Sentite le deduzioni orali delle parti,
Sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
Visto il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea ed in ispecie gli articoli 14, 15, 173, 226 e il Protocollo VIII del 2 marzo 1960,
Visto il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ed in ispecie gli articoli 69 e 83,

LA CORTE,

disattesa ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1) La domanda di sospensione dell'esecuzione, contenuta nell'atto introduttivo 32-64, è irricevibile.
2) Il ricorso 32-64 è respinto perché infondato.
3) Il ricorrente è condannato alle spese.

Così deciso a Lussemburgo il 17 giugno 1965.

Hammes Donner Lecourt
Delvaux Trabucchi Strauss Monaco

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 17 giugno 1965.

Il Cancelliere Il Presidente
A. Van Houtte Ch. L. Hammes

Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer del 6 maggio 1965 [1]

Indice

Pagina
Antefatti 465
Valutazione giuridica 466
I — Sulla domanda di sospensione 466
1) Presentazione con atto separato 466
2) Motivazione della domanda 466
3) Altri problemi giuridici 467

1 — Traduzione dal tedesco.

Pagina

II — Sulla controversia principale 467

1) Il modo nel quale la Commissione ha determinato la protezione doganale 467

2) I diversi mezzi di ricorso. 468

III — Conclusioni. 472

Signor Presidente, Signori Giudici,

Nel determinare la tariffa doganale comune relativa ai prodotti dell'elenco G di cui all'allegato I del Trattato C.E.E. (accordo del 2 marzo 1960; *G.U.* 1960, pag. 1825) gli Stati membri della Comunità, con il Protocollo VIII sulla seta (seta greggia — voce 50.02) allegato all'accordo, hanno espresso parere favorevole a un' « applicazione dell'articolo 226 del Trattato che implichi, per un periodo di 6 anni a decorrere dalla firma del presente protocollo, un isolamento del mercato italiano per i prodotti rientranti nel capitolo 50 della tariffa doganale comune e per i quali tale isolamento sembrasse necessario, nei confronti sia degli Stati membri che dei paesi terzi ». Di conseguenza il Governo italiano, negli anni successivi, presentò regolarmente delle domande alla Commissione della C.E.E. la quale, con decisioni del 28 febbraio 1962 (*G.U.* 1962, pag. 1092), del 20 marzo 1963 (*G.U.* 1963, pag. 1085) e del 22 maggio 1964 (*G.U.* 1964, pag. 1373), lo autorizzò, per un anno o per circa un anno, ad adottare misure di salvaguardia per alcuni prodotti del capitolo 50 della tariffa doganale comune. Queste misure consistettero dapprima nel mantenimento, nei confronti degli altri Stati membri, dei dazi doganali in vigore al 2 marzo 1960 per i tessuti di seta, mentre per determinati altri tessuti fu praticata una riduzione del dazio doganale solo fino all'aliquota del 10,5 %. Anche in base alla seconda autorizzazione, il Governo italiano potè applicare ai tessuti di seta i dazi doganali in vigore al 2 marzo 1960, e percepire dei dazi, in misura oscillante tra il 7 e il 9,6 %, su altri tessuti ben determinati. La terza decisione della Commissione, infine, autorizzò il Governo italiano ad applicare nei confronti degli altri Stati membri, per i diversi tessuti di cui alla voce 50.09 della tariffa doganale italiana, dei dazi oscillanti fra il 5,6 e il 9,5 %, cioè inferiori a quelli dell'anno precedente.

Questa decisione costituisce appunto l'oggetto del presente giudizio. Secondo il Governo italiano, essa va annullata perché le suddette misure di salvaguardia sarebbero insufficienti, cioè inferiori a quanto fu chiesto con l'ultima domanda, diretta ad ottenere la proroga delle misure approvate per l'anno 1963-1964.

Contemporaneamente, con lo stesso atto introduttivo del ricorso, il Governo italiano ha chiesto che sia sospesa l'esecuzione della decisione impugnata, in quanto altrimenti si produrrebbero danni irreparabili per la produzione italiana della seta.

Valutazione giuridica

I — *La domanda di sospensione dell'esecuzione*

Accingendoci ad esaminare sotto il profilo giuridico la presente fattispecie, appaiono necessarie anzitutto alcune osservazioni sulla domanda di sospensione, domanda sulla quale sino ad ora non è intervenuta alcuna decisione.

A questo proposito vanno fatte le seguenti considerazioni.

1. La domanda non è stata presentata con un atto separato, come è prescritto dal Regolamento di procedura (art. 83, par. 3). Questo requisito di forma, a mio giudizio, non è di secondaria importanza in quanto è destinato a distinguere chiaramente il procedimento sommario da quello principale. Nel primo devono essere considerati non soltanto particolari norme di competenza, ma anche speciali presupposti che non hanno rilievo per un atto introduttivo di ricorso (indicazione delle circostanze dalle quali si deduce l'urgenza della sospensione; dimostrazione in fatto e in diritto della necessità del provvedimento richiesto). Da ciò consegue, a mio giudizio, che una richiesta di sospensione presentata semplicemente con l'atto introduttivo dev'essere dichiarata irricevibile per inosservanza di forme essenziali ed obbligatorie.

2. Del resto, questa soluzione si imporrebbe anche per mancanza della motivazione prescritta dall'articolo 83, paragrafo 3 del Regolamento di procedura. Sia nell'atto introduttivo sia nella replica, è detto soltanto che in caso di applicazione della decisione impugnata si produrrebbero gravi conseguenze e danni irreparabili per l'industria serica italiana. Non sono quindi indicate in modo adeguato le circostanze dalle quali si dovrebbe dedurre l'urgenza, e di conseguenza non è stata giustificata *prima facie*, né in fatto né in diritto, l'adozione del provvedimento.

3. Diviene così superfluo il prendere in considerazione le questioni : se attualmente, cioè scaduto il periodo di validità della decisione il cui termine era fissato al 28 febbraio 1964, sia ancora riconoscibile un interesse alla sospensione; se il fine perseguito con la domanda, cioè quello di ottenere una più ampia protezione doganale, sia ancora raggiungibile, o se viceversa la sospensione della decisione impugnata debba avere come conseguenza l'applicazione delle *norme generali del Trattato* relative alla riduzione dei dazi doganali, in quanto le precedenti decisioni autorizzative,

che assicuravano una maggiore protezione doganale, non sono più produttive di effetti, una volta decorso il loro periodo di validità.

II — *Sulla controversia principale*

1. Per quanto riguarda la controversia principale, sembra opportuno prima di tutto indicare il modo in cui la Commissione ha determinato le misure di salvaguardia necessarie. A mio giudizio, ciò facilita l'esame della sua tesi e l'analisi degli argomenti del ricorrente.

Il punto di partenza delle considerazioni della Commissione è costituito dal fatto che il costo di produzione della seta greggia italiana (cioè seta non torta) è superiore a quello del mercato mondiale e soprattutto a quello giapponese, a causa delle particolari condizioni dell'allevamento italiano dei bachi da seta, e del procedimento artigianale ad arcolaio ivi praticato. Un'efficace tutela della produzione italiana di seta sarebbe perciò ottenibile solo con un'adeguata protezione doganale dei tessuti e degli altri prodotti di seta. In considerazione della molteplicità dei prodotti derivanti dalla seta, non vi sarebbe stata praticamente la possibilità di calcolare la protezione occorrente in base alle differenze di prezzo esistenti tra i vari prodotti serici nazionali ed esteri. La Commissione pertanto determinò il costo medio, alla produzione, di alcuni *tipici* tessuti di seta fabbricati in altri Stati membri partendo dalla seta greggia giapponese, e stabilì, attraverso un confronto con i corrispondenti prodotti italiani, l'incidenza sul costo di produzione dell'impiego di seta greggia italiana. In relazione alla percentuale in cui la materia prima gravava sul costo di produzione, la Commissione determinò poi la protezione necessaria, fissando un dazio sul valore dei prodotti finiti, mentre per quanto riguarda le spese di torcitura e filatura e le spese generali, essa si basò su valori eguali tanto per la produzione italiana quanto per quella straniera, e precisamente su valori indicati dallo stesso Governo italiano. Per l'anno 1964, cui si riferisce la decisione impugnata, la Commissione stabilì un dazio doganale inferiore a quello dell'anno 1963, a causa della minore differenza, rispetto all'anno precedente, tra il prezzo della seta italiana e quello della seta giapponese (in seguito al forte aumento dei prezzi giapponesi).

2. Il ricorrente ritiene inadeguato questo metodo, fondamentalmente per due motivi :

a) non sarebbe giustificato, nel calcolo comparativo dei costi di produzione, lasciare invariato l'importo delle spese generali, cioè non considerare se la materia prima è italiana o giapponese. Le spese generali dovrebbero rappresentare il 15 % del costo del prodotto finito, il che, dato il maggior costo della seta italiana, farebbe aumentare in proporzione le spese generali.

b) La protezione doganale concessa dalla Commissione sarebbe inoltre incompleta, perché non è stata prevista un'aliquota integrativa a favore dell'industria di trasformazione.

c) Non bisogna considerare come mezzo aggiunto d'impugnazione un terzo punto, che è emerso per la prima volta nella replica e per di più solo in una nota. Ivi è detto soltanto che il riferimento fatto dalla Commissione alla differenza tra i prezzi italiani e internazionali della seta greggia, calcolata in base al prezzo medio di un *solo anno, è estremamente criticabile*. Si sarebbe dovuto considerare la media dei *tre anni* 1961-1963. Che queste critiche (a prescindere dalle possibili eccezioni relative alla loro ricevibilità, vedi articolo 42 del Regolamento di procedura) non possano avere effetto, è stato dimostrato in maniera convincente dalla Commissione. In realtà, se si trascurasse il fatto che i prezzi della seta giapponese nel 1963 sono aumentati in maniera considerevole, si arriverebbe senza dubbio a una protezione doganale ingiustificatamente alta della produzione serica italiana per il periodo cui si riferisce la decisione della Commissione. Ritengo quindi superflue ulteriori considerazioni su questo punto.

Consideriamo piuttosto se i due mezzi principali d'impugnazione, indicati nel ricorso, possano risultare efficaci.

A questo proposito è opportuno ricordare il fondamento giuridico della decisione della Commissione, poiché dalle deduzioni processuali può sorgere l'impressione che il ricorrente abbia casualmente trascurato questo punto essenziale. Fondalmentalmente la decisione autorizzativa si basa sull'articolo 226 del Trattato C.E.E., cioè sulla clausola di salvaguardia della quale ci siamo occupati, sotto vari profili, in precedenti giudizi; ed effettivamente *solo* questa norma viene in considerazione come base giuridica dei provvedimenti in questione. Sarebbe in particolare errato ravvisare nel Protocollo VIII, relativo all'accordo sulla tariffa doganale comune del 2 marzo 1960, un'ulteriore e più ampia norma autorizzativa. Come si è detto, esso afferma soltanto che « gli Stati membri *esprimono avviso favorevole* per l'applicazione dell'articolo 226 del Trattato ». Con il che si è soltanto riconosciuta la necessità di adottare misure di salvaguardia, a favore dell'economia italiana, per alcuni prodotti del capitolo 50 della tariffa doganale comune.

Di conseguenza restano immutati i limiti temporali e obiettivi, come pure i presupposti e le finalità, dell'articolo 226. Come giustamente sottolinea la Commissione, la giurisprudenza ha stabilito in proposito che l'articolo 226 consente esclusivamente i provvedimenti che appaiono assolutamente necessari per raggiungere il fine, da esso previsto, dell'adattamento all'economia del Mercato Comune e del superamento di situazioni di emergenza. Le misure adottate, inoltre, debbono turbare il meno possibile il funzionamento del Mercato Comune. Questa condizione può essere rispettata

soltanto se le misure di salvaguardia vengono adottate tenendo presenti le *cause* della crisi, cause da accertarsi previamente (sentenza 13-63, *Racc.* IX, pag. 358; sentenza 73 e 74-63, *ibidem* X, pagg. 24-26).

Per quanto riguarda l'ultimo punto menzionato, il nostro caso non sembra presentare difficoltà. La raccomandazione di misure di salvaguardia a favore dell'industria serica italiana fu determinata soltanto da particolari condizioni economiche, che si riferiscono alla produzione italiana di *seta greggia*. I suoi costi sono superiori a quelli del mercato mondiale, ed essa deve progressivamente essere resa competitiva sul piano internazionale attraverso un procedimento di risanamento e di razionalizzazione. Ciò si ricava chiaramente dal protocollo VIII, relativo all'accordo del 2 marzo 1960, che si riferisce espressamente ai prezzi della seta greggia italiana; dallo scambio di lettere tra il Governo italiano e la Commissione della C.E.E., in relazione all'attuazione delle misure di risanamento a favore della produzione della seta greggia italiana; come pure dalle decisioni autorizzative precedenti a quella impugnata.

Di conseguenza bisogna soltanto stabilire se il maggior costo della seta greggia italiana imponga di tener conto, nel determinare il dazio protettivo, di un maggiore importo di spese generali (pari al 15 % del costo del prodotto finito) col risultato che, per quanto riguarda l'importazione in Italia di tessuti greggi, si dovrebbe applicare il dazio, non già nella misura del 9,5 % autorizzata dalla Commissione, ma nella misura di circa l'11,11 % (per citare soltanto uno dei valori indicati dal ricorrente nella replica).

A questo proposito vanno fatte due osservazioni. Anzitutto non mi sembra dimostrato che il maggior costo delle materie prime abbia necessariamente per conseguenza un aumento delle spese generali relative alla trasformazione. Come giustamente rileva la Commissione, le spese generali comprendono numerosi elementi che sono completamente indipendenti dal costo delle materie prime, come ad esempio gli stipendi degli impiegati, le spese di gestione generali, gli ammortamenti, gli affitti, le spese di spedizione e di propaganda ecc.. Tutt'al più solo *una parte* delle spese generali muta in relazione al costo delle materie prime, come le tasse, le assicurazioni, le commissioni, ecc.. Pertanto, non è affatto giustificato fissare invariabilmente, per il calcolo dei costi di produzione relativi ai tessuti di seta italiani, una quota di spese generali pari al 15 % del costo di produzione finale.

Ancora più importante è una seconda osservazione in linea di fatto. Dal momento che abbiamo a che fare con provvedimenti che rientrano nell'ambito dell'articolo 226, i quali devono essere limitati allo stretto indispensabile, in definitiva è rilevante solo la questione : se la protezione accordata dalla Commissione sia sufficiente oppure no. Nel nostro caso, mancano i presupposti per

rispondere negativamente a questa domanda. Dalle statistiche relative alle esportazioni ed importazioni in Italia di tessuti di seta, non risulta affatto che la Commissione, la quale anche negli anni precedenti ha sempre calcolato la quota di spese generali nello stesso modo, abbia stabilito una protezione inadeguata per l'industria serica italiana. Sotto questo aspetto, sono significative soprattutto le cifre relative alle importazioni, in quanto abbiamo a che fare con dazi protettivi. Dalle tabelle compilate dal ricorrente deduciamo che sia le importazioni in Italia di tessuti di seta nel loro complesso, sia quelle provenienti dagli altri Stati membri della C.E.E., sono continuamente e considerevolmente diminuite dal 1960 al 1964, e cioè sia in quantità, sia in valore. Viceversa, in relazione alle esportazioni nel loro complesso, negli anni 1960-1964 è riconoscibile una tendenza all'aumento in quantità e valore; solo le esportazioni negli Stati membri della C.E.E. (all'incirca un terzo delle esportazioni complessive) mostrano, sotto l'aspetto quantitativo, una leggera diminuizione, mentre il loro valore nell'anno 1964, che fu caratterizzato da una diminuizione della produzione, nella misura del 30 %, causata da provvedimenti di freno di natura congiunturale, rimase superiore a quello dell'anno 1960. Queste cifre — dal momento che non abbiamo a disposizione altre indicazioni per giudicare la situazione —danno l'impressione che le misure di salvaguardia concesse dalla Commissione siano sufficientemente ampie e, fino all'ultimo anno economico di cui ci sono noti i dati, abbiano favorito l'espansione dell'industria serica italiana.

Con ciò abbiamo sostanzialmente giudicato anche la seconda censura, secondo la quale la Commissione ha omesso di fissare un dazio doganale supplementare del 2,6 % per i tessuti greggi, e un altro analogo per altri prodotti di seta, *a protezione dell'industria di trasformazione*. Dalle statistiche a noi note non è possibile dedurre che detta industria non è adeguatamente protetta. In proposito mi richiamo ai dati, rimasti sostanzialmente immutati dal 1960, relativi all'importazione temporanea di seta greggia (soprattutto dal Giappone), che ammonta a circa i 3/4 della produzione italiana di seta greggia (vedi protocollo VIII, in relazione alla tabella A del ricorrente), come pure all'osservazione della Commissione secondo cui fu esportata più della metà della seta complessivamente prodotta in Italia. Con ciò è dimostrato che l'industria italiana di trasformazione è perfettamente competitiva quando acquista la materia prima al prezzo del mercato mondiale, e che quindi essa ha bisogno di protezione soltanto in considerazione del prezzo più elevato della seta greggia italiana.

In verità, su questo secondo punto il ricorrente non invoca difficoltà dell'industria serica italiana, difficoltà che si spiegherebbero con più elevati costi di trasformazione per i tessuti di seta, ma svolge considerazioni generali sulla normale struttura delle

tariffe doganali, la quale giustificherebbe in generale l'applicazione di dazi doganali supplementari a favore dell'industria di trasformazione. Al 1° gennaio 1957, in Italia sarebbe stato in vigore per la seta greggia un dazio del 13 % mentre, a tutela dell'industria di trasformazione, per i tessuti di seta i dazi erano del 16-18 %. Per lo stesso motivo, cioè per proteggere l'industria di trasformazione, altri paesi che non producono materie prime avrebbero imposto dazi sull'importazione di prodotti finiti. Anche la decisione del Consiglio in data 4 aprile 1962 (che si basa sull'articolo 235 del Trattato, relativo all'imposizione di tasse compensative sull'importazione di prodotti agricoli trasformati) e conseguentemente il progetto della Commissione per la sostituzione di tale disciplina, rispetterebbero il criterio della protezione doganale supplementare per l'industria di trasformazione. Infine, il ricorrente sostiene che il rifiuto di una tutela complementare per l'industria serica italiana ha in pratica la conseguenza di eliminare del tutto in Italia questo particolare elemento doganale già prima della fine del periodo transitorio, mentre gli altri Stati membri sarebbero obbligati soltanto alla progressiva eliminazione entro la fine di detto periodo. Se si volesse ottenere anche per l'Italia una preferenza a favore della produzione nazionale, ciò potrebbe avvenire soltanto mediante la *progressiva* diminuzione della protezione doganale per l'industria di trasformazione.

Non è difficile vedere che questa tesi si basa su un'erronea interpretazione del Protocollo VIII relativo all'accordo del 2 marzo 1960. In base a quanto ho già detto, non sembra sostenibile la tesi che in tale accordo vada ravvisata la garanzia, per l'industria serica italiana, di poter offrire i propri prodotti sul Mercato Comune alle stesse condizioni delle industrie concorrenti degli altri Stati membri. È decisivo, infatti, che nel protocollo VIII si rinvii all'articolo 226 del Trattato, ai suoi presupposti particolari e alle sue modalità di applicazione. Di conseguenza si tratta soltanto di adottare misure di salvaguardia in considerazione di « difficoltà gravi in un settore dell'attività economica e che siano suscettibili di protrarsi », allo scopo di « ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune ». A tal fine, come rileva giustamente la Commissione, è indispensabile determinare esattamente le cause delle difficoltà, e adeguare ad esse le misure di salvaguardia. Proprio in questo senso dev'essere interpretata la circostanza che il Protocollo VIII limita l'isolamento del mercato italiano dagli altri Stati membri a un periodo di 6 anni, cioè ha in mente solo una disciplina eccezionale temporanea, che in linea di principio deve venire meno prima della fine del periodo transitorio.

Per questo motivo, cioè in considerazione del carattere particolare dell'articolo 226, è fuori luogo ricercare altri criteri interpretativi nella disciplina generale relativa all'importazione di

prodotti agricoli trasformati, che si basa sull'articolo 235 del Trattato e che obbedisce ad altri principi legislativi. Del pari risulta erroneo il richiamo alla consueta struttura delle tariffe doganali, al qual proposito la Commissione osserva inoltre che non si può dimostrare l'esistenza di una protezione doganale supplementare a favore dell'industria di trasformazione. Essa contesta questo fatto basandosi su dati relativi alla tariffa doganale applicata in Italia al 1º gennaio 1957, e ai dazi stabiliti per la seta nell'accordo del 2 marzo 1960. Soltanto marginalmente rileverò che la tesi, sostenuta dal ricorrente, della scomposizione delle aliquote doganali in vari elementi protettivi non soltanto appare estremamente opinabile e difficile ad applicarsi, ma urta anche contro la concezione fondamentale del Trattato, il quale fa riferimento al complesso dei dazi doganali effettivamente applicati al 1º gennaio 1957, e partendo da essi stabilisce la progressiva eliminazione delle barriere doganali. In ogni caso non vedo come essa potrebbe essere ragionevolmente applicata, nel quadro del Protocollo VIII, all'aliquota doganale richiesta a protezione dell'industria italiana di trasformazione.

Soprattutto in base ai dati a noi sottoposti, si può quindi giungere alla conclusione che, nell'applicare l'articolo 226 del Trattato a favore dell'industria serica italiana, cioè nel trattare la particolare situazione che per i produttori italiani deriva dal maggior costo della materia prima di origine italiana, la Commissione non è incorsa in alcuno sviamento di potere. Dette cifre, in connessione con le circostanze che la Commissione, nel determinare i diversi dazi doganali, ha proceduto ad arrotondamenti per eccesso; ha tralasciato di considerare i costi di trasporto dei tessuti di seta non italiani; si è basata su prodotti di seta al cento per cento, ed ha quindi applicato i dazi così stabiliti anche ai tessuti misti; e infine il fatto (emerso nella discussione orale) che nel 1963 la differenza di prezzo fra la seta greggia italiana e quella giapponese era in realtà minore di quella considerata dalla Commissione nella sua decisione, consentono di ritenere che, nel fissare le misure protettive per l'industria serica italiana, la Commissione ha proceduto con larghezza.

III — *Riassunto e conclusioni finali*

Formulo pertanto le seguenti conclusioni :

Il ricorso del Governo italiano per l'annullamento della decisione della Commissione in data 22 maggio 1964 dev'essere respinto in quanto infondato. Del pari va rigettata la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato. Il ricorrente deve sopportare le spese del giudizio.