerciale stipulato con un paese terzo (punto 8 della motivazione) e della questione se ciò escludesse l'applicazione dell'art. 115. Tuttavia, poiché il re-

gime comunitario considerato e l'accordo commerciale che ne costituiva la base consentivano chiaramente, a determinate condizioni, l'adozione di autonome misure nazionali complementari, la Corte non dovette esaminare detta questione. La Corte si limitò, a tal proposito, a rilevare che « da quanto sopra esposto risulta che, per quanto concerne il periodo dell'anno compreso fra il 1° luglio e il 31 dicembre, l'uva da tavola non era soggetta ad un regime comunitario di importazione tale da escludere l'applicazione dell'art. 115 » (punto 25 della sentenza). Secondo me, dal passo citato non è tuttavia ancora dato di dedurre che, se in quel periodo l'uva da tavola fosse stata assoggettata ad un regime comunitario di importazione, l'art. 115 non avrebbe potutopiù trovare, ipso facto, applicazione. A mio avviso, questo problema non è stato risolto nella suddetta sentenza.

Anche l'ordinanza 1° febbraio 1984 del presidente della Corte nel procedimento 1/84 R, (Ilford SpA/Commissione, Racc. 1984, pag. 423) verteva su una situazione non disciplinata da provvedimenti di politica commerciale comune, ad eccezione delle decisioni del Consiglio che autorizzano gli Stati membri a prorogare autonomamente disposizioni di taluni accordi commerciali in precedenza conclusi con paesi terzi. In detta ordinanza ebbe importanza decisiva il fatto che la Commissione non era riuscita a chiarire in modo soddisfacente l'esistenza di una (autonoma) misura italiana di politica commerciale adottata conformemente al trattato (punti da 11 a 15).

4.3. *Osservazioni generali complementari*

Prima di affrontare lo specifico problema che deriva, nelle cause presenti, dall'Accordo multifibre e dal regolamento del Consiglio n. 3589/82, vorrei aggiungere alla mia rassegna della giurisprudenza della Corte e ai miei relativi commenti talune osservazioni di carattere generale.

Innanzitutto, dai miei precedenti commenti emerge che — contrariamente a quanto dedotto dal Regno Unito nel corso dell'udienza — non considero l'instaurazione di un'effettiva politica commerciale uniforme in base all'art. 113 ed alla citata giurisprudenza della Corte solo come un ideale finale e come uno scopo da realizzare in futuro, ma come un obbligo giuridico che doveva essere adempiuto alla fine del periodo transitorio. Come la Commissione ha riconosciuto, rispondendo ad un quesito che le ho posto all'udienza, anche dall'art. 111 del trattato si desume che il periodo transitorio doveva consentire l'attuazione di una politica commerciale comune dopo la scadenza di detto periodo. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, però, una politica comune basata su principi comuni, ma la cui attuazione varii da Stato membro a Stato membro, non è sufficiente a tale scopo. La Comunità non è una zona di libero scambio, ma un'unione doganale con un mercato comune, paragonabile ad un mercato interno, libero da ostacoli commerciali e da disparità nelle condizioni di concorrenza, anche con riguardo alle merci provenienti da paesi terzi ma messe in libera pratica in uno Stato membro. Dei provvedimenti di politica commerciale adottati unilateralmente dagli Stati membri o differenziati a seconda degli Stati membri e intesi a garantire in diversa misura protezione alle industrie dei singoli Stati membri possono determinare distorsioni nella concorrenza che, secondo il parere della Corte nel procedimento 1/75, non sono ammissibili neanche su punti secondari, come le condizioni di credito.

Questa conclusione, comunque, non toglie che, a mio parere, l'incompleta attuazione della politica commerciale, riconosciuta

come una realtà nel punto 27 della motivazione della sentenza Donckerwolcke relativamente al mantenimento in vigore di provvedimenti nazionali autonomi, dev'essere ammessa in certa misura, anche per quanto riguarda gli stessi provvedimenti di politica commerciale comune. In particolare, dal solo fatto di detta incompleta attuazione non possono trarsi, secondo me, effetti giuridici diretti che possano essere invocati davanti ai giudici nazionali. Che tali effetti giuridici possano essere ricollegati a determinati provvedimenti di politica commerciale lo si deve desumere solo dal testo di detti provvedimenti. A tal proposito ravviso una certa analogia con la sentenza della Corte 22 maggio 1985 (causa 13/83, Parlamento europeo/Consiglio, Racc. 1985, pag. 1556) sulla politica comune nel settore dei trasporti. Scorgo anche una certa analogia con la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del trattato CEE che disciplinano la libera circolazione delle merci. Ad esempio, il fatto che gli ostacoli derivanti per il commercio da disparità tra le normative nazionali non siano stati ancora rimossi, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 8, n. 7, attraverso l'armonizzazione delle disposizioni nazionali prevista dall'art. 100, non ha mai indotto la Corte a considerare l'art. 36 non più applicabile. Per contro, dopo il decorso del periodo transitorio, la Corte ha interpretato detta disposizione in senso più restrittivo.

Contrariamente a quanto sostenuto in particolare dal governo francese all'udienza, non ritengo però che le lacune nella politica commerciale comune, come quelle di cui trattasi in queste cause, debbano comportare automaticamente la possibilità di applicare l'art. 115, prima e seconda frase. L'applicazione di queste norme di salvaguardia, infatti, produce effetti immediati per il commercio intracomunitario, il che non si verifica ancora nel caso di misure di politica commerciale comune differenziate a seconda degli Stati membri e attuate da detti Stati. L'art. 115 deve perciò essere interpretato in base alla sua lettera e in base alla sua collocazione nel sistema del trattato.

Per quanto riguarda la lettera dell'art. 115, condivido l'opinione della Commissione secondo la quale dal 2° comma emerge che essa tiene conto della possibilità che l'art. 115 possa essere applicato in taluni casi anche dopo il periodo transitorio, per esempio, quando gli Stati membri abbiano stipulato accordi commerciali bilaterali con paesi a commercio di stato, che si rifiutano di stipulare accordi commerciali con la Comunità. La citata ordinanza Ilford mostra però chiaramente come siffatti accordi commerciali bilaterali esistono anche con altri paesi terzi (in quel caso il Giappone). Siffatti accordi bilaterali poiché possono, per natura, presentare differenze l'uno dall'altro, nonostante un regime comunitario di sorveglianza, possono provocare disparità ai sensi dell'art. 115, 1° comma. Anche nella restrittiva interpretazione dell'art. 115, 1° comma, prescritta nel punto 29 della sentenza Donckerwolcke, ciò può, a seconda dei casi, giustificare l'autorizzazione di misure di protezione.

Trovo per contro molto difficile condividere il punto di vista espresso dalla Commissione e dai governi degli Stati membri partecipanti al presente procedimento secondo il quale anche disparità nella politica commerciale provocate dalla stessa Comunità potrebbero giustificare l'applicazione dell'art. 115. Così la Comunità sarebbe perfino libera di consentire nuove deroghe agli artt. 9 e 30 del trattato CEE, a ragione considerate disposizioni fondamentali nell'innanzi citato punto 29 della sentenza Donckerwolcke. Secondo me, l'interpretazione restrittiva dell'art. 115 prescritta in detto punto 29 non consente di leggere le prime righe dell'art. 115 come ri-

ferentisi non solo alla « esecuzione delle misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato », ma anche a « misure di politica commerciale adottate da ciascuno Stato membro per l'applicazione del presente trattato e misure di politica commerciale adottate dalla *stessa* Comunità ». A mio avviso, siffatta interpretazione teleologica dell'art. 115 in senso estensivo è incompatibile con l'interpretazione restrittiva prescritta dalla Corte. Il fatto che in questo modo la Comunità possa consentire (con l'autorizzazione della Commissione) nuovi ostacoli per il commercio da parte degli Stati membri, è a mio avviso, anche incompatibile con il sistema del trattato e in particolare con le disposizioni di questo relative allo stand still. A questo proposito, penso soprattutto, per quanto riguarda le presenti cause, agli artt. 31 e 32 del trattato CEE. Solo il titolo del trattato relativo all'agricoltura consente, nell'art. 38, n. 2, di derogare a quelle e ad altre disposizioni relative alla libera circolazione delle merci.

Di conseguenza ritengo che debba essere respinto anche il punto di vista sostenuto dalla Commissione all'udienza, secondo il quale, qualora in siffatti casi dovesse considerare inapplicabile l'art. 115, il Consiglio potrebbe ritenersi obbligato a consentire esso stesso simili ostacoli al commercio. Come ho già detto, l'art. 113, a differenza dell'art. 38, n. 2, non offre alcuna base per le deroghe alle disposizioni del trattato che hanno importanza fondamentale per il funzionamento del mercato comune.

4.4. *Gli aspetti specifici della causa 242/84*

La causa 242/84 concerne in particolare la duplice questione se la Comunità disponga ancora di un margine per l'applicazione all'art. 115, nel settore del commercio internazionale dei tessili, dopo la conclusione dell'Accordo multifibre e dopo l'adozione del regolamento del Consiglio n. 3589/82 e, in caso affermativo, se l'art. 115 del trattato debba essere interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato » debba intendersi anche una ripartizione del contingente quantitativo comunitario tra gli Stati membri secondo quanto stabilito nell'allegato IV del regolamento del Consiglio n. 3589/82.

Per i motivi esposti in particolare dai governi dei Paesi Bassi e del Regno Unito e in considerazione delle osservazioni generali che ho premesso, ritengo di per sé ammissibile che la Comunità suddivida in quote nazionali un contingente comunitario concordato con un paese terzo. Nella sentenza sul rum 13 dicembre 1983 (causa 218/82, Racc. 1983, pag. 4063), relativa alla ripartizione di un contingente doganale globale in quote nazionali, anche la Corte ha ritenuto che detta ripartizione non era di per sé in contrasto col diritto comunitario. Tuttavia, nel punto 13 della motivazione, essa ha precisato che, qualora la norma considerata « implicasse un divieto di esportazione dal Regno Unito negli altri Stati membri, si avrebbe effettivamente una violazione delle norme del trattato relative alla libera circolazione delle merci; se quindi, come è stato ammesso da questa Corte, la ripartizione di un contingente tariffario globale in quote nazionali può, in determinate circostanze, essere compatibile con il trattato, ciò vale all'espressa condizione che la ripartizione non pregiudichi la libera circolazione delle merci comprese nel contingente, dopo che siano state messe in libera pratica nel territorio di uno Stato membro ». Secondo me, la riserva menzionata nel passo citato deve applicarsi, a fortiori, alla suddivisione di un

contingente doganale globale in quote nazionali. Comunque, non ritengo che siffatta ripartizione sia di per sé in contrasto col diritto comunitario.

Nel corso della discussione al riguardo svoltasi all'udienza tra me e la Commissione, questa ha in definitiva riconosciuto che l'espressione « notevoli disparità che ancora esistono tra le condizioni alle quali sono attualmente subordinate le importazioni dei prodotti in questione negli Stati membri », figurante nel decimo punto della motivazione del regolamento del Consiglio n. 3589/82, può riferirsi solo alle disparità tra misure nazionali già esistenti. E ciò è anche logico. Un regolamento, come quello in oggetto, che opera una differenziazione in base al fabbisogno, difficilmente può giustificare la necessità di un'uniformazione soltanto graduale delle condizioni di importazione facendo riferimento alle differenziazioni da esso stesso create. Come esempio di norme nazionali divergenti è stata citata all'udienza, in particolare, una normativa britannica ancora in vigore. Io ritengo questo punto importante anche ai fini dell'interpretazione dell'art. 115 poiché pone in evidenza che l'applicazione di detto articolo nel settore considerato non dev'essere esclusa a priori, anche nell'interpretazione restrittiva dell'art. 115 da me caldeggiata. Tuttavia, detta applicazione è esclusa nei Paesi Bassi giacché, secondo la risposta fornita all'udienza dal governo olandese ad un mio quesito, la « In- en Uitvoerwet » colà in vigore dev'essere considerata non come una misura di politica commerciale autonoma ai sensi dell'art. 115, ma come una normativa che consente l'applicazione della politica commerciale comune.

4.5. *Conclusione nella causa 242/84*

Sulla scorta della mia analisi della giurisprudenza della Corte ritengo superfluo riesaminare gli argomenti d'indole economica che vari governi hanno svolto a sostegno del punto di vista da loro difeso nel corso del procedimento, cioè che una politica commerciale differenziata deve poter essere appoggiata anche applicando l'art. 115. In particolare, il punto di vista del governo francese secondo il quale l'intero contingente comunitario avrebbe potuto, altrimenti, essere interamente utilizzato per l'importazione nei paesi del Benelux trascura il fatto che le quote nazionali sono basate sul fabbisogno di ciascuno Stato membro. Considerato anche che le spese di trasporto sono più elevate in caso di esportazione, non vi è da temere la totale riesportazione delle merci importate in taluni Stati membri (in questo caso l'Italia) verso altri Stati membri. Tale timore è tanto meno giustificato in quanto, a quindici anni di distanza dalla fine del periodo transitorio, si deve ritenere che non sussistano più notevoli differenze tra i prezzi dei prodotti tessili nazionali considerati. Qualora ci fossero ancora grandi differenze di prezzo per merci della stessa qualità l'applicazione dell'art. 115 non gioverebbe ad eliminare le difficoltà sofferte dall'industria tessile di un determinato Stato membro a causa delle disparità dei prezzi all'interno della Comunità. Nell'ambito della causa 59/84 si vedrà come nei Paesi Bassi le importazioni dei prodotti considerati da altri Stati membri sono effettivamente aumentate in misura maggiore delle importazioni dai paesi terzi. Infine, l'applicazione dell'art. 115 non può evidentemente, costituire per l'industria dello Stato membro interessato alcun aiuto per quanto riguarda le sue esportazioni in altri Stati membri.

In definitiva, basandomi sulla mia analisi della giurisprudenza della Corte, vi suggerisco di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottopostevi dal giudice nazionale:

1) Gli artt. 113 e 115 del trattato, considerati nella loro interrelazione e con riguardo al sistema generale del trattato, vanno interpretati nel senso che la Commissione non può più applicare l'art. 115 nell'ambito del commercio internazionale nel settore tessile dopo la conclusione dell'Accordo sul commercio internazionale dei tessili (l'Accordo multifibre) e l'emanazione del regolamento del Consiglio n. 3589/82, qualora nello Stato membro interessato non vigano « misure di politica commerciale adottate (...) conformemente al presente trattato » ai sensi dell'art. 115 del trattato.

2) L'art. 115 del trattato va interpretato nel senso che per « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato » non può intendersi anche una suddivisione tra Stati membri di limiti quantitativi comunitari, come stabilito nell'allegato IV del regolamento del Consiglio n. 3589/82, né un provvedimento nazionale per l'attuazione di detto regolamento.

5. Conclusioni per la causa 59/84

5.1. *Le domande della causa 59/84*

Procedo ora a trattare la causa 59/84. In primo luogo vi ricordo che l'atto introduttivo depositato dalla Tezi, oltre ad argomenti a favore della ricevibilità del ricorso, contiene essenzialmente una domanda principale, una domanda proposta in subordine e un'altra domanda presentata in ulteriore subordine (in realtà si tratta di un mezzo principale, di un mezzo subordinato e di un mezzo ulteriormente subordinato dedotti a sostegno della domanda della Tezi intesa a far annullare la decisione di autorizzazione della Commissione). Inoltre l'atto introduttivo contiene la domanda di condanna della Commissione al risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente. All'udienza quest'ultima ha limitato detta domanda alla richiesta che la Corte dichiari la Comunità responsabile della concessione dell'autorizzazione impugnata con la domanda principale.

La domanda principale (mezzo principale) mira in sostanza all'annullamento della decisione di autorizzazione della Commissione 14 dicembre 1983 (GU 1983, L 340, pag. 2) in quanto contrastante col trattato e in particolare con gli artt. 113, 9 e 30 dello stesso.

La domanda subordinata (il mezzo subordinato) mira all'annullamento della stessa decisione della Commissione per violazione dell'art. 115 del trattato.

La domanda presentata in ulteriore subordine mira all'annullamento della decisione suddetta per violazione dell'art. 190 del trattato. Tuttavia, non esaminerò questo mezzo perché nella replica la ricorrente vi ha rinunciato.

Esaminerò adesso l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione avverso la domanda principale (sub 5.2), quindi la domanda principale e la domanda subordinata (sub 5.3) e poi la domanda di risarcimento dei danni (sub 5.4). Riepilogherò infine (sub 5.5.) le mie conclusioni.

5.2. *La ricevibilità della domanda principale*

La *Tezi* sostiene di essere riguardata direttamente e individualmente dalla decisione di autorizzazione ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE. Ciò non viene contestato dalle altre parti. Poiché dal fascicolo emerge con sufficiente chiarezza che l'autorizzazione è stata chiesta ed accordata a seguito della presentazione di domande di licenza di importazione da parte della Tezi, mi sembra sufficientemente assodato, in base alla vostra giurisprudenza, che il ricorso inteso all'annullamento dell'autorizzazione non può, a questo proposito, cozzare contro problemi di ricevibilità.

Secondo la *Commissione* il ricorso è stato però presentato tardivamente e per questo motivo non è ricevibile. A questo proposito la Commissione rileva che la Tezi ha avuto conoscenza della decisione di autorizzazione ai sensi dell'art. 173, 3° comma, del trattato il 15 dicembre 1983, giorno in cui le autorità olandesi le comunicarono telefonicamente il rigetto delle sue domande di licenze di importazione, o, al più tardi, il 21 dicembre 1983, quando la Tezi doveva aver ricevuto la lettera 20 dicembre 1983 con la quale le autorità olandesi confermavano la comunicazione telefonica. Pertanto, la Tezi avrebbe dovuto proporre il ricorso al più tardi il 28 febbraio 1984, mentre lo ha presentato solo il 6 marzo 1984.

A mio parere, quest'eccezione dev'essere respinta. Come emerge dal fascicolo, e come il governo olandese ha nuovamente confermato all'udienza rispondendo ad un quesito, la Tezi ha a ragione rilevato che né la comunicazione telefonica 15 dicembre 1983 né la lettera 20 dicembre 1983 le hanno consentito di prendere conoscenza della decisione di autorizzazione e in particolare della sua motivazione.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, scopo dell'obbligo di motivazione è quello di « dare la possibilità alle parti di tutelare i loro diritti, alla Corte di esercitare il controllo giurisdizionale ed agli Stati membri, come a qualsiasi altro interessato, di sapere come la Commissione abbia applicato il trattato » (come si afferma già nella sentenza 4 luglio 1963 sull'acquavite di vino, causa 24/62, Racc. 1963, pag. 140). A buon diritto, quindi, la Tezi sostiene che in una situazione del genere il termine stabilito dall'art. 173, 3° comma, per la proposizione del ricorso dev'essere computato, conformemente all'art. 81 del regolamento di procedura, dal quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale (nella fattispecie il 17 dicembre 1983). In base al testo dell'art. 81 del regolamento di procedura ed al citato punto di vista della Corte sul significato dell'obbligo della motivazione ai fini della tutela giuridica, ritengo che la tesi sostenuta dalla Commissione nella controreplica e all'udienza, secondo la quale detto termine non vale qualora l'interessato abbia già avuto in precedenza conoscenza della decisione, sia difendibile solo nel caso in cui la precedente comunicazione contenga il testo completo della decisione, inclusa la motivazione. Come ho già rilevato, però, è assodato che detta ipotesi non ricorre nella fattispecie. Secondo quanto dedotto nella replica — e non contestato dalla Commissione — la Tezi ha ricevuto il testo completo della decisione, necessario per l'esercizio del suo diritto di impugnazione, solo nel febbraio 1984, su sua richiesta. Anche se è possibile

che la Tezi abbia ottenuto già prima il testo suddetto, ritengo che, date le circostanze, essa abbia a buon diritto invocato l'art. 81 del regolamento di procedura. Inoltre, contrariamente alla Commissione, penso che le due settimane supplementari di cui la Tezi ha potuto disporre, in base a detta disposizione, per la proposizione del ricorso siano del tutto adeguate poiché il comunicato pubblicato nella Gazzetta ufficiale non conteneva la motivazione della decisione. Quindi, la Tezi aveva certamente bisogno di quelle due settimane per ottenere il testo completo della decisione ed esaminarlo ai fini della preparazione del ricorso.

Di conseguenza, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere, secondo me, disattesa. Poiché ritengo che i motivi da me esposti a questo proposito siano sufficienti, non è necessario che io esamini anche la giurisprudenza della Corte alla quale la Tezi ha fatto riferimento nella replica e nel corso dell'udienza per corroborare la sua tesi (si tratta, in particolare delle sentenze nelle cause 88/76, Société pour l'exportation des sucres, Racc. 1977, pag. 709, 76/79, Könecke, Racc. 1980, pag. 665, e 730/79, Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, e delle relative conclusioni degli avvocati generali Reischl e Capotorti).

5.3. *Il mezzo principale e il mezzo subordinato dedotti a sostegno della domanda principale*

5.3.1. Con il *mezzo principale* la Tezi deduce, come ho detto, che la decisione di autorizzazione è in contrasto con gli artt. 113, 9 e 30 del trattato. Gli argomenti a sostegno sono essenzialmente identici a quelli che la Tezi ha successivamente presentato nella causa 242/84: poiché nel settore considerato la Comunità avrebbe esercitato, a norma dell'art. 113 del trattato CEE, le sue competenze in materia di politica commerciale comune, la Commissione non avrebbe più il potere di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure protettive ai sensi dell'art. 115.

Tenuto conto di quanto ho già in precedenza rilevato nell'ambito della causa 242/84, ritengo però che a tale conclusione si possa pervenire solo sulla base degli articoli del trattato citati in questo mezzo dell'Accordo multifibre e del regolamento n. 3589/82. A questo proposito occorre esaminare anche il mezzo subordinato della Tezi relativo alla violazione dell'art. 115. Per brevità, rinvio, su questo punto alla mia analisi nella causa 242/84.

5.3.2. In base alle considerazioni che ho svolto in precedenza, ritengo il *mezzo subordinato* della Tezi senz'altro fondato. A tale proposito, è sufficiente ricordare come dalla mia precedente analisi nella causa 242/84 sia emerso che né la ripartizione fra gli Stati membri di contingenti massimi comunitari come contemplata dall'allegato IV del regolamento del Consiglio n. 3589/82, né un provvedimento nazionale di attuazione di detta misura comunitaria possono essere considerati « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al presente trattato », cioè come primo presupposto per l'applicazione dell'art. 115 del trattato. Se si dovesse adottare un'altra interpretazione, il Consiglio potrebbe, in contrasto col principio dell'interpretazione restrittiva stabilito nella giurisprudenza della Corte e in contrasto con i principi fondamentali di cui agli artt. 8, n. 7, 9 e 30 del trattato, rendere possibili, mediante l'applicazione dell'art. 115, nuove infrazioni dei principi dell'unione doganale per un tempo indeterminato. Per quanto riguarda il primo presupposto per l'applicazione dell'art. 115, pertanto, si può pensare soltanto a provvedi-

menti autonomi di politica commerciale degli Stati membri che, con l'autorizzazione della Comunità, sono mantenuti in vigore contemporaneamente dopo lo scadere del periodo transitorio, in attesa dell'instaurazione di un sistema completo di misure di politica commerciale comune. Anche se si dovesse ritenere che il Consiglio, in base al testo dell'art. 115 ed alla sentenza Donckerwolcke, avesse il potere di autorizzare gli Stati membri ad adottare nuovi provvedimenti autonomi di politica commerciale, ciò non potrebbe giustificare, per i motivi sopra esposti, l'estensione della chiara lettera della disposizione relativa al primo presupposto per l'applicazione dell'art. 115, fino ad includervi misure di politica commerciale della stessa Comunità differenziate a seconda degli Stati membri (o provvedimenti nazionali adottati per l'attuazione delle stesse).

Anche se la Corte accogliesse su questo punto la tesi della Commissione e dei governi dei Paesi Bassi e del Regno Unito, che sono intervenuti nella causa 59/84, io ritengo che la decisione di autorizzazione impugnata sia in contrasto con la citata giurisprudenza della Corte, che prescrive di interpretare ed applicare restrittivamente l'art. 115.

Secondo la motivazione dell'impugnata decisione 14 dicembre 1983, che la Tezi ha presentato in allegato al ricorso, detta decisione è basata essenzialmente sulle seguenti considerazioni, aventi carattere molto generale:

a) la domanda presentata dai governi dei paesi del Benelux il 6 settembre 1983 onde essere autorizzati ad escludere dal trattamento comunitario calzoncini, short e pantaloni tessuti per uomo e ragazzo, pantaloni tessuti per donna, ragazza e bambino, compresi nelle voci ex 61.01 B V e ex 61.02 B II della tariffa doganale comune (categoria 6) originari di Macao e messi in libera circolazione in altri Stati membri (primo punto della motivazione);

b) talune considerazioni relative alla natura ed al contenuto delle misure di politica commerciale adottate dalla stessa Comunità e differenziate a seconda degli Stati membri; vi si fa menzione del fatto che, a causa di dette misure, « esistono ancora delle disparità tra le condizioni alle quali sono attualmente subordinate le importazioni dei prodotti in questione nei vari Stati membri e queste condizioni di importazione possono essere uniformate unicamente per gradi » (secondo, terzo e quarto punto);

c) il rilievo che tali disparità esistenti nelle misure di politica commerciale applicate dagli Stati membri hanno provocato sviamenti delle correnti commerciali e dal 1° gennaio 1983 i paesi del Benelux hanno messo in libera pratica i prodotti considerati, originari dal paese terzo in questione per un quantitativo pari al 43% circa della quota ammessa all'importazione diretta (sesto punto);

d) la constatazione del fatto che le importazioni complessive delle merci considerate, originarie di paesi terzi, erano aumentate da 22 503 000 pezzi nel 1981, a 23 497 000 pezzi nel 1982 e che nei primi sei mesi del 1983 erano stati importati 14 105 000 pezzi (settimo punto) che i prezzi delle merci considerate provenienti da Macao erano inferiori del 50% circa ai prezzi delle analoghe merci prodotte nei paesi del Benelux (ottavo punto), mentre la produzione di prodotti del genere nei paesi del Benelux era calata da 30 486 000 pezzi nel 1980 a 29 455 000 pezzi nel 1982 (valore di stima) e la relativa quota di mercato interno era scesa dal 54% nel 1981 al 53% nel 1982 (valori di stima) (nono punto) e

che doveva essere licenziato del personale e che nei soli Paesi Bassi i posti di lavoro nel settore interessato erano diminuiti da 8 600 nel 1980 a 6 300 nel 1982 (decimo punto);

e) la considerazione che, qualora venissero effettuate altre importazioni indirette in aggiunta a quelle che già hanno avuto luogo, siffatte difficoltà potrebbero ancora aggravarsi e compromettere la realizzazione degli scopi perseguiti con le suddette misure di politica economica (undicesimo punto);

f) la considerazione che non è possibile applicare a breve termine metodi con i quali gli altri Stati membri apportino la necessaria collaborazione (dodicesimo punto, riprodotto nel tredicesimo considerando del testo presentato);

g) la considerazione finale che domande di licenze di importazione relative a 329 559 pezzi erano pendenti dinanzi alle autorità dello Stato membro che aveva presentato la domanda e che, dato il suddetto quantitativo, vi è motivo di estendere l'autorizzazione della Commissione a dette domande (quindicesimo punto); questa autorizzazione, secondo il quattordicesimo punto, era ritenuta giustificata in base alle considerazioni sopra menzionate.

In questa motivazione sono, in particolare, trascurati i presupposti per l'applicazione dell'art. 115, vale a dire che « delle disparità nelle misure (...) provochino difficoltà economiche in uno o più Stati » e che la Commissione può solo autorizzare gli Stati membri « ad adottare le misure di protezione necessarie ». In primo luogo l'affermazione contenuta nel quarto punto della motivazione, cioè che « esistono ancora delle disparità tra le condizioni alle quali sono attualmente subordinate le importazioni dei prodotti in questione nei vari Stati membri » non è esatta. Dette disparità non « esistono ancora », ma sono state provocate proprio dalla normativa comunitaria. Comunque, ritengo in particolare che il nesso causale tra le asserite disparità e le allegate difficoltà economiche esistenti nei Paesi Bassi per le sopra menzionate ragioni non sia in alcun modo provato e neanche verosimile. Prima di tutto non è stato sostenuto, né tanto meno provato, che all'epoca della concessione dell'autorizzazione, nel 1983, si fosse effettivamente registrato un incremento delle importazioni dei prodotti considerati, indirettamente provenienti da Macao. Le cifre fornite nel settimo punto della motivazione si riferiscono solo al primo semestre del 1983 e non evidenziano alcun aumento rispetto al 1982. L'aumento delle importazioni di detti prodotti da tutti i paesi esportatori messi insieme era stato, tra il 1981 e il 1982, inferiore al 5%. Che siffatto aumento o l'aumento nel 1983 (che, come detto, non è stato dimostrato) sia stato la causa della diminuzione dei posti di lavoro nella misura di oltre il 25% tra il 1980 e il 1982 non è stato provato e pare estremamente inverosimile. L'influenza che l'aumento delle importazioni di prodotti analoghi, fabbricati in altri Stati membri, ha avuto sul calo della produzione, per vero molto contenuto (3% circa) verificatosi nei Paesi Bassi non viene affatto presa in esame nella decisione. Secondo la domanda presentata dal ministero olandese dell'Economia, del pari prodotta dalla ricorrente, l'aumento suddetto in ciascuno degli anni compresi nel periodo 1980 — giugno 1983 era però notevolmente superiore all'aumento delle importazioni dell'insieme dei paesi terzi (che, almeno fino al 1982 incluso, sono perfino diminuite sensibilmente). Inoltre da detta domanda emerge che le importazioni olandesi di merci originarie di Macao e messe in libera pratica sono considerevolmente diminuite dal 1981. Nel 1981 dette importazioni

costituivano ancora il 63% circa della quota olandese del contingente comunitario; nel 1982 detta percentuale scese al 49% e nel 1983 (fino al momento della presentazione della domanda) calò ulteriormente al 42% della quota olandese. Secondo il ministero richiedente tra il 1981 e il 1° agosto 1983 sono considerevolmente calate, come si è visto, anche le importazioni dirette e indirette da altri paesi terzi.

In base a queste considerazioni, il mezzo dedotto in subordine dalla ricorrente, secondo il quale la decisione impugnata è in contrasto con l'art. 115 del trattato CEE, mi sembra fondato, anche indipendentemente dal difetto del primo presupposto per l'applicazione di detto articolo, sopra esaminato, alla luce della lettera dello stesso articolo e della citata giurisprudenza della Corte in materia.

5.4. *La domanda di risarcimento dei danni come precisata all'udienza*

Come ho detto, all'udienza la Tezi ha ridotto la sua domanda di risarcimento a una domanda intesa a far dichiarare la Comunità responsabile per aver concesso l'autorizzazione impugnata con la domanda principale.

La Commissione, pur avendo nella controreplica espresso dubbi circa la ricevibilità della domanda di risarcimento danni (con riferimento alla sentenza della Corte 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex sarl/Commissione, Racc. 1984, pag. 1969), non ha tuttavia sollevato una formale eccezione di irricevibilità al riguardo. Poiché non ho trovato né nella sentenza ora menzionata, né in nessun'altra decisione della Corte alcuno spunto per porre in dubbio la ricevibilità di questa domanda nelle circostanze della presente fattispecie, non vedo motivo di suggerirvi di rilevarne d'ufficio l'irricevibilità. Concordo con la ricorrente nel ritenere dubbio che un'azione di risarcimento danni esperita davanti al giudice nazionale in ragione dell'illegittimità dell'impugnata decisione della Commissione e della decisione nazionale su di essa basata, possano fornirle un'effettiva tutela giuridica (il che nell'ultima frase del punto 11 della sentenza Unifrex viene ritenuto presupposto di irricevibilità). A questo proposito rinvio agli argomenti svolti dalla ricorrente all'udienza, che, per di più, non sono stati contestati dalla Commissione. Ritengo altresì che giustamente la ricorrente abbia invocato nel corso dell'udienza i principi di sana amministrazione della giustizia e di economia processuale, che la Corte ha sviluppato nella sentenza per la causa Merkur (causa 43/72, Racc. 1973, pag. 1070).

La domanda di risarcimento danni presentata dalla Tezi riguarda la perdita di interessi e le spese di magazzinaggio nel periodo 1° dicembre 1983 - 1° gennaio 1984. Per quanto riguarda l'ammontare del danno, la Commissione si limita a rilevare che esso dovrebbe essere ridotto della misura corrispondente al quantitativo di 20 000 pezzi che la Tezi, come emerge dal suo telex 12 dicembre 1983 alla Commissione, aveva nel frattempo venduto nella Repubblica federale di Germania. Nella replica la Tezi ha ammesso di aver venduto detto quantitativo, ricavandone per ogni pezzo due fiorini meno di quanto avrebbe potuto ricavare vendendoli nei Paesi Bassi. Come ho già detto in precedenza, la determinazione dell'esatto ammontare dei danni è tuttavia priva di importanza nella presente causa, giacché ormai la ricorrente chiede alla Corte solo di dichiarare la responsabilità della Comunità.

Secondo la Commissione, la domanda di risarcimento è comunque infondata poiché gli artt. 113 e 115 — ammesso che la Commissione li abbia violati — non costituiscono norme giuridiche di rango superiore intese a tutelare i singoli. Nella replica la Tezi ha contestato questo punto di vista, richiaman-

dosi alla sentenza della Corte 14 luglio 1967 (cause riunite 5, 7 e 13 a 24/66 Kampffmeyer, Racc. 1967, pag. 317). A ragione, poi, la ricorrente rileva ancora nella replica che la decisione di autorizzazione (non potendo essere basata sull'art. 115) era altresì in contrasto con gli artt. 9 e 30 del trattato i quali, secondo la giurisprudenza della Corte, mirano in ogni caso a tutelare i singoli. Peraltro, dalla decisione di attuazione della Commissione 80/47 (GU 1980, L 16, pag. 14), e in particolare dall'art. 3, nn. 3 e 5, emergerebbe che in realtà la Commissione stessa ammette che l'art. 115 è inteso anche a tutelare gli interessi di coloro che chiedono licenze d'importazione.

Secondo me, la Corte può eventualmente fare a meno di esaminare la questione se la decisione impugnata debba o no essere considerata atto normativo per il quale valgono le limitazioni che la giurisprudenza della Corte ha definito in materia di responsabilità extracontrattuale. La Commissione sostiene che detta questione dev'essere risolta in senso affermativo. Tuttavia, proprio in considerazione del sistema elaborato nella predetta decisione 80/47, io ritengo che questo punto di vista sia difficilmente difendibile. A mio parere, emerge chiaramente dall'art. 3, n. 2, lett. b), e n. 5, che le autorizzazioni come quelle di cui alla fattispecie possono essere concesse solo a seguito dell'effettiva presentazione di una o più domande di licenza di importazione. La Commissione rispondendo a taluni quesiti che le ho posto all'udienza ha sostenuto che dette disposizioni devono essere interpretate estensivamente e non devono ostare ad una domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 3 qualora non siano state presentate domande di licenza d'importazione. Tuttavia, tenuto conto della giurisprudenza della Corte relativa alla necessità di interpretare e di applicare l'art. 115 in modo restrittivo, considero inammissibile tale interpretazione estensiva della decisione 80/47. Inoltre, il punto di vista della Commissione mi sembra anche 'incompatibile con quanto da essa stessa ammesso, e cioè che la ricorrente era riguardata direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173 del trattato, dalla decisione di autorizzazione. Ad ogni modo, come ho precisato, non ritengo strettamente necessario che la Corte si pronunci su questo punto. Infatti, anche se nella fattispecie si trattasse di un atto normativo, sussisterebbe pur sempre, a mio avviso, una violazione sufficientemente grave di una norma di rango superiore intesa a tutelare i singoli, nel senso definito dalla vostra giurisprudenza già nella sentenza nella causa 5/71 Schöppenstedt (Racc. 1971, pag. 985, punto 11) e successivamente precisato nella quarta sentenza sul latte in polvere 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Racc. 1978, pag. 1225, punto 6). In particolare per i motivi sopra indicati, ritengo che la Commissione abbia travalicato manifestamente e in misura grave i limiti dei poteri attribuitile dall'art. 115, violando così gli artt. 9 e 30 del trattato, norme fondamentali intese a tutelare i singoli.

Di conseguenza ritengo fondata anche la domanda della ricorrente mirante a far dichiarare la Comunità responsabile in base all'art. 215, 2° comma, del trattato CEE del danno arrecatole dalla decisione di autorizzazione impugnata.

5.5. *Conclusione nella causa 59/84*

In definitiva vi suggerisco nella causa 58/84:

a) di annullare la decisione della Commissione 14 dicembre 1983, che autorizza il Regno del Belgio, il Granducato del Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi ad escludere dal trattamento comunitario calzoncini, short e pantalon tessuti per uomo e ragazzo, pantaloni tessuti per donna, per ragazza e per bambino, originari di Macao;

b) di dichiarare la Comunità responsabile in base all'art. 215, 2° comma, del trattato CEE del danno arrecato alla ricorrente da detta decisione, senza pronunziarvi, nel presente procedimento, sull'ammontare del risarcimento spettante alla ricorrente;

c) di condannare la Commissione al pagamento delle spese di causa;

d) di disporre che le spese sostenute dai governi del Regno dei Paesi Bassi e del Regno Unito, che sono intervenuti a sostegno della Commissione, restino a loro carico, non avendo essi chiesto che dette spese siano poste a carico della parte soccombente.