CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 25 febbraio 1999 *

1. Con il ricorso di annullamento, ex art. 173 del Trattato CE, depositato in cancelleria il 21 marzo 1996, la Repubblica portoghese chiede alla Corte di dichiarare la nullità dell'allegato V del regolamento (CE) della Commissione 20 dicembre 1995, n. 3053, che modifica gli allegati I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e XI del regolamento (CEE) n. 3030/93 del Consiglio relativo al regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi (in prosieguo: il «regolamento n. 3053/95») [1]. La Repubblica portoghese impugna dunque l'atto con cui la Commissione ha escluso i prodotti del folclore e artigianali indiani dai contingenti d'importazione relativi a tali prodotti, contingenti costituiti sulla base del citato regolamento del Consiglio n. 3030/93.

Il quadro giuridico di riferimento

2. Il regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 3030, relativo al regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi (in prosieguo: il «regolamento n. 3030/93») [2], prevede un sistema di contingenti da fissare annualmente che riguardano i prodotti espressamente indicati nell'allegato I (art. 1). Lo stesso regolamento stabilisce che il sistema di contingentamento non si applica ai prodotti di folclore e artigianato. L'art. 3, n. 1, dispone infatti che: «I limiti quantitativi di cui all'allegato V non si applicano ai prodotti artigianali e del folclore di cui agli allegati VI e VIa, che sono accompagnati all'importazione da un certificato rilasciato dalle autorità competenti del paese di origine conformemente agli allegati VI e VIa e soddisfano le altre condizioni ivi definite».

L'allegato VI, cui l'articolo fa espresso riferimento, contiene, al punto 1, l'elenco dei prodotti da considerare di produzione artigianale e del folclore. L'allegato VIa prevede un'eccezione rispetto alla disciplina relativa all'importazione dei prodotti tessili di artigianato e di folclore, in particolare stabilisce che «le esportazioni di indumenti dell'artigianato indiano confezionati a mano con i tessuti di cui al paragrafo 1 dell'allegato VI (...) sono compresi nei limiti quantitativi fissati nell'allegato V». Dispone quindi che tra i prodotti esenti dal sistema di contingentamento non

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 323, pag. 1.

2 — GU L 275, pag. 1.

sono da annoverare i prodotti di artigianato provenienti dalla Repubblica indiana.

Quanto alle competenze della Commissione, l'art. 19 del regolamento n. 3030/93 prevede che: «Le modifiche degli allegati del (...) regolamento, necessarie per tener conto della conclusione, della modifica o della scadenza di accordi, protocolli o intese con paesi terzi o degli emendamenti apportati alla normativa comunitaria in materia di statistiche, di regimi doganali o di regimi comuni all'importazione, sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 17». Quest'ultima disposizione prevede l'istituzione di un «comitato» dei tessili, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, e contempla una serie di regole di procedura, secondo le quali la Commissione, in caso di parere concorde del comitato tessili ad una proposta del suo presidente, può «adotta[re] le misure proposte» (art. 17, n. 4, secondo comma).

3. Il 31 dicembre 1994 la Commissione, nell'ambito dei negoziati dell'Uruguay Round, ha parafato un memorandum d'intesa con la Repubblica indiana «avente ad oggetto accordi nel settore dell'accesso al mercato di prodotti tessili» [3].

Tale memorandum stabilisce che il governo indiano «consoliderà le sue tariffe sugli articoli tessili e dell'abbigliamento riportati [nell'allegato del memorandum], attenendosi ai tassi e al calendario ivi indicati» (punto 2 del memorandum) e che la Comunità europea sopprimerà, a partire dal 1° gennaio 1995, tutte le restrizioni alle esportazioni di prodotti provenienti da industrie manifatturiere e a conduzione familiare previste dall'art. 5 dell'accordo tra le Comunità europee e l'India (punto 5 del memorandum) [4]. La Comunità si è inoltre impegnata a considerare favorevolmente le richieste di «flessibilità straordinaria presentate dal governo dell'India, in aggiunta alle flessibilità applicabili a norma dell'accordo bilaterale sui prodotti tessili» fino a determinati importi specificamente previsti nel memorandum di intesa. Si prevede, infine, che il governo indiano faccia ricorso a tali flessibilità straordinarie sotto forma di riporti e trasferimenti fra categorie, in funzione di quanto consentito

3 — Lo stesso giorno è stato firmato, sempre dalla Commissione, un memorandum d'intesa con la Repubblica islamica del Pakistan riguardante il medesimo mercato dei tessili.

4 — L'art. 5 dell'accordo concluso tra la Comunità e la Repubblica indiana, con decisione del Consiglio dell'11 dicembre 1986 relativa all'applicazione, a titolo provvisorio, dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica indiana sul commercio dei prodotti tessili (GU 1988 L 267, pag. 1) dispone che, in riferimento all'art. 12, n. 3, dell'accordo di Ginevra, l'Accordo sul commercio internazionale dei tessili, concluso dalla Comunità con decisione del Consiglio del 21 marzo 1974 (GU L 118, pag. 1), i contingenti di importazione «non si applicano ai tessuti di fabbricazione artigianale, agli articoli fabbricati a mano con detti tessuti nonché ai prodotti artigianali tipici del folclore tradizionale».

dall'utilizzazione dei contingenti (punto 6 del memorandum) [5].

4. Il 26 febbraio 1996 il Consiglio adottava la decisione concernente la conclusione di memorandum d'intesa tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan e tra la Comunità europea e la Repubblica indiana in materia di accesso al mercato dei prodotti tessili [6].

I fatti e la procedura

5. Con il regolamento impugnato n. 3053/95 la Commissione ha modificato l'allegato VI del regolamento n. 3030/93 e ha abrogato l'allegato VIa dello stesso regolamento (art. 1, quinto e sesto comma) con l'effetto di escludere i prodotti indiani di artigianato e folclore dai contingenti relativi ai prodotti tessili importati nella Comunità. Nel quattordicesimo 'considerando' di tale regolamento la Commissione fa espressamente riferimento all'accordo con la Repubblica indiana, sottolineando che tale accordo prevede «l'eliminazione delle restrizioni quantitative sull'importazione di taluni prodotti tessuti a mano e del folclore locale originari della Repubblica indiana». Infine, all'articolo 2, secondo comma, dispone la retroattività dello stesso regolamento che produce i suoi effetti «a decorrere dal 1° gennaio 1995».

6. Il regolamento n. 3053/95 è stato impugnato dalla Repubblica portoghese con atto depositato nella cancelleria della Corte il 21 marzo 1996.

7. Nel corso della procedura scritta, e precisamente il 19 luglio 1996, la Commissione abrogava l'atto impugnato: essa adottava il regolamento (CE) n. 1410/96, recante abrogazione parziale del regolamento (CE) n. 3053/95 che modifica gli allegati I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, XI del regolamento (CEE) n. 3030/93 del Consiglio relativo al regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi (in prosieguo: il «regolamento n. 1410/96») [7]. L'art. 1, n. 1, di quest'ultima fonte dispone che «L'articolo 1, quinto e sesto comma, del regolamento (CE) n. 3053/95 che modifica e abroga rispettivamente gli allegati VI e VIa del regolamento (CEE) n. 3030/93 è abrogato con effetto retroattivo al 1° gennaio 1995». L'art. 1, n. 2, stabilisce che «L'abrogazione parziale del regolamento (CE) n. 3053/95, di cui al paragrafo 1, non pregiudica gli eventuali diritti creati per i suoi destinatari tra il 1° gennaio 1995 e la data d'entrata in vigore del (...) regolamento».

Nel primo 'considerando' del regolamento di abrogazione, la Commissione ammette che, all'atto dell'adozione del regolamento n. 3053/95, l'istituzione «non aveva, ai

5 — Si intende per flessibilità la possibilità di poter concedere delle licenze per l'importazione di prodotti per quantitativi superiori ai contingenti di importazione quali quelli fissati dal regolamento n. 3030/93 per i prodotti tessili.

6 — GU L 153, pag. 47.

7 — GU L 181, pag. 15.

sensi dell'articolo 19 del regolamento (CEE) n. 3030/93, il potere di agire in tal senso, poiché a tale data il Consiglio non aveva ancora deciso di concludere o di applicare provvisoriamente le intese negoziate con l'India (...) in materia di accesso al mercato» e che quindi «il regolamento (CE) n. 3053/95 contiene (...) un vizio di forma che ne giustifica almeno l'abrogazione o l'annullamento parziale».

Sulla ricevibilità

8. La Repubblica portoghese sostiene di avere ancora interesse ad agire, nonostante l'abrogazione dell'atto impugnato. L'abrogazione, infatti, non farebbe venir meno l'interesse all'azione proposta non equivalendo, essa, all'annullamento dell'atto. In particolare, nella specie, non sarebbe venuto meno il suo interesse a veder dichiarata l'illegittimità dell'atto impugnato e quindi a vedere sanzionato un determinato comportamento della Commissione. Inoltre, sottolinea la ricorrente, la constatazione di una tale illegittimità permetterebbe agli operatori lesi e alla stessa Repubblica portoghese di far valere il loro diritto al risarcimento dei danni eventualmente subiti. Infine, rileva che, poiché l'atto di abrogazione farebbe salvi gli effetti prodotti dal regolamento n. 3053/95 fino alla data dell'abrogazione e cioè dal 1° gennaio 1995 al 21 luglio 1996, il regolamento impugnato produrrebbe ancora oggi i suoi effetti.

9. Invece, secondo la Commissione, a seguito dell'adozione del regolamento n. 1410/96 non vi sarebbe più materia del contendere. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica portoghese, si dedurrebbe dalla giurisprudenza della Corte che l'abrogazione equivale ad un annullamento e che con l'abrogazione dell'atto impugnato la parte ricorrente ottiene «il solo risultato che il suo ricorso le poteva consentire» (ordinanza della Corte 8 marzo 1993, Lezzi Pietro, causa C-123/92, Racc. pag. I-809). Quanto poi al profilo delle eventuali richieste di danni, la Commissione ricorda di aver espressamente riconosciuto, nei 'considerando' dell'atto di abrogazione, l'irregolarità dell'atto impugnato. Infine, con riguardo alle osservazioni relative agli effetti dell'atto abrogato, la Commissione sottolinea che, poiché il regolamento n. 3053/95 comporta l'eliminazione delle restrizioni quantitative ai prodotti indiani artigianali e di folclore, sarebbe inconcepibile allo stato eliminare gli effetti già prodotti dall'atto. Tali effetti sarebbero ormai definitivi in quanto in ogni caso i prodotti messi in libera pratica nel mercato comunitario, grazie al regolamento n. 3053/95, non sarebbero più rintracciabili. In ogni caso, ammette la Commissione, gli effetti concreti dell'atto abrogato, fatti salvi dal regolamento n. 1410/96, non sarebbero stati identificabili neanche dalla Commissione all'atto dell'adozione del regolamento di abrogazione. L'istituzione, con la limitazione degli effetti dell'abrogazione, avrebbe inteso solo escludere qualsiasi possibilità di dar vita ad elementi perturbatori per il mercato.

10. Non è contestabile che, come osserva la Commissione, l'abrogazione dell'atto impugnato fa di regola venir meno la materia del contendere. Infatti, sotto il profilo degli interessi di chi impugna la

revoca, come ribadito dalla stessa Corte di giustizia nella surichiamata ordinanza, equivale in via di principio all'annullamento dell'atto. Inoltre, contrariamente a ciò che sostiene la Repubblica portoghese, la revoca dell'atto non pregiudica l'eventuale diritto al risarcimento dei soggetti lesi. Si aggiunga poi che l'illegittimità parziale del regolamento n. 3053/95 è stata nella specie esplicitamente riconosciuta dalla Commissione.

Nel caso in esame sussistono però degli elementi che inducono ad escludere che il regolamento n. 1410/96, relativo alla revoca parziale del regolamento n. 3053/95, faccia venir meno l'interesse al ricorso di annullamento del regolamento n. 3053/95. La particolarità del presente ricorso risiede nel fatto che, nel regolamento di abrogazione dell'atto impugnato, la Commissione ha fatto salvi tutti gli effetti prodotti da quest'ultimo fino al giorno dell'abrogazione e cioè dal 1° gennaio 1995 al 21 luglio 1996. Non vi è quindi alcun dubbio che la ricorrente abbia interesse a che anche questi effetti vengano meno e ciò sia per far estinguere *ex tunc* tutti gli effetti dell'atto sia per riconoscere la sussistenza del diritto ai danni causati dallo stesso nel periodo considerato.

Ci si potrebbe domandare se in realtà la pronuncia sul ricorso non riguardi la legittimità del regolamento n. 1410/96 in quanto di fatto la Corte si pronuncerebbe sugli effetti del primo regolamento fatti salvi da tale atto. Ci si potrebbe in sostanza chiedere se è giusto giudicare di un atto che, non essendo stato impugnato, è da considerare definitivo. Un tale rilievo comunque, sebbene sembri avere un qualche fondamento, non incide, a mio parere, sul giudizio relativo al merito dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, poiché attiene agli effetti dell'eventuale sentenza di annullamento del regolamento n. 3053/95, sentenza che non potrebbe non incidere anche sull'atto di abrogazione dell'atto impugnato.

Nel merito

11. La Repubblica portoghese deduce l'illegittimità dell'atto impugnato sotto un duplice profilo: per incompetenza della Commissione e per illegittimità degli effetti retroattivi di cui all'art. 2, secondo comma, del regolamento n. 3053/95.

12. A sostegno del primo mezzo il Portogallo fa valere che l'art. 19 del regolamento n. 3030/93 riconosce alla Commissione la competenza di modificare lo stesso regolamento solo nel caso di avvenuta conclusione di «accordi, protocolli e intese». La conclusione di tali atti internazionali resta

invece di competenza del Consiglio, secondo quanto disposto dall'art. 228 del Trattato. Ora, poiché nella specie l'accordo con l'India è stato concluso dal Consiglio solo nel febbraio 1996, la Commissione non aveva titolo per modificare nel dicembre 1995 il regolamento n. 3030/93. La Commissione non avrebbe potuto nemmeno dare applicazione al memorandum di accordo a titolo provvisorio, poiché la relativa competenza appartiene esclusivamente al Consiglio, unico organo competente a concludere, anche a titolo provvisorio, accordi internazionali ai sensi dell'art. 228 del Trattato. In realtà, la questione relativa all'efficacia provvisoria dell'accordo era stata inserita all'ordine del giorno del comitato tessili (previsto dall'art. 17 del regolamento n. 3030/93) del 13 dicembre 1995, ma la Commissione già il 20 dicembre successivo avrebbe adottato il regolamento impugnato.

13. A tale proposito, la resistente sostiene, nel controricorso, che già alla data dell'adozione dell'atto impugnato essa aveva il potere di emanare le disposizioni abrogative del regolamento n. 3030/93 di cui è causa. In effetti, l'art. 19 del regolamento n. 3030/93, interpretato in modo estensivo, le attribuirebbe la competenza di modificare lo stesso regolamento tutte le volte che ciò risulti necessario a dare esecuzione ad impegni assunti dalla Comunità in ambito internazionale. Nel già richiamato quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1410/96 che abroga l'atto impugnato, la Commissione ha comunque ammesso che non aveva titolo per adottare, nel dicembre del 1995, le misure esecutive del memorandum di accordo del 1994. Anche se si ritenesse fondata la contestazione della ricorrente non vi sarebbe comunque motivo, secondo l'istituzione convenuta, per annullare il regolamento impugnato, in quanto, da un lato, il vizio invocato sarebbe di natura puramente formale e, dall'altro, l'irregolarità invocata dal Portogallo sarebbe stata sanata dalla decisione del Consiglio del 26 febbraio 1996 con cui è stato definitivamente concluso l'accordo con la Repubblica indiana, di cui al memorandum d'intesa del dicembre 1994.

14. Al di là del fatto che la Commissione ha ammesso la fondatezza della contestazione circa l'incompetenza ad adottare l'atto impugnato, occorre comunque rilevare che l'art. 19 del regolamento n. 3030/93, relativo alla delega di cui è causa, prevede che «Le modifiche degli allegati del (...) regolamento, necessarie per tener conto della conclusione, della modifica o della scadenza di accordi, protocolli o intese con paesi terzi o degli emendamenti apportati alla normativa comunitaria in materia di statistiche, di regimi doganali o di regimi comuni all'importazione, sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 17». Detto art. 17 contempla poi una serie di regole di procedura, secondo le quali la Commissione, in caso di parere concorde del comitato tessili su di una proposta del presidente del medesimo comitato (il quale rappresenta la Commissione), può «adottare le misure proposte» (art. 17, n. 4, secondo comma).

Ebbene, mi pare evidente che il combinato disposto degli artt. 17 e 19 del regolamento n. 3030/93 non attribuisce alla Commis-

sione il potere di modificare il regolamento prima della conclusione degli accordi internazionali. Un'interpretazione differente comporterebbe la delega alla stessa Commissione di dare esecuzione, e quindi di trasporre nell'ordinamento comunitario accordi internazionali non ancora conclusi, competenza che lascerebbe all'istituzione, che di regola negozia gli accordi internazionali in materia di politica commerciale, il potere di dare ad essi efficacia prima della conclusione da parte del Consiglio. Una tale delega, peraltro, non figura nel testo del regolamento e pertanto deve essere esclusa [8].

Sulla base di queste osservazioni ritengo che il regolamento della Commissione n. 3053/95 sia da dichiarare nullo, limitatamente alle disposizioni relative alla liberalizzazione dei prodotti indiani di artigianato e folclore, in quanto adottato da un soggetto incompetente.

15. Una volta accertata la fondatezza del primo mezzo, risulta superfluo l'esame del secondo.

8 — Relativamente all'interpretazione della portata delle competenze delegate alla Commissione dal Consiglio con il regolamento n. 3030/93, rinvio alle mie conclusioni nella causa Portogallo/Commissione, C-159/96, in particolare ai paragrafi 50-66, e alla sentenza del 19 novembre 1998, nella stessa causa C-159/96, punti 33-50 (non ancora pubblicata in Raccolta). Nella sentenza la Corte ha accolto la domanda avente ad oggetto l'applicazione del secondo comma dell'art. 174 del Trattato, basandosi — sembra di comprendere — su un diverso apprezzamento della situazione di fatto.

Sull'applicazione dell'art. 174, secondo comma, del Trattato

16. La Commissione domanda, a titolo sussidiario, che in caso di accoglimento del ricorso siano fatti salvi gli effetti definitivi dell'atto impugnato. Secondo l'istituzione resistente, la limitazione nel tempo degli effetti della sentenza eviterebbe di compromettere sia i diritti all'importazione che l'allegato V del regolamento impugnato ha permesso di attribuire agli operatori del settore sia le aspettative che gli impegni assunti dalla Comunità a livello internazionale avrebbero comunque creato in capo agli stessi operatori.

17. A mio parere, una tale domanda deve essere rigettata in quanto non risulta sussistano gli eventuali diritti o altre situazioni soggettive che potrebbero essere compromessi da un annullamento *ex tunc* dell'atto impugnato. In effetti, le merci già importate nella Comunità sulla base della decisione impugnata, circolando in libera pratica nel territorio comunitario, non sono più rintracciabili. Quanto ai diritti all'importazione non ancora esercitati, ammesso che ne esistano, essi poggiano su di un atto illegale, il cui annullamento non comporta conseguenze tali da giustificare l'applicazione dell'art. 174, secondo comma, del Trattato. Occorre infatti considerare che una modifica del regime delle importazioni costituisce un rischio che inerisce alla natura delle attività proprie dell'operatore economico, il quale come trae vantaggio da tali attività così deve sopportarne i rischi

fisiologici (secondo il noto brocardo *ubi commoda ibi incommoda*). In effetti, limitare le conseguenze di tale annullamento, ex art. 174, secondo comma, del Trattato, equivarrebbe ad impedire al giudice di far venir meno *ex tunc* le conseguenze delle illegalità degli atti impugnati in tutti quei casi in cui tali atti siano suscettibili di incidere sulla sfera giuridica degli operatori economici.

Conclusioni

18. Per tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

— annullare l'allegato V del regolamento (CE) della Commissione 20 dicembre 1995, n. 3053, che modifica gli allegati I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e XI del regolamento (CEE) n. 3030/93 del Consiglio relativo al regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi;

— rigettare la domanda della Commissione volta a far dichiarare definitivi gli effetti della decisione impugnata, ai sensi dell'art. 174, secondo comma, del Trattato CE;

— condannare la Commissione alle spese del giudizio.