Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

30 ottobre 1962

Traduzione dal tedesco

INDICE

Pagina

Introduzione 815

Discussione in diritto 817

I — Sulla ricevibilità dei ricorsi 817

II — Sulla fondatezza dei ricorsi 819

Signor Presidente, signori giudici,

La Commissione della Comunità Economica Europea, alla quale incombe di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del presente Trattato, al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune (art. 155 del Trattato), ha convenuto davanti alla Corte di Giustizia, a norma dell'articolo 169, il Regno del Belgio e il Granducato del Lussemburgo.

I fatti che hanno dato origine alle due controversie sono i seguenti :

Con decreti del 16 agosto e, rispettivamente, del 20 agosto 1957 veniva introdotta nel Belgio e nel Lussemburgo una tassa speciale, da riscuotersi all'atto del rilascio delle licenze d'importazione per il pan pepato (pain d'épice). All'origine essa ammontava a 35 franchi il quintale. Con successivi decreti la tassa veniva più volte maggiorata ed infine ridotta, contemporaneamente e nella stessa misura per i due paesi. Non è il caso qui di scendere ai particolari, in ispecie circa le modalità dell'emanazione dei decreti. È certo che, all'atto del deposito dei ricorsi, tanto nel Belgio quanto nel Lussemburgo l'aliquota della tassa era superiore a quella vigente alla data di entrata in vigore del Trattato C.E.E. ed è rimasta superiore anche in seguito.

Con decreti del 24 febbraio e, rispettivamente, del 27 febbraio 1960 la tassa veniva estesa ai prodotti analoghi al pan pepato di cui alla voce 19.08 della tariffa doganale comune.

La Commissione, ritenuti detti provvedimenti incompatibili col Trattato, comunicò il proprio punto di vista ai Governi belga e lussemburghese e dopo avere esaminato le osservazioni inviatele in risposta, emise, il 27 settembre 1961, dei pareri motivati ai sensi dell'articolo 169. Ad istanza dei governi, il termine fissato per la regolarizzazione della situazione veniva prorogato dalla Commis-

sione alla fine del novembre 1961. Il 27 novembre 1961, cioè pochi giorni prima che scadesse il termine, il Governo belga si dichiarava disposto a far proprio il punto di vista della Commissione e chiedeva al tempo stesso, a norma della clausola generale di salvaguardia di cui all'articolo 226, l'autorizzazione a mantenere in vigore la tassa criticata. Analogamente agiva il Governo lussemburghese con lettera del 4 dicembre 1961. Il 1° febbraio 1962, il Governo belga chiedeva poi alla Commissione di autorizzare la tassa in contestazione a norma della decisione adottata dal Consiglio il 14 gennaio 1962 e relativa alla riscossione di tasse compensative su determinate merci provenienti dalla trasformazione di prodotti agricoli. Nessuna di queste domande veniva accolta.

Posto che la tassa speciale continuava ad essere applicata, il 21 febbraio 1962 la Commissione ha proposto ricorso alla Corte contro entrambi gli Stati.

Nelle sue conclusioni essa chiede alla Corte di constatare che i due Stati sono venuti meno agli obblighi loro imposti dal Trattato in quanto, successivamente all'entrata in vigore del Trattato stesso, hanno maggiorato « il diritto speciale riscosso all'atto del rilascio delle licenze d'importazione per il pan pepato ed *esteso* tale diritto ai prodotti simili al pan pepato di cui alla voce 19.08 della tariffa doganale comune ».

I governi convenuti hanno chiesto alla Corte di dichiarare irricevibile il ricorso o comunque respingerlo perchè infondato.

Ad istanza del Governo lussemburghese la Corte, vista la completa identità dell'oggetto nelle due cause, ne disponeva la riunione agli effetti della discussione orale e della sentenza, con ordinanza 19 giugno 1962.

In realtà, nel Lussemburgo non si produce pan pepato nè altro analogo articolo. In forza del Trattato concluso con il Belgio il 23 maggio 1935 e relativo all'istituzione di un regime comune per le importazioni e le esportazioni, il Lussemburgo era però tenuto ad introdurre la tassa speciale in contestazione. In conseguenza di ciò, il Governo lussemburghese si è limitato a far proprie le tesi e le conclusioni del Governo belga.

Discussione in diritto

1. *SULLA RICEVIBILITÀ DEI RICORSI*

I governi convenuti eccepiscono l'irricevibilità dei ricorsi in relazione al comportamento tenuto dalla Commissione.

Questa avrebbe ammesso che i provvedimenti adottati erano necessari onde evitare una crisi nel settore economico di cui trattasi. I provvedimenti avrebbero dovuto essere semplicemente convalidati con lo speciale procedimento dell'articolo 226. Secondo i convenuti la lite verterebbe unicamente su questioni di forma e di procedura. La Commissione avrebbe inoltre impedito tale convalida, subordinando l'esame delle domande di applicazione dell'articolo 226 alla revoca dei provvedimenti in contestazione. Essa sarebbe quindi incorsa in uno sviamento di potere ed avrebbe con ciò perso il diritto di adire la Corte per far dichiarare che i convenuti hanno violato il Trattato.

Quanto al primo assunto, la Commissione contesta di aver mai ammesso la fondatezza delle domande di applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 226. I convenuti non hanno fornito alcuna prova in proposito e la loro tesi è inoltre contraddetta da quanto essi ammettono su un altro punto. Essi dichiarano cioè che la Commissione si sarebbe dichiarata disposta *a prendere in esame* la loro domanda a determinate condizioni, le quali evidentemente non sarebbero state poste qualora la Commissione già da un primo sommario esame si fosse persuasa delle buone ragioni dei richiedenti. Non è perciò necessario stabilire qui se la ricevibilità di un ricorso a norma dell'articolo 169 possa esser fatta dipendere dalla buona disposizione della Commissione nei confronti di una domanda d'applicazione dell'articolo 226.

Per quanto riguarda il rapporto fra l'articolo 226 e l'articolo 169, dal testo del Trattato mi sembra emergano due cose incontestabili :

— Non vi è alcun indizio che la domanda a norma dell'articolo 226 interrompa il procedimento di cui all'articolo 169.

La Commissione non è quindi tenuta a dare la precedenza alla domanda di applicazione della clausola di salvaguardia, sospendendo a tal fine il procedimento a norma dell'articolo 169. I due procedimenti sono assolutamente indipendenti l'uno dall'altro.

— Come la Corte ha già avuto occasione di affermare, la presentazione di una domanda a norma dell'articolo 226 non sana di per sè la violazione del Trattato ai sensi dell'articolo 169; la situazione ridiventa normale solo ove la Commissione conceda l'autorizzazione. Nel presente caso, tenuto conto della tardiva presentazione delle domande, le quali per di più non erano motivate, non vi sarebbe stata ragione di concedere l'autorizzazione prima che scadesse il termine fissato per l'adempimento.

Ciò porta in primo piano la questione se vi siano casi in cui, ad onta del fatto che ricorrono i presupposti formali contemplati nell'articolo 169 (decorso del termine senza che la situazione sia stata regolarizzata), non è possibile adire la Corte, cioè se la Commissione debba rinunziare a promuovere il giudizio di accertamento.

Non si può escludere a priori che la questione abbia un certo fondamento. Sappiamo infatti che l'articolo 169 non contempla un puro e semplice giudizio d'accertamento, agli effetti del quale è sufficiente che si sia violato il Trattato anche se nel frattempo la situazione si trovi sanata, bensì si propone in primo luogo di ottenere l'osservanza del Trattato; si potrebbe parlare di una specie di procedimento coattivo. Se il risultato voluto dalla Commissione viene raggiunto entro il termine fissato, non vi può più essere questione di sottoporre all'esame della Corte la pregressa violazione del Trattato.

In vista di questa funzione del procedimento repressivo in esame, è concepibile che alla Commissione sia preclusa l'azione a norma dell'articolo 169, quand'anche ricorrano tutti i presupposti formali, ad esempio qualora si possa ragionevolmente ritenere che lo Stato membro adempirà i suoi obblighi immediatamente dopo la scadenza del termine e non vi sia inoltre alcun legittimo interesse all'accertamento della pregressa violazione.

È però senz'altro chiaro che non è questo il caso nostro. Si è infatti cercato di sanare la situazione, non già eliminando i provvedimenti criticati, bensì chiedendo l'autorizzazione della Commissione in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 226. La Commissione non era in grado di giudicare la fondatezza delle domande giacchè queste mancavano di adeguata motivazione.

È emerso in corso di causa che il contrario assunto dei convenuti, secondo il quale la Commissione si sarebbe rifiutata di prendere in esame le loro domande, non corrisponde alla realtà. È vero che la formula piuttosto infelice usata dalla Commissione nella lettera del 20 dicembre 1961 parrebbe dar ragione ai convenuti; cionondimeno è pacifico che il 14 dicembre 1961 la Commissione ha ricevuto i delegati dei convenuti ed in tale occasione, dopo uno scambio di vedute sulla questione della revoca dei provvedimenti, si è dichiarata disposta a prendere in considerazione i dati concreti che i rappresentanti dei convenuti avessero ritenuto opportuno sottoporle.

In effetti, questi dati non sono mai stati sottoposti alla Commissione. Non ci resta perciò che prendere atto della rinunzia dei convenuti i quali non possono certo trarre argomento dalla possibilità che le loro domande fossero accolte o dalla cattiva volontà della Commissione onde dimostrare che i ricorsi sono irricevibili.

Mi sembra quindi che, anche interpretando l'articolo 169 in modo non troppo formalistico, non si può affatto parlare di sviamento di procedura o di trasgressione dei propri obblighi da parte della Commissione. I ricorsi sono pertanto ricevibili.

II. *SULLA FONDATEZZA DEI RICORSI*

Nel merito, la lite verte sull'interpretazione dell'articolo 12 del Trattato, a norma del quale « gli Stati membri si astengono dall'introdurre fra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione, o tasse di effetto equivalente, e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci ». Si deve quindi stabilire se il diritto riscosso nel Belgio e nel Lussemburgo all'atto del rilascio delle licenze d'importazione per il pan

pepato e per i prodotti similari, sia una tassa di effetto equivalente ai sensi dell'articolo 12.

A giustificazione della tassa i convenuti si richiamano al giudizio dato dal G.A.T.T. ed alla circostanza che gli stessi organi della Comunità avrebbero affermato in un altro contesto che diritti del genere di quelli in contestazione non andavano considerati come tasse di effetto equivalente.

Secondo i convenuti, il G.A.T.T. non considerebe come tali i diritti speciali riscossi all'atto del rilascio della licenza d'importazione. Nel secondo elenco del G.A.T.T. sarebbe specificato che i diritti di questo tipo riscossi nei paesi del Benelux non sono stati consolidati.

Devo osservare a questo proposito che il richiamo fatto dai convenuti all'accordo G.A.T.T. del 1947 è erroneo ed inconferente. Non è infatti possibile identificare o anche solo paragonare gli scopi ed i mezzi d'azione del G.A.T.T. con quelli della Comunità Economica Europea. Ciò è tanto più vero in quanto l'esperienza del G.A.T.T. ha dimostrato che

> « la valeur des consolidations de droits accordées pour chaque produit est compromise par l'application de mesures non tarifaires de protection... »
>
> (Terza relazione del secondo Comitato della 18ª riunione, citato per estratto dai convenuti nel corso della discussione orale).

Si potrebbe inoltre obiettare, come ha fatto il patrono della Commissione, che l'espressa menzione dei diritti speciali belgi e lussemburghesi sta a indicare che essi in linea di principio sono contemplati nell'accordo G.A.T.T., giacchè in caso contrario la precisazione contenuta nel secondo elenco non sarebbe stata necessaria.

Per quanto riguarda il comportamento degli organi comunitari, i convenuti sostengono che la Commissione non ha finora provveduto ad emanare direttive, a norma dell'articolo 13, n. 2., per l'abolizione dei diritti speciali del genere di quelli in contestazione. Essa avrebbe con ciò ammesso tacitamente che tali diritti non hanno effetto equivalente ai dazi doganali e non ricadono quindi sotto il disposto dell'articolo 12.

Nel corso della discussione orale la Commissione ha dimostrato l'infondatezza di questa tesi. L'emanazione di direttive a norma dell'articolo 13, n. 2., non ha avuto luogo finora per il fatto che la Commissione ha voluto attenuare le sfavorevoli ripercussioni, per i trasformatori di prodotti agricoli soggetti ad una disciplina nazionale di mercato, della soppressione dei dazi e dei contingenti sulle merci trasformate. Essa si è però costantemente opposta all'aumento dei diritti di cui trattasi, il che è quanto dire che si è adoperata onde ottenere una corretta applicazione dell'articolo 12. Il precedente comportamento della Commissione non può quindi in alcun modo influire sull'attuale controversia.

Se, in relazione a questioni di associazione di altri paesi, in un promemoria della segreteria del Consiglio è stato detto che i diritti compensativi nell'ambito della politica agricola « dei Sei » non vanno considerati come tasse di effetto equivalente, ciò non significa che tutti i diritti con funzione uguale od analoga esistenti negli Stati membri siano ammessi dal Trattato. Trattasi qui di una dichiarazione alla quale non si può attribuire il valore di interpretazione autentica del Trattato; essa aveva per contro lo scopo di chiarire determinati punti in vista dei rapporti di associazione, chiarimento che — si potrebbe arguire a contrario — non sarebbe stato necessario qualora fosse stato pacifico che tali diritti non hanno alcuna rilevanza per il Trattato.

Infine, non costituisce affatto un argomento a favore dell'assunto dei convenuti il richiamo alla già menzionata decisione 4 aprile 1962 del Consiglio, relativa alla riscossione di tasse compensative su determinate merci provenienti dalla trasformazione di prodotti agricoli. La circostanza che a norma di questa decisione, tenuto conto delle differenze di prezzo esistenti negli Stati membri per determinate materie prime, sia lecito riscuotere all'importazione di talune merci e previa autorizzazione della Commissione, delle tasse compensative, prova semmai che, in mancanza di detta decisione, le menzionate tasse dovrebbero essere considerate in contrasto col Trattato.

Giacchè nessuno di questi argomenti può essere ritenuto a favore dei convenuti, vedrò ora d'interpretare in base al sistema

del Trattato la controversa disposizione relativa alle tasse di effetto equivalente onde essere in grado di stabilire se le censure elevate dalla Commissione meritino di essere accolte dalla Corte.

Secondo la Commissione, per interpretare l'articolo 12 si deve aver riguardo a quali siano gli effetti comuni a tutti i dazi doganali, cioè alla funzione dei dazi in contrapposizione alla libera circolazione delle merci. Ai fini di questo esame essa considera come decisiva la circostanza che i dazi colpiscono unicamente le merci importate, non già quelle di produzione nazionale.

I convenuti ravvisano l'effetto caratteristico dei dazi — nella misura in cui si tratta di dazi protettivi — nel fatto che le merci importate divengono più care il che garantirebbe la produzione nazionale contro la concorrenza straniera e varrebbe a frenare le importazioni, entro certi limiti. Il diritto speciale in contestazione mirerebbe invece semplicemente a provocare, nell'ambito di un ordinamento di mercato, un riavvicinamento fra i prezzi in modo da garantire ai produttori nazionali una posizione concorrenziale analoga a quella dei produttori stranieri, per quanto riguarda il costo delle materie prime.

Quanto alle effettive conseguenze del diritto in contestazione, la Commissione ha sostenuto senza essere contraddetta che il prezzo finale del pan pepato importato dagli altri Stati membri sarebbe superiore al prezzo interno belga anche qualora la tassa d'importazione fosse nuovamente ridotta al livello al quale si trovava all'atto dell'entrata in vigore del Trattato. Non si potrebbe quindi parlare di funzione perequativa del diritto speciale, almeno con riguardo al prezzo finale. Anche con riguardo al costo delle materie prime, sarebbero però leciti dei dubbi, essendo poco verosimile che una tassa a forfait uguale in tutti i casi abbia lo stesso effetto compensativo nei confronti di tutti gli Stati membri, posto che detti prezzi variano da uno Stato all'altro.

Sotto il profilo giuridico va anzitutto rilevato che le tesi contrapposte, almeno per quanto riguarda il punto di partenza e la questione decisiva, non divergono sostanzialmente. Posto che la prescrizione di stand-still di cui all'articolo 12 è collocata nella

sezione relativa all'abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri e fa quindi parte del titolo primo del Trattato riguardante la libera circolazione delle merci, il problema consiste sostanzialmente nello stabilire, a prescindere da tutti gli eventuali effetti secondari dei dazi, quale sia l'incidenza di questi sulla libera circolazione delle merci che il Trattato intende favorire.

La dottrina si è occupata del problema (1). Queste poche citazioni non sono naturalmente sufficienti ad esaurire l'argomento; è comunque degno di nota il fatto che nessuna delle definizioni fa cenno all'aspetto del rincaro delle merci importate rispetto ai prezzi interni.

La Commissione ha con ragione rilevato pure che la politica doganale in generale non ha lo scopo di creare a favore dei produttori nazionali una rendita differenziale. Parecchi dazi hanno effetto puramente compensativo, come la dottrina ha del pari affermato (2).

Soprattutto allo scopo di ottenere un'armonica struttura della tariffa doganale, parecchi dazi per i prodotti finiti vengono fissati

---

(1) Secondo il *Petit dictionnaire de droit*, ed. Dalloz (1951, pag. 488), i dazi, semprechè non si tratti di dazi di carattere fiscale, sono « destinés, à l'importation, à compenser l'écart existant entre le prix des produits étrangers importés et celui des produits similaires français ... ».

Allix, *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française* — (6a. ed., 1931, pag. 865), considera quale scopo essenziale dei dazi protettivi il proteggere l'industria nazionale contro la concorrenza straniera.

Nello *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft* di Stier-Somlo, Elster (1929, vol. 6°, pag. 1035) il dazio viene definito come un « diritto che viene riscosso in occasione dell'attraversamento del confine di uno Stato ». Qualora si tratti di un dazio protettivo, esso ha la funzione di ostacolare la concorrenza, a tutela dei lavoratori nazionali.

Nello *Handbuch der Finanzwissenschaft*, (1952, vol. II, pag. 725), infine, si trova la seguente definizione : « I dazi d'importazione sono diritti che vengono riscossi sulle importazioni di tutte oppure di determinate merci in un determinato territorio doganale ».

(2) *Handbuch der Finanzwissenschaft*, loc. cit., pag. 726 :

« I dazi vengono chiamati compensativi qualora siano riscossi in via complementare su merci la cui produzione o esportazione sia direttamente o indirettamente sovvenzionata (premi, ecc.) : il loro ammontare è in generale pari a quello, stimato, del premio o sovvenzione. Vengono designati come dazi compensativi anche i dazi d'importazione e i diritti similari destinati a compensare, nei confronti della concorrenza straniera l'onere gravante sui prodotti nazionali in conseguenza dei tributi interni ».

tenendo conto di quelli gravanti sulle materie prime, circostanza questa che ha indotto la Commissione a ravvisare un tipico carattere doganale proprio nella funzione compensativa del diritto speciale di cui trattasi. Talvolta, per motivi di politica dei prezzi, i dazi vengono fissati in modo tale da mantenere il prezzo delle merci importate inferiore a quello interno.

Tutti questi dazi hanno pure un certo effetto protettivo; come è detto in un autorevole commento alla Deutsche Abgabenordnung (legge fiscale generale tedesca) [1]; essi hanno un « effetto moderatore sul mercato », cioè uno scopo che i convenuti hanno assolutamente escluso possa ravvisarsi nei diritti speciali di cui trattasi.

Sono quindi d'accordo con la Commissione nel ritenere che l'elemento essenziale nella riscossione dei dazi doganali è l'imposizione delle sole merci importate, mentre non ha alcuna rilevanza l'ammontare del tributo o il procedimento di riscossione. Non vi è dubbio che i tributi ostacolano la circolazione delle merci in misura diversa a seconda del loro ammontare; l'ostacolo non esiste però solo nel caso che i prezzi interni vengano superati.

Nella specie, ne consegue che il diritto speciale di cui è causa, il cui carattere di tassa non è stato contestato, ha effetto equivalente ad un dazio doganale, in quanto viene riscosso solo all'atto del rilascio di licenze d'importazione, cioè colpisce solo le merci importate.

I convenuti cercano di impedire che si giunga a questa conclusione, e che venga quindi data applicazione all'articolo 12, invocando altre disposizioni del Trattato, le finalità di questo (in ispecie l'instaurazione di un regime di libera concorrenza : art. 3 *f*) ed infine lo spirito del Trattato stesso. Essi si richiamano specialmente all'articolo 95 il quale stabilisce che « nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari ». Essi pretendono che venga data nella specie appli-

[1] Hübschmann-Hepp-Spitaler — *Kommentar zur Reichsabgabenordnung* dalla 1ª alla 4ª ed., 1961, § 1, pag. 4.

cazione almeno al principio informatore di queste disposizioni, che venga cioè stabilito se il diritto speciale per il pan pepato corrisponde ai tributi interni che gravano sui produttori belgi di detta merce. Questi, in caso d'impiego di segale d'importazione, dovrebbero pagare il relativo dazio mentre, qualora usino segale nazionale, sarebbero danneggiati dal fatto che il prezzo belga di questo prodotto è mantenuto artificialmente al di sopra del livello mondiale.

È palese che non può esservi questione di applicare qui immediatamente l'articolo 95. In primo luogo — come la Commissione ha rilevato — la tassa sulla segale importata non è affatto un tributo interno di carattere generale ai sensi dell'articolo 95, bensì un dazio d'importazione gravante sulla segale estera allo scopo di elevarne il prezzo. In secondo luogo una parte rilevante del pan pepato viene prodotto con segale belga che non è soggetta ad un tributo equivalente. Il rilievo dei convenuti secondo il quale il prezzo interno belga viene mantenuto artificialmente alto potrebbe significare che anche i produttori di pan pepato che impiegano segale nazionale sono colpiti da uno speciale tributo. Tuttavia a nessuno verrebbe in mente di chiamare tasse le misure che uno Stato adotta onde aumentare il prezzo di determinate merci a vantaggio dei produttori delle merci stesse. Se si volesse ciononostante estendere il campo di applicazione dell'articolo 95 fino a comprendere tali misure, ciò ostacolerebbe l'applicazione del Trattato.

La Commissione osserva con ragione che i costi di produzione negli Stati membri sono soggetti in varia misura all'influenza anche di altri fattori (ad esempio gli oneri sociali, il costo della manodopera, il costo dell'energia, il costo del danaro, i prezzi dei beni d'investimento, ecc. ...). È praticamente impossibile tener dietro a tutti questi fattori del costo di produzione per ciascun prodotto nazionale giacchè oltretutto essi variano nel tempo e sono diversi per ciascuna impresa. Sarebbe quindi facilissimo togliere ogni efficacia alla soppressione delle restrizioni doganali qualora si consentisse di compensare in via generale, attraverso l'articolo 95, gli oneri interni di qualsiasi genere. Ne conseguirebbe inevitabilmente

lo svuotamento della nozione di libera importazione delle merci contenuta nel Trattato. Non posso quindi accogliere l'interpretazione estensiva dell'articolo 95 che ci è stata proposta, ma che on mi sembra atta a giustificare i criticati diritti.

I convenuti sostengono poi che la tassa d'importazione sul pan pepato rappresenta la necessaria conseguenza della politica agricola nazionale tollerata dal Trattato. Onde evitare perturbazioni nelle industrie trasformatrici, perturbazioni che si ripercuoterebbero sui mercati agricoli, le industrie stesse dovrebbero essere adeguatamente protette. Il diritto speciale in contestazione verrebbe regolato su quello percepito sulle importazioni di segale; in vista di questo collegamento, il suo effetto sarebbe rimasto sempre lo stesso anche se l'aliquota è mutata e non si potrebbe quindi parlare di illecito aumento. Se è vero che la Commissione, « en l'absence de textes » [1], cerca di giustificare la politica agricola in base allo spirito del Trattato, sarebbe illogico, nei confronti dei prodotti di trasformazione, attenersi strettamente alla lettera del Trattato, prescindendo dalle sue finalità.

Come tutti sappiamo, in un apposito titolo relativo all'agricoltura il Trattato enuncia norme che costituiscono una deroga ai principi generali. Le norme riguardanti l'instaurazione del mercato comune, perciò anche quelle relative all'unione doganale, si applicano ai prodotti agricoli, a meno che gli articoli da 39 a 46 non dispongano altrimenti (art. 38, n. 2). Richiamandosi in ispecie all'articolo 43 (sostituzione delle organizzazioni di mercato nazionali mediante forme di organizzazione comune) ed all'articolo 45 (ammissibilità di contratti a lungo termine fra Stati importatori e Stati esportatori), la Commissione ha con ragione sostenuto che, fino all'attuazione di una politica agricola comune, le organizzazioni nazionali di mercato e le disposizioni speciali a favore dell'agricoltura, quindi anche la riscossione di tasse d'importazione in misura variabile sui prodotti agricoli, potevano rimanere immutate. Dal Trattato emerge però con la massima chiarezza che questo regime speciale si applica esclusivamente ai prodotti elencati nel-

[1] Controreplica pag. 38.

l'allegato II del Trattato (art. 38, n. 2). Fra essi non si trova il pan pepato, nè i prodotti similari preparati con segale e farina di segale, i quali tutti del resto non possono nemmeno essere considerati come prodotti di prima trasformazione. Ora la stessa Commissione ammette che, dalla diversità di regime per i prodotti agricoli da un lato e per i prodotti di trasformazione dall'altro, possono derivare disarmonie o anche perturbazioni nella vita economica degli Stati membri. Sorge perciò la questione del come si possano evitare o attenuare tali conseguenze senza alterare l'ordine voluto dal Trattato.

Agli argomenti che i convenuti hanno creduto di trarre dall'articolo 3 *f* del Trattato (il quale prevede la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune), la Commissione ha avuto buon gioco di ribattere che detta disposizione si riferisce all'attività della *Comunità*, ma non potrebbe in alcun caso servire da fondamento ad autonome iniziative degli Stati membri i quali, onde compensare le conseguenze ad essi sfavorevoli dell'applicazione del Trattato, intendessero derogare a questo o quel principio fondamentale.

A prescindere da ciò, all'estensione del regime speciale per i prodotti agricoli ostano le seguenti considerazioni :

— È contrario ai più elementari canoni interpretativi l'estendere il campo di applicazione di norme eccezionali fino a comprendervi situazioni non espressamente contemplate, cioè ampliare la portata di una deroga ad un principio generale (in casu dell'art. 12).

— Il Trattato menziona in più luoghi i prodotti di trasformazione. Nell'articolo 38, n. 1, si parla di prodotti di prima trasformazione, includendoli nel regime speciale dei prodotti agricoli. Nell'allegato II del Trattato sono elencati numerosi prodotti di tal genere. A norma dell'articolo 38, n. 3, l'elenco di cui all'allegato II può essere completato ad opera del Consiglio. Senza pretendere di nominarli tutti, si possono indicare, fra le altre disposizioni relative ai prodotti di trasformazione, gli articoli 10, n. 2, 2º comma;

21, n. 2; 25, n. 2; 37; 43, n. 4 e 45, n. 3. Non si può quindi sostenere che gli autori del Trattato non si fossero prospettati i problemi connessi alla trasformazione dei prodotti, onde trarne pretesto per riservare ai prodotti di trasformazione lo stesso trattamento fatto alle materie prime.

Non posso quindi far miei gli argomenti che i convenuti hanno voluto trarre dalle disposizioni del Trattato relative all'agricoltura. Viene perciò a cadere anche la tesi basata sul fatto che la commisurazione del criticato diritto speciale è sempre stata effettuata in connessione con le direttive di politica agricola e che i suoi effetti, ad onta delle variazioni del suo ammontare, sono sempre rimasti costanti, tenuto conto della sua funzione nell'ambito della politica agricola. Per l'articolo 12 non ha alcun rilievo l'intensità dell'effetto che si ci propone di ottenere con il diritto speciale, bensì unicamente la circostanza che l'incidenza di un diritto speciale venga aumentata.

Giungiamo così alla stessa conclusione alla quale era arrivato in precedenza lo stesso Governo belga. Quando cioè la Repubblica federale di Germania ha esteso al malto la tassa d'importazione prevista dalla sua organizzazione di mercato per il frumento, il Governo belga ha sostenuto che tale provvedimento andava equiparato all'introduzione di una tassa d'importazione di effetto equivalente ad un dazio doganale ed era quindi in contrasto con l'articolo 12 del Trattato.

La Commissione ha chiaramente indicato in corso di causa in qual modo ci si possa sottrarre ai menzionati possibili inconvenienti. Il Trattato prevede in primo luogo la possibilità di chiedere, in caso di perturbazioni, che si applichi la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 126. Anche altri Stati membri hanno seguito con successo questa via e gli stessi convenuti, con le loro domande del 27 novembre 1961 e del 4 dicembre 1961, hanno compiuto il primo passo in questa direzione.

Ci è stato inoltre detto che il 4 aprile 1962 il Consiglio, valendosi dei poteri ad esso attribuiti dall'articolo 235 per ovviare ad eventuali lacune, ha adottato una decisione che si applica a casi del

genere di quello in esame. Mi riferisco alla decisione relativa alla riscossione di tasse compensative su determinate merci provenienti dalla trasformazione di prodotti agricoli. Detta decisione è stata approvata anche dai rappresentanti dei convenuti. Il Governo belga ne ha già tratto le debite conseguenze in quanto, il 1° febbraio 1962, ne ha chiesto l'applicazione al pan pepato, senza peraltro ottenere una risposta affermativa.

Non è il caso di esaminare qui se queste disposizioni, per la loro struttura e per le modalità di applicazione, siano atte a dare in ogni caso risultati soddisfacenti. Mi limiterò ad osservare che, in linea di massima, esse non solo presentano il vantaggio di inserirsi armonicamente nella struttura del Trattato e non ne pongono quindi in pericolo i principi fondamentali, ma rispondono pure al carattere soprannazionale della Comunità al quale, nei casi dubbi, mal si adattano i provvedimenti unilaterali degli Stati membri.

La domanda della Commissione va pertanto accolta, cioè si deve ritenere che il Regno del Belgio e il Granducato del Lussemburgo hanno violato gli obblighi ad essi imposti dal Trattato in quanto, successivamente all'entrata in vigore di questo, hanno aumentato il diritto speciale riscosso all'atto del rilascio delle licenze d'importazione per il pan pepato ed hanno esteso il diritto stesso ai prodotti similari di cui alla voce doganale 19.08 della tariffa comune.

Posto che i ricorsi sono ricevibili e fondati e la Commissione ne ha fatto richiesta, le spese vanno poste a carico dei convenuti.