Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

7 dicembre 1961

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

Questa seconda lite relativa all'applicazione del Trattato di Roma si svolge fra le stesse parti e secondo la stessa procedura della prima, cioè a norma degli articoli 169 e 171 riguardanti la constatazione da parte della Corte, a richiesta della Commissione, che uno Stato membro è venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato. Come la precedente, essa verte sull'applicazione della norma dello « standstill », questa volta tuttavia a proposito di un dazio doganale, non già di una restrizione quantitativa (artt. da 12 a 14).

Articolo 12 :

« Gli Stati membri si astengono dall'introdurre fra loro nuovi dazi doganali all'importazione ed all'esportazione, o tasse di effetto equivalente, e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci ».

Articolo 14, paragrafo 1 :

« Per ogni prodotto, il *dazio di base* su cui vanno operate le successive riduzioni è costituito dal dazio *applicato* al 1° gennaio 1957 ».

Come sapete, la lite verte sul punto quale fosse il « dazio applicato al 1° gennaio 1957 » all'importazione in Italia di tubi, valvole e lampade radioelettrici per apparecchi radioriceventi facenti parte della voce 1204 *d* della tariffa doganale italiana.

Secondo il Governo italiano, si tratta del dazio del 30 % *ad valorem*, col minimo di 150 lire il pezzo, compreso nel sesto Protocollo delle concessioni addizionali del G.A.T.T. firmato a Ginevra il 23 maggio 1956 : questo accordo è stato ratificato soltanto in virtù della legge 2 gennaio 1958 pubblicata il 17 febbraio 1958, ma era stato provvisoriamente posto in vigore con D.P.R. 12 luglio 1956 pubblicato il 14 luglio, cioè anteriormente al 1° gennaio 1957. È vero che una circolare del 13 luglio 1956 aveva precisato che il vecchio dazio riguardante questa voce, pari al 35 % senza minimo specifico, avrebbe continuato ad essere riscosso qualora fosse stato più favorevole all'importatore; cionondimeno non si dovrebbe tener conto di questa circolare, semplice misura di favore, di fronte alla

nuova tariffa che è la sola legittima. Il dazio previsto da quest'ultima sarebbe stato quindi giustamente adottato come « dazio di base » per l'applicazione delle successive riduzioni previste dal Trattato.

Secondo la Commissione si dovrebbe considerare il *complesso dei dazi* risultante dall'applicazione della tariffa più favorevole, in conformità alla circolare. « Il dazio applicato al 1° gennaio 1957 » sarebbe infatti costituito da detto complesso. Ne conseguirebbe che il dazio di base scelto dal Governo italiano è in contrasto con il Trattato nei limiti in cui ci si rifiuta di prendere in considerazione il vecchio dazio del 35 % senza minimo specifico in tutti i casi in cui esso è più favorevole, cioè in pratica per i tubi, valvole, ecc. aventi un valore doganale pari o inferiore a 428 lire il pezzo.

In via principale, la Commissione sostiene che il dazio di cui si deve tener conto è quello *effettivamente applicato* al 1° gennaio 1957, non già quello giuridicamente applicabile. In subordine, essa si adopera a dimostrare che, alla data di cui trattasi, il sistema tariffario determinato dall'applicazione del dazio più favorevole era il solo legalmente valido e che la circolare rispecchiava perciò fedelmente la situazione esistente in Italia in quel momento.

Il Governo italiano contrasta ambedue le tesi e si richiama inoltre all'articolo 234, 1° comma, del Trattato, riguardante il rispetto dei diritti e degli obblighi derivanti da convenzioni anteriormente concluse con Stati terzi — nella specie gli accordi stipulati in seno al G.A.T.T. nel 1956 — dalle quali discenderebbe il diritto, anzi l'obbligo, per l'Italia di applicare integralmente il nuovo dazio con minimo specifico.

Esaminerò nell'ordine le varie questioni.

I — Dazio effettivamente applicato e dazio giuridicamente applicabile

L'articolo 12 del Trattato recita :

« Gli Stati membri si asterranno 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 ».

E l'articolo 14 dispone :

« Per ogni prodotto, il dazio di base su cui vanno operate le successive riduzioni sarà rappresentato dal dazio applicato al 1° gennaio 1957 ».

I testi militano quindi a favore della tesi della Commissione. L'argomento non è tuttavia di per sè decisivo, giacchè si potrebbe sostenere che il Trattato ha inteso riferirsi implicitamente al dazio legittimamente applicato. Si deve quindi stabilire in ciascun caso, eventualmente con riguardo alla legge od alla stessa Costituzione, se la tariffa effettivamente applicata sia legittima? O al contrario ci si deve limitare ai dazi effettivamente riscossi al confine, foss'anche per negligenza o per errore? Ritengo che, come spesso accade, la verità « stat in medio », la pari del buon senso.

Di cosa si tratta? Dello « standstill » riguardante gli scambi fra i Paesi membri. Ciò che ha rilevanza è pertanto la situazione doganale *reale* relativa a questi scambi, per ciascun prodotto, alla data in questione. Non si può evidentemente tener conto degli errori od anche delle tolleranze più o meno arbitrarie e variabili che si possono riscontrare nella riscossione dei dazi. D'altro lato, sono d'avviso che l'esigere o il consentire in ciascun caso il controllo di legittimità, o di costituzionalità, del dazio riscosso ci condurrebbe troppo lontano. A mio parere, quello di cui si deve tener conto è la tariffa determinata dalle aliquote ufficiali, più le modifiche e le interpretazioni rese di pubblica ragione ed applicate dall'amministrazione ed altresì le sospensioni o deroghe di cui la tariffa può essere stata oggetto : i dazi in tal modo ottenuti sono infatti quelli che presiedono agli scambi. Senza dubbio il privato è sempre libero di reclamare e di eccepire l'illegittimità o l'incostituzionalità del dazio impostogli : cionondimeno, fino a quando il reclamo non sia stato proposto ed accolto e la tariffa non sia stata conseguentemente modificata, quella che produce effetti sul commercio internazionale è certamente la tariffa applicata : ora, è questo l'essenziale.

In conclusione, quella che vi propongo di accogliere è la nozione di *legittimità apparente :* tutte le volte che esistono un'interpretazione ufficiale della competente amministrazione e delle istruzioni conformi a questa interpretazione, impartite agli incaricati del-

l'esecuzione per fissare le modalità di riscossione di un dazio, ci troviamo di fronte al « dazio applicato » ai sensi degli articoli 12 e 14 del Trattato.

Questa interpretazione mi sembra del resto si imponga non soltanto in vista dell'oggetto delle disposizioni di cui trattasi, ma anche in vista della necessità di disporre, per applicare le disposizioni stesse, di un criterio semplice ed in un certo senso automatico, in mancanza del quale diverrebbero inevitabili complicazioni inestricabili.

Se ciò non bastasse, questa interpretazione mi sembra suffragata, come la Commissione ha rilevato, dall'articolo 19 del Trattato riguardante l'introduzione della tariffa doganale comune. Anche qui la norma è che vanno presi in considerazione i « dazi *applicati* nei quattro territori doganali compresi nella Comunità » (art. 19, § 1 e § 2, 1° comma). Orbene, la prova che il Trattato ha inteso riferirsi ai dazi effettivamente applicati è fornita dal paragrafo 2, 3° comma, dello stesso articolo, a norma del quale i dazi contemplati nell'elenco A sono sostituiti a quelli effettivamente applicati al 1° gennaio 1957. Si tratta, nella specie, di dazi della tariffa doganale francese che, al 1° gennaio 1957, costituivano oggetto di una sospensione temporanea destinata ad aver termine — ed effettivamente terminata — entro sei mesi. In questo caso particolare fu decisa un'eccezione alla regola, cioè fu deciso di prendere in considerazione detti dazi, nonostante la sospensione ancora in vigore al 1° gennaio 1957. È proprio il caso di dire : l'eccezione conferma la regola, tanto più che, al 1° gennaio 1957, esistevano in Francia e altrove numerosi dazi convenzionati sospesi che non hanno costituito oggetto di deroghe.

È vero che il convenuto dal canto suo invoca il *paragrafo 2*, 2° comma, di questo stesso articolo 19, riguardante la tariffa italiana ed a norma del quale,

> « per le voci ove tale tariffa prevede un dazio convenzionato, si sostituisce quest'ultimo al dazio applicato »,

da cui risulta che non è concepibile la simultanea consolidazione di due dazi di base : il dazio di base non può essere che unico.

Mi sembra che nella replica (pp. 3 e 4) la Commissione abbia ribattuto efficacemente a questo argomento. Il secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 2, riguarda la sostituzione, in determinati casi ed a determinate condizioni, di un dazio convenzionato al dazio applicato; ciò non risolve però la questione di quale dei due dazi in discorso dovesse nella specie essere preso in considerazione al 1° gennaio 1957 : ambedue infatti erano dazi convenzionati, tanto quello del 35 % senza minimo specifico, consolidato col protocollo d'Annecy del 1949, quanto l'altro, consolidato con il protocollo di Ginevra del 1956. Tuttavia, quale dei due andava applicato, a meno che fossero ambedue applicabili congiuntamente? È questo un altro problema, che la disposizione invocata non risolve. Quanto all'asserzione che un « dazio applicato » ai sensi del Trattato non può in alcun caso risultare dalla combinazione di due dazi diversi, non mi pare risponda a verità. Le norme doganali prevedono questa situazione e generalmente la risolvono consentendo di applicare il dazio più favorevole all'importatore. È questa la soluzione accolta dal legislatore italiano, come si rileva dai documenti prodotti in causa.

Un'ultima obiezione potrebbe essere tratta dal modo nel quale sono stati determinati i dazi di cui trattasi per calcolare la media aritmetica sulla quale è basata la tariffa esterna comune. Questo punto ha costituito oggetto di una domanda fatta all'udienza.

Come abbiamo infatti visto, l'articolo 19 prescrive di tener conto della media aritmetica dei *dazi applicati* nei quattro territori doganali della Comunità. Orbene, dalla risposta che è stata data all'udienza sembra emergere che, nella specie, gli esperti hanno preso in considerazione i dazi della seconda tariffa, cioè il dazio del 30 % col minimo di 150 lire il pezzo, in base alle informazioni fornite dal Governo italiano. Per questa ragione, onde tener conto in modo più o meno approssimativo dell'esistenza del minimo specifico, il dazio è stato stabilito al 33 % per la voce intera. Il rappresentante della Commissione ci ha detto che, a suo parere, il risultato non sarebbe stato diverso qualora si fosse tenuto conto dell'applicabilità congiunta dei due dazi per la parte della voce

riguardante i tubi, le valvole, e le lampade radioelettrici per apparecchi radioriceventi, data l'indubbia latitudine degli elementi sui quali il calcolo era basato.

Signori, indipendentemente dall'interesse che la questione può avere dal punto di vista della documentazione o dell'analogia, ritengo che essa non abbia rilevanza ai fini della presente controversia, in considerazione del fatto che nell'articolo 19, come nell'articolo 14, si parla di *dazi applicati*. In effetti, quand'anche fosse stato commesso un errore nell'elaborazione della tariffa esterna comune, ed anche se, contrariamente a quanto la Commissione sostiene, esso non fosse sanato dal fatto che la tariffa esterna è stata approvata all'unanimità dal Consiglio in conformità all'articolo 28, il vizio in tal modo determinatosi lascerebbe comunque impregiudicata la questione relativa all'applicazione del disarmo doganale *fra gli Stati membri* a norma dell'articolo 14, che è il solo problema che Voi dovete risolvere.

In definitiva, circa l'articolo 19 ritengo si debba accogliere l'argomento tratto dall'analogia di esso con l'articolo 14 : in entrambi i casi si deve (o si sarebbe dovuto) tener conto dei dazi *effettivamente applicati*, il 1º gennaio 1957, in conformità alle istruzioni ufficiali delle competenti autorità : nella specie, in conformità alla circolare del 13 luglio 1956.

II — Se il dazio applicato fosse legittimo

Esaminerò quindi questo problema, ampiamente trattato sia nella fase scritta sia nella fase orale, in via strettamente subordinata ed in modo molto conciso.

I seguenti punti appaiono pacifici :

1º in Italia solo il Parlamento è competente a legiferare in materia doganale;

2º cionondimeno, il potere esecutivo ha più volte ricevuto delega ad emanare, in ispecie, provvedimenti temporanei di sospensione o di riduzione;

3° esso non è stato invece autorizzato ad aumentare le tariffe vigenti;

4° l'accordo di Ginevra del 1956 poteva essere applicato solo dopo ratificato dal Parlamento, il che è avvenuto soltanto dopo il 1° gennaio 1957;

5° desiderando tuttavia porlo in applicazione il più presto possibile, il Governo si valse dei poteri delegati per inserire i nuovi dazi nella tariffa doganale, senza attendere la ratifica : è questo l'oggetto del D.P. 12 luglio 1956, il cui allegato A indica il dazio del 30 % col minimo di 150 lire il pezzo per l'intera voce 1204 *d.*

Il dilemma è perciò il seguente : poteva il Governo italiano fare ciò, anche se il nuovo dazio era meno favorevole all'importatore del precedente?

Si, dice il Governo italiano, dato che il nuovo dazio era comunque inferiore a quello vigente (40 % col minimo di 200 lire il pezzo).

No, dice la Commissione, dato che il dazio del 35 % senza minimo specifico era stato consolidato con una convenzione (accordi di Annecy) ratificata dal Parlamento.

Si tratterebbe quindi di stabilire i limiti di una delega di poteri fatta al potere esecutivo : in quali casi la delega avrebbe consentito di dare anticipatamente effetto ad un accordo doganale regolarmente firmato, ma non ancora ratificato, col quale veniva sostituita ad una tariffa convenzionata un'altra tariffa convenzionata, tenuto conto del fatto che la nuova tariffa, pur essendo in parte superiore alla precedente, era cionondimeno inferiore alla tariffa vigente? È questo un problema di legittimità interna, forse persino costituzionale.

Signori, dal canto mio mi rifiuto di pronunziarmi su una questione del genere e nutro seri dubbi sulla competenza della Corte in proposito.

Terrò unicamente per fermo che la circolare del 13 luglio 1956 ha indubbiamente fatto cosa opportuna dicendo, in via d'inter-

pretazione del decreto presidenziale del giorno precedente, che il nuovo dazio sarebbe stato applicato soltanto nei casi in cui fosse più favorevole del precedente. Il « dazio applicato » al 1° gennaio 1957 risulta appunto da questo regime.

III — L'articolo 234

Ricordo anzitutto i due primi commi di questo articolo :

« Le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.

Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta ».

Signori, non tornerò sulla lunga discussione cui ha dato luogo l'interpretazione di questa disposizione. Sono d'opinione che il significato ne sia molto chiaro.

Si tratta della classica questione relativa al rispetto che le parti contraenti di un trattato devono avere degli impegni anteriori assunti da una di esse nei confronti di Stati non contraenti, cioè di « Stati terzi ». Il principio è che ciascuno Stato che stipula un nuovo trattato rimane vincolato agli obblighi anteriormente assunti verso gli Stati terzi, quand'anche questi obblighi siano in contrasto con quelli derivanti dal nuovo trattato. In tal caso si tratta di eliminare il contrasto, ed il solo mezzo per farlo consiste nel valersi di tutti i diritti di cui lo Stato dispone per liberarsi onorevolmente dagli obblighi incompatibili con i nuovi impegni assunti : denunzia dell'accordo nelle forme e nei termini prescritti, negoziati per ottenere la modifica dell'accordo, ecc. Gli Stati che hanno concluso il nuovo trattato possono impegnarsi formalmente fra loro a porre in opera tutti i mezzi disponibili per giungere a detto risultato, eventualmente aiutandosi vicendevolmente. È però evidente che, qualora gli obblighi imposti ad uno Stato da un trattato siano incompatibili unicamente con determinati *diritti* che lo Stato aveva

tratto da convenzioni anteriori, non sorge alcuna difficoltà : lo Stato in questione è semplicemente *tenuto*, in virtù dei suoi nuovi obblighi, a non valersi ulteriormente di detti diritti qualora essi siano incompatibili con gli obblighi stessi.

In questo modo sono stati risolti problemi analoghi nel quadro della C.E.C.A. Così, per prendere un esempio molto vicino al caso nostro in quanto riguarda la deconsolidazione dei dazi doganali, il paragrafo 16 della Convenzione sulle disposizioni transitorie distingue fra dazi non ancora consolidati al momento dell'entrata in vigore del Trattato e dazi già consolidati. Per i primi, il paragrafo 16 si limita a vietare qualsiasi ulteriore consolidazione, salvo il consenso dell'Alta Autorità; per i secondi, è stabilito che l'Alta Autorità

> « potrà, all'occorrenza, intervenire presso gli Stati membri con appropriate raccomandazioni onde porre fine a tali consolidazioni *secondo la procedura prevista dagli accordi che li hanno posti in essere* ».

L'articolo 234, perciò, disponendo nel suo primo comma che

> « Le disposizioni del presente Trattato non *pregiudicano i diritti e gli obblighi* derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra »,

non fa che richiamare un indiscusso principio di diritto internazionale, il che, dal punto di vista psicologico, non è forse del tutto inutile. Il solo problema giuridico che sorge è quello trattato nel secondo comma, cioè il caso in cui i diritti o gli obblighi non sono compatibili con il Trattato :

> « Nella misura (*di questa incompatibilità*) » — è detto — « lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le constatate incompatibilità ».

Se l'incompatibilità riguarda un *diritto* attribuito ad uno *Stato membro* da una convenzione anteriore, il « mezzo atto » è molto semplicemente la rinunzia dello Stato a valersene. Se essa riguarda invece un *diritto di uno Stato terzo* oppure un *obbligo di uno Stato membro* nei confronti di uno Stato terzo, si dovranno compiere i passi necessari per porre onorevolmente fine all'incompatibilità.

Come stanno le cose nella specie? In primo luogo, la convenzione di Ginevra, in quanto sostituisce, per le valvole, ecc. destinate agli

apparecchi radioriceventi, il nuovo dazio del 30 % con minimo specifico al dazio del 35 % senza minimo, è incompatibile con il Trattato?

Se Voi farete vostro il mio punto di vista (cioè la tesi della Commissione) sulla prima questione, ne concluderete che l'aver applicato dopo l'entrata in vigore del Trattato e l'aver adottato come base per le successive riduzioni il nuovo dazio — nei casi in cui esso è più elevato del precedente, cioè per i tubi, ecc. di valore pari o inferiore a 428 lire — è in contrasto con gli articoli 12 e 14. L'obbligo, derivante dal Trattato, di applicare solo in parte il nuovo dazio consolidato implica semplicemente la rinunzia da parte dello Stato italiano a valersi di un diritto attribuitogli da questa tariffa; questa rinunzia non riguarda del resto gli Stati terzi, nei confronti dei quali la nuova tariffa continua ad essere applicata da quando è entrata regolarmente in vigore e continuerà ad esserlo fino a quando non sarà stata fissata la tariffa esterna comune. La rinunzia non è altro che l'applicazione da parte del Governo italiano *nei confronti degli altri Stati membri* di determinate disposizioni del Trattato, e precisamente di quelle riguardanti il disarmo doganale.

È vero che ci si potrebbe chiedere se una soluzione del genere non sia discriminatoria nei confronti dei Paesi terzi i quali, pur avendo sottoscritto lo stesso accordo (quello del G.A.T.T.), si vedono cionondimeno applicare unicamente la nuova tariffa, non già quella più favorevole, mentre i contraenti membri della C.E.E. non soltanto fruiscono di riduzioni tariffarie (il che è inevitabile), ma anche di riduzioni tariffarie calcolate su un dazio di base più favorevole. Si avrebbe in tal modo una distorsione della concorrenza sul mercato italiano, ad esempio fra gli Stati Uniti e la Germania.

Non ritengo però che questa obiezione sia fondata. In realtà si tratta qui degli effetti dell'applicazione del Trattato. Gli Stati terzi in questione hanno fruito anch'essi dei vantaggi derivanti dall'applicazione congiunta dei due dazi, prevista dalla circolare del 13 luglio 1956; tuttavia, a partire dall'entrata in vigore della nuova tariffa in seguito alla ratifica dell'accordo di Ginevra, si applica ad essi esclusivamente questa tariffa. Il modo nel quale gli

Stati membri procedono al *disarmo doganale fra loro* non può essere criticato dagli Stati terzi, dal momento che esso viene realizzato in conformità alle disposizioni del Trattato e non pregiudica i diritti attribuiti a detti Stati dalle convenzioni in vigore. Per questi motivi ritengo che l'argomento tratto dall'articolo 234 vada respinto.

In definitiva, sono quindi d'opinione che, in tutta questa controversia, la tesi conforme al Trattato è quella sostenuta dalla Commissione.

Prima di concludere vorrei tuttavia insistere sul fatto che si tratta in realtà di considerazioni esclusivamente giuridiche, la più importante delle quali ha tratto alla necessità di attenersi ad un criterio semplice e quasi automatico, il che non vieta nella specie di deplorare, sia per motivi logici, sia per motivi economici, che la tariffa uscita dagli accordi di Ginevra — la quale non solo è la più recente, ma ha trovato applicazione poco tempo dopo la data fatidica del 1º gennaio 1957 e presiede agli scambi fra tutti i Paesi membri del G.A.T.T. — non possa assere presa quale base delle riduzioni tariffarie fra gli Stati membri. Comunque, comprendo perfettamente che in questo caso il Governo italiano non si sia inchinato dinnanzi alla tesi della Commissione, preferendo deferire la questione alla Corte.

Con quest'ultima riserva concludo chiedendo :

— che la Corte riconosca che, con l'applicare dopo l'entrata in vigore del Trattato il dazio minimo di 150 lire il pezzo e col prendere questo dazio come base per il calcolo delle successive riduzioni doganali nei confronti degli altri Stati membri — per quanto riguarda i tubi, le valvole e le lampade radioelettrici per apparecchi radioriceventi importati dagli altri Stati membri e di valore doganale pari od inferiore a 428 lire il pezzo — la Repubblica Italiana ha mancato ad uno degli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato;

— e che le spese siano poste a carico del Governo della Repubblica Italiana.