Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

16 ottobre 1963

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

Pagina

Introduzione, fatti, questioni deferite 33

Valutazione giuridica 35

I. Questioni preliminari 35

1. Integrazione della prima questione 36

2. Se la Corte di Giustizia debba interpretare anche l'articolo 12 del Trattato C.E.E. . . . 36

3. Sull'interpretazione dell'articolo 177, n. 1, *b*. . 37

a) Se validità significhi anche legittimità . . . 37

b) Se possa essere sindacata la legittimità di decisioni dirette a Stati membri 40

II. Soluzione delle singole questioni 43

— Prima questione 43

— Seconda questione 44

— Terza questione — prima parte 46

— Terza questione — seconda parte 48

4. Conclusione 49

III. Esame di ulteriori questioni 49

1. Se il giudice nazionale possa deferire in termini generici la questione della validità di determinati atti 49

2. Interpretazione integrativa delle decisioni di rinvio 50

a) Se le decisioni della Commissione violino gli articoli 16 e 38 del Trattato 50

b) Se le decisioni adempiano ai requisiti formali posti dal Trattato (pubblicazione, notificazione) 51

3. Se le parti nel processo avanti il giudice nazionale possano sollevare ulteriori questioni . . . 52

IV. Soluzione riassuntiva delle questioni deferite e decisione in materia di spese 54

Signor Presidente, signori giudici,

Il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, foro amministrativo olandese, le cui decisioni non sono impugnabili, nel corso di due processi, vertenti davanti ad esso tra le medesime parti e riguardanti gli stessi problemi, ha deferito alla Corte di Giustizia, a norma dell'articolo 177 del Trattato C.E.E., alcune questioni di interpretazione del Trattato e il giudizio di legittimità su determinate decisioni della Commissione.

I processi nazionali si fondano sui seguenti fatti :

Invocando difficoltà economiche dei produttori tedeschi di pasta per fondente, difficoltà che sarebbero sorte a causa di un considerevole aumento delle importazioni di tale prodotto da altri paesi della Comunità Economica Europea, caratterizzati da costi di produzione più bassi, e precisamente da prezzi minori per quanto riguarda i prodotti di base, il Governo federale di Germania ha ripetutamente chiesto alla Commissione della C.E.E. di stabilire misure di salvaguardia. La Commissione aderì alle domande, e, a norma dell'articolo 226 del Trattato, autorizzò il Governo federale ad imporre una tassa compensativa sull'importazione della pasta per fondente proveniente dal Belgio e dai Paesi Bassi. Essa sottopose, però, l'autorizzazione all'esplicita condizione che questi Stati non riscuotano una corrispondente tassa già al momento dell'esportazione (decisione della Commissione del 27 luglio 1960). L'originaria autorizzazione fu ripetutamente prorogata e modificata (decisioni della Commissione del 21 dicembre 1960, 28 giugno 1961 e 22 dicembre 1961), da ultimo con decisione del 27 febbraio 1962.

Fondandosi sulla ricordata riserva contenuta nelle decisioni, il Ministro olandese dell'agricoltura e della pesca emanò un decreto istitutivo di una tassa sulla pasta per fondente, in virtù del quale al momento dell'esportazione di tale prodotto verso la Repubblica

federale di Germania doveva essere corrisposta una determinata tassa compensativa. Il decreto è entrato in vigore il 5 agosto 1960, e la sua ultima redazione rilevante, dopo varie modifiche, risale al 2 aprile 1962.

Da tali disposizioni furono colpite le ricorrenti nel processo olandese, quella sub 2 quale produttrice di pasta secca per fondente, quella sub 1 quale esportatrice nella Repubblica federale di Germania di pasta per fondente.

Alla ricorrente sub 1 furono notificati vari accertamenti di tasse, relativi alle esportazioni del periodo gennaio — marzo 1962, con i quali veniva preteso il pagamento di determinate somme a titolo di tassa compensativa. Gli accertamenti furono impugnati giudizialmente allo scopo di ottenere il loro annullamento. A fondamento dei ricorsi furono addotte non soltanto censure tratte dal diritto olandese, ma anche argomenti fondati sul diritto comunitario.

Avendo riconosciuto che, per giudicare dei ricorsi presentati, era necessario risolvere alcune questioni di diritto comunitario, e in considerazione dell'obbligo incombente ai giudici nazionali di ultima istanza di deferire tali questioni alla Corte Europea di Giustizia per una decisione pregiudiziale, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven sospese il procedimento e deferì alla Corte di Giustizia le seguenti questioni :

« 1) Se la decisione della Commissione della Comunità Economica Europea, in data 27 luglio 1960 (prorogata il 21 dicembre 1960, modificata il 28 giugno 1961, e nuovamente modificata il 27 febbraio 1962), la quale stabilisce le misure di salvaguardia applicabili all'importazione nella Repubblica federale di Germania del pane e della pasta per fondente in provenienza da altri Stati membri, conferisca ai Paesi Bassi il potere di imporre una tassa sull'esportazione di pasta per fondente a destinazione della Repubblica federale di Germania.

2) Nel caso la questione sub 1 sia risolta in senso affermativo,

a) se, in virtù dell'articolo 226 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, la Commissione poteva conferire

ai Paesi Bassi tale potere, posto che i Paesi Bassi non lo avevano chiesto.

Nel caso la questione sub *a*) sia risolta in senso negativo,

b) se la decisione è con ciò nulla, in quanto conferisce ai Paesi Bassi tale potere.

3) Qualora dalla soluzione data alle questioni sub 2 non risulti già che la decisione è nulla :

a) se fra le difficoltà contemplate nell'articolo 226, n. 1, del Trattato vadano comprese quelle sorte esclusivamente dall'applicazione delle norme imperative del Trattato, in ispecie quelle derivanti dall'applicazione delle disposizioni relative alla soppressione delle tariffe interne.

Qualora quest'ultima questione sia risolta in senso negativo,

b) se si possa dedurne che la decisione è nulla in quanto conferisce ai Paesi Bassi tale potere, oppure se si debba ritenere per altri motivi che tale decisione è nulla in quanto ha violato il diritto delle Comunità europee; il che richiama in ispecie l'assunto delle ricorrenti secondo il quale la predetta Commissione, adottando la decisione, si è valsa del procedimento di cui all'articolo 226 del Trattato per evitare di ricorrere a quello previsto dall'articolo 235 del Trattato ».

Nella fase scritta le parti olandesi hanno dedotto in merito alla domanda, e la convenuta si è richiamata alle sue deduzioni davanti al foro nazionale. Hanno inoltre presentato osservazioni la Commissione della C.E.E. e il Governo federale di Germania.

Valutazione giuridica

I — *QUESTIONI PRELIMINARI*

Prima di affrontare la soluzione delle questioni deferite, dobbiamo esaminare alcuni problemi preliminari sollevati in parte dalla Commissione, in parte dal Governo della Repubblica federale.

1. La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che la questione sub 1 non menziona tra le decisioni di autorizzazione quella del 22 dicembre 1961, benché anch'essa sia rilevante per la fattispecie in esame, in quanto essa prorogò fino al 28 febbraio 1962 l'autorizzazione concessa il 28 giugno 1961, e le esportazioni di cui trattasi hanno avuto luogo soltanto nel periodo gennaio-marzo 1962.

La Commissione, in base ad una ragionevole interpretazione della pronuncia di rinvio, propone di estendere l'esame anche alla decisione ricordata. A ciò nulla dovrebbe ostare, poiché in realtà si può dedurre dalla motivazione della pronuncia di rinvio che il giudice olandese, in corrispondenza alle censure delle ricorrenti, ha preso in esame l'insieme delle decisioni di autorizzazione. La dimenticanza di una di esse nella formulazione delle questioni deferite deve dunque imputarsi a una semplice svista.

2. La Commissione sottolinea anche che per il processo nazionale hanno rilievo non i soli articoli del Trattato espressamente sottoposti all'interpretazione della Corte. In particolare, sostiene la Commissione, il foro olandese ha direttamente interpretato l'articolo 12 del Trattato, in quanto dichiarò che la pasta per fondente ricade sotto il disposto dell'articolo 12, e che la tassa compensativa autorizzata dalla Commissione è una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, la quale di per sé, a norma dell'articolo 12, non può ormai essere introdotta.

Pertanto la Commissione solleva il problema se la Corte di Giustizia non si debba pronunciare sull'obbligo dei giudici nazionali di deferirle tutte le questioni di interpretazione e se essa non si debba pronunciare anche sulla portata dell'articolo 12 del Trattato malgrado l'inesistenza di una corrispondente domanda.

A mio giudizio non vi è alcuna ragione per fare ciò.

La Corte di Giustizia non si può pronunciare sull'interpretazione di determinati articoli del Trattato che un giudice nazionale non le abbia espressamente o tacitamente (*implicite*) deferito, anche se tale interpretazione può aver rilievo nell'ambito del processo nazionale. Per quanto riguarda la pronuncia sull'obbligo di deferi-

mento alla Corte, obbligo che naturalmente deve essere adempiuto il più scrupolosamente possibile nell'interesse di un'applicazione unitaria del diritto europeo, questa diviene superflua nel caso di specie, in considerazione della sentenza pronunciata nelle cause 2 e 3-62, ove il concetto, qui rilevante, di tassa con effetto equivalente a un dazio doganale è stato sottoposto a profonda analisi (*Racc. Giur. della Corte*, vol. VIII, pag. 805). Sulla base di un'applicazione estensiva delle affermazioni di cui alla sentenza da 28 a 30-62, ritengo sostenibile la tesi che dopo l'emanazione della sentenza 2 e 3-62 un nuovo esame della Corte di Giustizia sarebbe stato necessario soltanto se al giudice nazionale si fossero prospettati argomenti idonei a portare a un mutamento della giurisprudenza; mentre per il resto l'obbligo di deferire alla Corte poteva mancare.

3. Infine, il Governo federale ha sollevato problemi la cui soluzione può influire sull'ordine di trattazione delle questioni deferite e sull'ammissibilità di alcune di esse. Questi problemi hanno tratto alla portata dei poteri della Corte di Giustizia sulla base dell'articolo 177, n. 1, *b*, dove si parla di pronunce sulla validità degli atti delle Istituzioni comunitarie.

Dobbiamo esaminare due problemi :

— se validità significhi anche legittimità;

— in caso affermativo, se in base all'articolo 177 possa essere sindacata la legittimità delle decisioni dirette agli Stati membri.

a) Secondo le deduzioni del Governo federale si potrebbe pensare che il concetto di validità si riferisca all'esistenza formale di atti giuridici, e cioè ritenere che l'articolo 117, n. 1, *b*, consenta solo l'esame del problema se esista un atto giuridico, oppure un « non atto », e se un atto giuridico sia stato annullato da atti ulteriori (dell'Istituzione stessa) o da una pronuncia giudiziale. A sostegno di questa tesi si ricorda in particolare la diversa formulazione dell'articolo 173, ove si parla espressamente della legittimità degli atti delle Istituzioni.

Contro questa concezione, che evidentemente non fu sostenuta quale tesi, ma venne prospettata nel solo intento di porre

in chiaro l'esistenza di un problema, si possono addurre obiezioni sotto vari profili.

— Si deve tener presente anzitutto l'opinione generale che le diversità nel tenore e nella redazione di alcune norme, in particolare quando esse si limitano ad un unico concetto, non possono avere, per l'interpretazione dei Trattati europei, lo stesso significato che avrebbero per l'esegesi di codificazioni nazionali accuratamente redatte.

— Per quanto riguarda il concetto di validità, il senso delle parole non impone affatto di ritenere che esso indichi solamente l'esistenza formale di atti. Ciò risulta particolarmente chiaro se si considera la terminologia francese. « Validité » significa secondo Capitant, *Vocabulaire Juridique*, 1930, « qualité d'un acte qui n'est entaché d'aucune cause de nullité ». Anche il « recours en appréciation de validité », cui occasionalmente ci si riferisce nell'analisi dell'articolo 177, consente pienamente un sindacato di legittimità degli atti senza limitazione di « moyens » (vedi *Encyclopédie Dalloz, Droit administratif*, 1959, vol. II, pag. 743; Odent, *Contentieux administratif*, 1957-1958, pag. 325). Per quanto riguarda la terminologia giuridica tedesca, ci si deve richiamare al commento al Bundesverfassungsgerichtsgesetz dove, in relazione al giudizio di costituzionalità delle leggi, si parla egualmente di « validità » (vedi Geiger, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1952, pagg. 239, 241, 245).

— Sappiamo da altri trattati che le limitazioni del sindacato giurisdizionale su determinati atti sono di norma disposte esplicitamente e non mediante l'uso di una formula ambigua (vedi art. 33, secondo comma, del Trattato C.E.C.A. sulla impugnazione di decisioni generali da parte di imprese che denunciano uno sviamento di potere; art. 38, terzo comma, del Trattato C.E.C.A. che consente l'impugnazione di deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio per incompetenza o violazione di forme essenziali; art. 18 del Trattato Euratom che limita il controllo delle decisioni del Collegio arbitrale alla sola regolarità formale e all'interpretazione del Trattato).

— Il Governo federale, inoltre, in considerazione dell'articolo 184, ammette che in base all'articolo 177 possano essere

sindacati i regolamenti anche sotto il profilo della loro legittimità : cosa questa di cui non si può dubitare. Se dunque le cose stanno in questi termini, si deve ammettere che il concetto di validità abbraccia anche la legittimità, poiché nell'articolo 177 non è contenuta alcuna disposizione particolare per i regolamenti.

— L'interpretazione restrittiva dell'espressione « validità » non terrebbe nemmeno conto del significato che è generalmente attribuito all'articolo 177 nel sistema di tutela giurisdizionale previsto dal Trattato. A questo proposito ricordo le relazioni ufficiali dei Governi italiano e tedesco al Trattato C.E.E., che sottolineano la similitudine del procedimento pregiudiziale con quello tedesco del « Normenkontrollverfahren » (art. 100 del Grundgesetz) e quello italiano della questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio dinanzi all'Autorità giudiziaria (legge 11 marzo 1953, n. 87) (Bundestagsdrucksache n. 3440 del 4 maggio 1957, allegato C, pag. 148; Atti della Camera dei Deputati n. 2814 del 26 marzo 1957, pag. 27). Sembrerebbe invero inadeguato porre in essere un procedimento dell'importanza di quello previsto dall'articolo 177 con l'intervento di tutti gli Stati membri ed una pronuncia della Corte di Giustizia in adunanza plenaria, solo per ottenere un parere giudiziale sull'esistenza formale di un atto, quando gli stessi Esecutivi potrebbero, il più delle volte, fornirlo con sicurezza nella forma d'una semplice informazione di carattere giuridico.

— Non si comprenderebbe infine come mai la Corte di Giustizia, nelle norme del suo Regolamento di procedura che riguardano il procedimento pregiudiziale (art. 103), abbia fatto richiamo alle norme sull'assunzione delle prove (art. 44 e segg. dello stesso Regolamento) : per le questioni di interpretazione esse non potrebbero infatti avere alcun senso; dette norme servono di massima a chiarire questioni di fatto controverse, che si presentano soprattutto nel controllo di legittimità di un atto, e non nel giudizio di validità.

In linea di principio, non può, dunque, essere avanzata alcuna obiezione a che la Corte esamini in base all'articolo 177 anche la legittimità degli atti delle Istituzioni comunitarie.

b) In secondo luogo, si prospetta la questione se l'articolo 177 debba essere interpretato restrittivamente, in maniera tale che le decisioni dirette agli Stati membri, in particolare quelle adottate in base all'articolo 226 del Trattato, debbano restare sottratte al giudizio di legittimità. Il Governo federale si richiama a questo proposito alla struttura del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal Trattato, in base al cui articolo 173, n. 2, ricorrenti privati non possono impugnare decisioni destinate a Stati membri, in quanto essi mancano di un interesse individuale e diretto.

Chi conosce la giurisprudenza della Corte di Giustizia si ricorderà, per quanto riguarda questo problema, della sentenza pronunciata nelle cause 2 e 3-60, la quale tratta di un ricorso presentato da imprese contro una decisione dell'Alta Autorità adottata in base all'articolo 37, la clausola di salvaguardia del Trattato C.E.C.A. La Corte dichiarò irricevibile il ricorso, argomentando che l'articolo 37 mira a conciliare in una determinata situazione di necessità gli interessi di uno Stato membro e quelli generali della Comunità. Secondo la Corte, l'Alta Autorità deve perseguire questo contemperamento con provvedimenti necessari e appropriati, essa deve cioè agire quale arbitro. Per l'applicazione dell'articolo 37 viene in rilievo la valutazione della situazione economica, per la quale gli Stati membri possono fornire utili informazioni. Sempre secondo la Corte, l'articolo 37 pone in gioco la responsabilità politica dei governi, i quali sono contemporaneamente responsabili, nell'ambito del Consiglio dei Ministri, della salvaguardia degli interessi comunitari. Secondo la Corte, pertanto, la possibilità di sottoporre al suo giudizio i provvedimenti adottati in base alla clausola di salvaguardia dev'essere riservata agli Stati membri.

Tutte queste considerazioni sono pertinenti anche per il caso dell'articolo 226 del Trattato C.E.C.A., il che potrebbe legittimare la conclusione di ammettere, solo su iniziativa degli Stati membri, il sindacato giurisdizionale, non importa in che ambito, sulle misure adottate in base a detto articolo.

Prima di trarre questa conclusione e senza analizzare criticamente, per quanto riguarda il resto, la sentenza in questione,

si deve richiamare l'attenzione su una differenza nel sistema dei due Trattati, la quale ha avuto un'importanza fondamentale nelle argomentazioni della Corte. Viene cioè sottolineato con evidenza, nella motivazione della decisione, che l'articolo 37 del Trattato C.E.C.A. attribuisce una speciale competenza non soltanto all'Alta Autorità, ma pure alla Corte. Per valutare la condotta dell'Alta Autorità, la Corte ha giurisdizione di merito; essa, cioè, può sindacare le considerazioni di opportunità dell'Alta Autorità e, se del caso, modificare la sua decisione.

È questa circostanza, soprattutto, che può aver dato motivo di parlare di una conciliazione arbitrale degli interessi, nella quale non si possono inserire privati interessati. L'articolo 226 del Trattato C.E.E. non assomiglia però, sotto questo profilo, al sistema previsto dall'articolo 37. Pertanto ritengo giusto lasciar da parte, nella valutazione della presente fattispecie, la sentenza nelle cause 2 e 3-60.

Per quanto riguarda la determinazione della portata dell'articolo 177, n, 1, *b*, ha rilievo anzitutto il suo tenore letterale. Come nell'articolo 173, n. 1, si parla in generale di atti (« actes ») e non si accenna in nessun modo a una limitazie nelon senso di una esclusione di determinati atti. Se la si fosse voluta, essa avrebbe dovuto risultare dal tenore stesso dell'articolo 177, come avviene nell'articolo 173, n. 2. E ciò si sarebbe tanto più facilmente capito, in quanto ai procedimenti che portano a pronunce di rinvio alla Corte non partecipano, di regola, soltanto Stati membri, nel cui interesse poteva apparire opportuna un'ampia formulazione dell'articolo 177. La stragrande maggioranza dei procedimenti davanti ai fori nazionali è promossa da parti private. Proprio sotto il profilo dell'origine del procedimento pregiudiziale, ossia ponendo mente all'usuale conformazione dei processi nazionali, ci sarebbero stati, dunque, buoni motivi per esprimere con chiarezza una limitazione del potere di controllo, ove la si fosse desiderata.

Ci si deve, inoltre, chiedere che cosa resti della interpretazione prospettata dal Governo federale circa il controllo di legittimità a norma dell'articolo 177. In relazione alle direttive rivolte agli Stati membri, secondo questa tesi dovrebbe valere lo stesso principio

che vige per le decisioni destinate agli Stati membri. Se sono in discussione decisioni con destinatari privati, impugnabili in base all'articolo 173, n. 2, ci si può a buon diritto chiedere se, decorso il termine di impugnazione, tali decisioni possano essere ancora oggetto di esame in via incidentale nel quadro dell'articolo 177. Se si prescinde dalle raccomandazioni e dai pareri, che in base all'articolo 189 non sono vincolanti e perciò hanno un'importanza sicuramente solo subordinata per l'articolo 177, secondo l'opinione del Governo federale resterebbe, per quanto riguarda il controllo di legittimità, a norma dell'articolo 177, nel caso tipico di un processo nazionale con parti private, solo il sindacato sui regolamenti delle Istituzioni comunitarie. In considerazione di questa pratica conclusione, sarebbe realmente incomprensibile come, per l'articolo 177, n. 1, *b*, sia stata adottata una formulazione così generale.

In particolare non si può neppure dimenticare, sotto questo profilo, che l'interpretazione prospettata dal Governo federale priverebbe l'articolo 177 di una funzione essenziale, cioè quella di compensare in parte l'insoddisfacente limitazione della tutela giurisdizionale prevista dall'articolo 173. Per l'attuazione del mercato comune sono senz'altro necessari atti giuridici delle Istituzioni comunitarie, diretti solo agli Stati membri. Tali atti, però, (e ciò è sempre stato sottolineato quale caratteristica dell'ordinamento comunitario) debbono per lo meno essere contenuti entro certi limiti giuridici, anche quando mancano norme dettagliate, o sono addirittura espressamente previsti poteri discrezionali. Se in relazione a tali atti esistesse una tutela giurisdizionale riservata all'iniziativa degli Stati membri e, quindi, in linea mediata, gli interessi dei singoli, cioè dei cittadini della Comunità, non sarebbero sufficientemente protetti, poiché è certo che nelle azioni degli Stati membri sono spesso determinanti anche considerazioni e valutazioni di natura politica. Dovremmo, dunque, constatare un affievolimento della certezza del diritto, posto che, attraverso l'omissione di un ricorso giurisdizionale, sarebbe possibile agli Stati membri tollerare deroghe alle norme giuridiche previste a favore dei singoli cittadini della Comunità. A ciò sarebbe contemporaneamente collegata una accentuazione dei caratteri interna-

zionalistici della Comunità, rispetto alla quale dovrebbe cedere l'idea di una costituzione comunitaria vincolante, nel senso di un ordinamento federativo.

Accettare queste conseguenze non mi sembra opportuno, alla luce della sentenza pronunciata nella causa 22-62, in cui, in riferimento all'articolo 12, si parlò della creazione di diritti individuali che i giudici nazionali debbono salvaguardare anche nei confronti di provvedimenti legislativi nazionali e in cui si legge il più volte citato passo : « In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamente giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini ».

Pertanto proporrei di non aderire al suggerimento del Governo federale, e di dare anzi la preferenza a un'interpretazione intesa ad assicurare una più ampia tutela giurisdizionale, e, come già è detto nella sentenza 31 e 33-62 (*Racc. Giur. della Corte*, vol. VIII, pag. 951), di ammettere, nel quadro dell'articolo 177, anche il controllo di legittimità delle decisioni dirette agli Stati membri.

II — *SOLUZIONE DELLE SINGOLE QUESTIONI*

Dopo queste osservazioni preliminari mi accingo ad affrontare la soluzione delle singole questioni rispetto alle quali, secondo quanto ho già detto, conserverò l'ordine della pronuncia di rinvio.

Prima questione : Se le autorizzazioni contenute nelle diverse decisioni della Commissione valgano anche per i Paesi Bassi, e se comprendano anche l'imposizione di una tassa sull'esportazione da parte dello Stato esportatore.

Solo le ricorrenti del processo olandese, e non invece gli altri partecipanti a questo procedimento, hanno sollevato obiezioni a che la prima questione d'interpretazione vada risolta in senso positivo.

A questo proposito vengono in rilievo i seguenti elementi tratti dalle decisioni :

Il nono considerando della prima decisione dice espressamente che un aumento di prezzi della pasta per fondente rappresenta un mezzo adeguato per superare le difficoltà, sia che venga attuato nella forma di una tassa sull'importazione nella Repubblica federale, sia in quella di una tassa sull'esportazione imposta dal paese esportatore. Nel testo delle decisioni, per quanto esse non si limitino a una semplice proroga di precedenti decisioni, l'autorizzazione è sempre data con la riserva che lo Stato esportatore non percepisca la tassa compensativa già al momento dell'esportazione. In tutte le decisioni, eccetto la prima, viene espressamente stabilito l'importo per il caso che la tassa sia riscossa dallo Stato esportatore. Infine, tutte le decisioni indicano concordemente come destinatari anche i Paesi Bassi e sono indirizzate a questo Stato.

Pertanto io non ho alcun dubbio che una ragionevole interpretazione delle decisioni, in considerazione di tutte le circostanze, debba far ravvisare in esse un'autorizzazione per lo Stato olandese, anche se per quest'ultimo manca una formula come quella adottata per la Repubblica federale.

Seconda questione : La seconda questione si articola in due punti che, senza dubbio, come giustamente sottolinea il Governo federale, formano un'unità. Si tratta di sapere se le decisioni, in quanto contengono autorizzazioni per gli Stati esportatori, siano valide benché questi ultimi non abbiano chiesto tale autorizzazione.

Le ricorrenti del processo olandese sostengono la nullità; la Commissione della C.E.E. e il Governo federale, invece, ritengono le decisioni valide.

Prima di tutto, dal tenore letterale dell'articolo 226, risulta che l'applicazione di questa clausola di salvaguardia avviene soltanto su domanda dello Stato membro che richiede la protezione. « Lo Stato interessato », nel senso del 2° paragrafo dell'articolo 226, può essere solo quello Stato in cui un settore dell'attività economica versi in difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi, o che denunci

una grave perturbazione in una situazione economica regionale. Inoltre, si deve ammettere che, in base al tenore letterale dell'articolo 226, potrebbero realmente sussistere dei dubbi se le misure di salvaguardia previste comprendano anche autorizzazioni per altri Stati membri. I dubbi trovano il loro fondamento nella formulazione : « Uno Stato membro può domandare di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune ». (Testo francese : « Un État membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun »).

Io sono però sicuro che l'interpretazione letterale deve subire una correzione in base al chiaro senso e allo scopo della norma. La finalità principale dell'articolo 226 dovrebbe potersi ravvisare nella predisposizione della tutela più efficace. Questo scopo è decisivo; la scelta dei mezzi e delle vie è in linea di principio affidata alla Commissione, come risulta soprattutto dal paragrafo 2 che, con formula *generale*, autorizza la Commissione a stabilire « le misure di salvaguardia che ritiene necessarie » e di precisarne « le condizioni e le modalità di applicazione ». A questo fine, a norma del paragrafo 3, la Commissione può derogare alle norme del presente Trattato. Le è soltanto imposto di dare la preferenza a quelle misure che turbino il meno possibile il funzionamento del mercato comune. Da quest'ultima riserva si deve dedurre l'obbligo per la Commissione di non limitarsi, nel caso, alle misure che possono trovare applicazione soltanto nello Stato che necessita di protezione. Giustamente la Commissione ha richiamato l'attenzione sul fatto che potrebbe apparire iniquo, nello stabilire le tasse compensative quali misure di salvaguardia, sottrarne la percezione allo Stato membro che, in grazia di particolari sforzi di ammodernamento, ha raggiunto una posizione di vantaggio sul piano competitivo. Qualora però venga riconosciuta alla Commissione, nell'ambito della precisazione delle condizioni e delle modalità di applicazione delle misure di salvaguardia (art. 226, n. 2), la possibilità di stabilire che lo Stato importatore metta a disposizione dello Stato esportatore le somme percepite quale tassa compensativa (cosa che in linea

di principio non appare censurabile), le deve anche essere concesso di autorizzare direttamente lo Stato esportatore a riscuotere la tassa.

A sostegno di questa opinione si può anche richiamare l'articolo 46 del Trattato che contiene del pari una specie di clausola di salvaguardia, e precisamente contro i pregiudizi alla concorrenza prodotti da una organizzazione nazionale del mercato. In questo caso tipico legalmente previsto è espressamente stabilito che gli Stati importatori danneggiati applichino una tassa compensativa a meno che lo Stato membro, la cui organizzazione di mercato ha pregiudicato la concorrenza, non la riscuota al momento del l'esportazione.

Infine si può ancora ricordare che gli effetti sul traffico commerciale non mutano che venga imposta una tassa sia sull'esportazione sia sull'importazione; che cioè gli esportatori non sono ulteriormente aggravati dall'autorizzazione concessa al loro Stato.

Di conseguenza le decisioni della Commissione non sono illegittime, anche se contengono un'autorizzazione per i Paesi Bassi oltre a quella per la Repubblica federale.

Terza questione — prima parte : La terza questione comprende anzitutto un problema preliminare di interpretazione riguardante l'articolo 226, che però è destinato ad avere contemporaneamente rilievo per il giudizio sulla legittimità delle decisioni. Si deve chiarire se le difficoltà, di cui all'articolo 226, sono anche quelle che derivano soltanto dall'applicazione delle norme del Trattato.

Tanto il Governo federale quanto la Commissione hanno espresso l'opinione che tali difficoltà rappresentano il principale caso di applicazione dell'articolo 226. A questo proposito, a mio giudizio, esse hanno addotto validi argomenti.

— Vi è anzitutto il tenore letterale dell'articolo 226. Esso è redatto in maniera così generale da comprendere le difficoltà dovute ad ogni genere di cause.

— Si deve poi riconoscere che l'applicazione dell'articolo 226 sarebbe straordinariamente complicata, se non resa impossibile,

qualora dovessero venire prese in considerazione soltanto determinate cause di difficoltà economiche, trascurandone invece altre. A questo proposito si può ricordare il primo procedimento della cosiddetta piccola revisione del Trattato (*Racc. Giur. della Corte*, vol. V, pagg. 543-544). In esso, relativamente all'articolo 95 del Trattato C.E.C.A., per il quale hanno parimenti rilievo le difficoltà imprevedibili manifestatesi, nei modi di applicazione del Trattato, dopo scaduto il periodo transitorio, la Corte di Giustizia ha precisato quanto segue :

« A tale proposito la Corte, pur rendendosi conto che le difficoltà di cui alla prima delle due ipotesi possono ben dipendere da cause molteplici, non ha tuttavia ritenuto di dover procedere a un esame più approfondito dell'ordine di importanza di tali cause, tanto più che una simile indagine non può necessariamente condurre che a risultati incerti, dal momento che le cause di perturbazione nel mercato comune variano continuamente nel tempo. »

— Non si può inoltre trascurare che l'articolo 226 vale per il periodo transitorio. Questo fatto suggerisce l'idea che esso contempli in primo luogo le difficoltà che derivano dall'adattamento dell'economia nazionale al mercato comune, cioè dalla normale applicazione del Trattato.

— Si deve inoltre considerare, come giustamente sottolinea la Commissione, che l'articolo 226, n. 3, consente di derogare nell'attuazione delle misure di salvaguardia, alle norme del Trattato; vale a dire che esso è inteso per lo meno ad evitare che perdurino difficoltà collegate con l'applicazione del Trattato. Se è così, sarebbe incomprensibile come mai l'articolo 226 osti ad includere l'applicazione del Trattato fra le cause da cui possono sorgere difficoltà.

Si deve infine richiamare il caso parallelo dell'articolo 37 del Trattato C.E.C.A. A tale proposito la sentenza nelle cause 2 e 3-60 (*Racc. Giur. della Corte*, vol. VII, pag. 274) ha precisato che questa norma esiste per « far fronte alle conseguenze che potrebbero derivare dall'applicazione delle clausole del Trattato ».

In base a tutto questo non vi è alcun motivo per interpretare restrittivamente l'articolo 226 e per non comprendere nel suo

disposto quelle difficoltà che derivano dalla normale applicazione del Trattato.

Terza questione — seconda parte : La validità delle decisioni della Commissione fu posta in dubbio nel processo olandese in quanto la Commissione sarebbe ricorsa all'articolo 226, per non applicare l'articolo 235.

Le obiezioni si fondano sulla seguente considerazione : l'articolo 226 ha lo scopo di rendere possibili misure transitorie al fine di superare le difficoltà economiche e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune.

Le difficoltà in cui si è trovata l'industria tedesca di trasformazione dello zucchero dipendono da una differenza nel prezzo dei prodotti di base, quale esiste nei vari Stati membri. Questa differenza si fonda su una diversa struttura delle organizzazioni nazionali del mercato relative ai prodotti agricoli; essa può essere eliminata soltanto attraverso un'ulteriore evoluzione di tali organizzazioni nel quadro di una politica agraria comune. Poiché questo mutamento delle organizzazioni del mercato non è prevedibile per il momento, si è sostenuto che si doveva muovere dal principio che le difficoltà accertate non sono di natura transitoria. Di conseguenza la situazione poteva essere affrontata solo con il procedimento di integrazione del Trattato previsto dell'articolo 235.

Questo ragionamento è in linea di principio esatto. Esso non giustifica però una censura nei confronti della Commissione. Quest'ultima, nel concedere la prima autorizzazione, aveva perfettamente chiarito la natura delle difficoltà economiche che essa doveva contribuire ad eliminare.

In tale momento, come risulta dalla motivazione delle decisioni, era già avviato il procedimento di cui all'articolo 235 del Trattato. Questo procedimento, per sua natura, è però relativamente lungo (il Consiglio decide all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea). Il procedimento fu concluso con la deliberazione del Consiglio del 4 aprile 1962 relativa alla creazione di una tassa compensativa sulle merci che derivano dalla trasformazione dei prodotti agricoli (*G.U.* 1962, pag. 999).

La domanda può, dunque, essere formulata soltanto nei seguenti termini : se l'articolo 226 potesse essere applicato al fine di superare un periodo transitorio di particolare natura, cioè fino all'entrata in vigore di una integrazione del Trattato a norma dell'articolo 235, con la quale diveniva nuovamente possibile una normale applicazione del medesimo. Ritengo che non si forzi il senso dell'articolo 226 se lo si applichi in questo modo per superare nel caso di specie difficoltà, la cui generale e durevole disciplina, — nella forma di una integrazione del Trattato — è sicuramente imminente, e ciò in quanto la sua necessità è generalmente riconosciuta. Non si può assolutamente dire che si è voluto evitare l'applicazione dell'articolo 235, ma si deve tutt'al più parlare di una ragionevole integrazione di questo lungo procedimento, senza la quale per parecchi anni non sarebbe stato possibile venire in aiuto dell'industria in difficoltà di uno Stato membro.

4. In conclusione, sulla base delle questioni relative alla validità deferite alla Corte, non si può dedurre la nullità delle decisioni di autorizzazione.

III — *ESAME DI ULTERIORI QUESTIONI*

Ci dobbiamo tuttavia chiedere se con ciò la materia del contendere sia esaurita o se si prospettino ulteriori problemi. Un motivo di estendere l'indagine potrebbe essere offerto dalla formulazione in termini generici della terza questione, che parla di « altri motivi » di nullità delle decisioni, come pure dalle deduzioni delle ricorrenti olandesi.

1. Per quanto riguarda la redazione della terza questione ritengo, in linea di principio, che un giudice nazionale, nella sua pronuncia di rinvio, non possa deferire in forma generica la questione della validità o nullità degli atti di una Istituzione. Come avviene nel diritto interno (vedi § 80 del Bundesverfassungsgerichtsgesetz; Geiger : *Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1952, nota 4 al § 80, nota 1 al § 84 e nota 3 al § 85; Lechner : *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1954, nota 2 al § 80), il giudice che rinvia deve indicare con

precisione le questioni rispetto alle quali chiede una pronuncia pregiudiziale ed indicare i motivi dai quali dovrebbe derivare la nullità di determinati atti. Solo entro questi limiti la Corte di Giustizia è tenuta a pronunciarsi. Se dovesse valere un principio diverso, la materia del contendere, contrariamente a quanto avviene per il ricorso d'annullamento, si presenterebbe senza una precisa delimitazione, e la Corte dovrebbe intraprendere un esame sotto tutti i profili ipotizzabili, il che può non corrispondere alle intenzioni delle parti del processo nazionale. La sua risposta a una domanda formulata in termini generici rischierebbe di avere una portata che non corrisponde a quanto essa conosce della fattispecie — con tutti i suoi elementi — che stava alla base della decisione di rinvio, e la sua portata protrebbe avere effetti giuridici che vanno al di là della controversia che ha dato luogo alla decisione di rinvio; il che non è previsto nei Trattati.

2. Se dunque non è il caso di parlare d'un esame completo delle decisioni in questione, si deve tutt'al più pensare ad una interpretazione integrativa della pronuncia di rinvio, in base alla sua motivazione e alla situazione di fatto, interpretazione che può indurre a sollevare ulteriori questioni.

a) Nella motivazione della pronuncia di rinvio viene toccata la questione se le decisioni della Commissione possano essere nulle a causa della violazione degli articoli 16 e 38 del Trattato C.E.E. Il problema non fu testualmente prospettato poiché, secondo l'opinione del giudice olandese, un'eventuale violazione di questo tipo sarebbe stata sanata in base all'articolo 226, alla stessa maniera di una violazione dell'articolo 12.

Tuttavia, se la si vuole prendere in considerazione, si arriva sostanzialmente a confermare la valutazione accennata, il che è particolarmente evidente per l'articolo 16.

In relazione all'articolo 38 la Commissione ha, a mio giudizio, chiaramente dimostrato che le misure di salvaguardia da essa adottate non hanno portato ad una modificazione del sistema del Trattato con la sua fondamentale distinzione tra produzione agricola e produzione industriale. La pasta per fondente non viene

assoggettata alle disposizioni sui prodotti agricoli. Le norme fondamentali specifiche per tali prodotti non entrano come per il passato in vigore, sotto questo profilo, e quindi la nullità delle decisioni non può essere determinata da una violazione dell'articolo 38 del Trattato.

b) Dalla fattispecie che sta alla base della pronuncia di rinvio risulta, inoltre, che le ricorrenti olandesi hanno sollevato eccezioni circa la validità delle decisioni tratte dall'inosservanza di determinate forme (pubblicazione, motivazione). A questo riguardo voglio fare alcuni rilievi.

Per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione delle decisioni di autorizzazione, esso potrebbe tutt'al più essere stato violato con l'emanazione delle prime due decisioni. Le successive, le quali hanno rilievo soltanto per il processo olandese, dato che le esportazioni in questione ebbero luogo all'inizio del 1962, sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*. Del resto, l'argomento che le ricorrenti addussero per motivare l'obbligo di pubblicazione non mi sembra fondato. Esse si richiamano, cioè, a una frase della sentenza pronunciata nelle cause 2 e 3-62 (*Racc. Giur. della Corte*, vol. VIII, pag. 804), in cui si dice :

> « La chiarezza, la precisione e l'ampiezza senza riserve degli articoli 9 e 12, il loro spirito e il sistema del Trattato mostrano quindi che la proibizione di introdurre nuovi dazi doganali, connessa al principio della libera circolazione delle merci, è una norma fondamentale e che, pertanto, qualsiasi eventuale eccezione dev'essere espressamente contemplata. »

Da questo passo io non posso ricavare l'impressione che la Corte di Giustizia abbia voluto accrescere i requisiti formali previsti dal Trattato. Si trattò soltanto di precisare che tutte le eccezioni al divieto posto dall'articolo 12 devono essere chiare ed evidenti, con il che non è presa posizione sul problema della pubblicazione. Quest'ultimo viene risolto esclusivamente in base alle norme del Trattato, e precisamente a mente dell'articolo 191 che prescrive la pubblicazione solo per i regolamenti, mentre per

le decisioni basta la notificazione ai destinatari. Posto che nel caso di specie si tratta realmente di decisioni e non di regolamenti, la mancata pubblicazione non può avere alcuna influenza sulla loro esistenza giuridica.

Quest'ultima non potrebbe neppure essere pregiudicata dal preteso difetto di motivazione che le ricorrenti credono di ravvisare in relazione alle difficoltà economiche di cui all'articolo 226.

La prima decisione di autorizzazione, sulla quale le successive si radicano, presenta per lo meno gli elementi essenziali dai quali la Commissione ha dedotto la presenza di difficoltà nell'industria tedesca trasformatrice dello zucchero. La motivazione della decisione contiene il raffronto fra i prezzi della pasta per fondente ed i prezzi dei prodotti di base, i dati sull'aumento delle importazioni della pasta per fondente nella Repubblica federale negli anni 1957-1959 e l'indicazione che l'industria tedesca della pasta per fondente ha finito per soccombere quasi completamente. Le successive decisioni di proroga si limitano a precisare che nulla di essenziale è mutato rispetto a questa situazione.

In relazione ai principi posti dalla Corte nella causa 34-62, si deve ritenere sufficiente tale motivazione, cosicché non si può parlare di violazione di forme essenziali che inficerebbe le decisioni di autorizzazione.

3. Tutti gli ulteriori argomenti che le ricorrenti nel processo olandese hanno dedotto in iscritto e nella discussione orale appaiono assolutamente nuovi rispetto alla pronuncia di rinvio e mirano a un suo ampliamento. Credo tuttavia dover escludere che siano ammissibili e che si debba trattarne, perché il carattere del procedimento pregiudiziale ne verrebbe del tutto falsato.

Ciò che conta anzitutto è che con l'instaurazione del procedimento pregiudiziale il processo nazionale resta sospeso. Le parti perciò non possono, sviluppando nuovi argomenti, proseguire, dopo la sua sospensione, il processo nazionale davanti a un foro diverso. Per esse tale processo è fermo allo stato degli atti in cui si trovava al momento della pronuncia di rinvio.

Il diritto di promuovere e di delimitare il procedimento pregiudiziale è attribuito esclusivamente, secondo la volontà degli autori del Trattato, ai giudici nazionali e non alle parti del processo nazionale. Diversamente starebbero le cose se il giudice nazionale si limitasse a sospendere la causa e se la prosecuzione del procedimento incidentale, così come avviene nel diritto francese, fosse affidata alla diligenza delle parti. Secondo il sistema dei Trattati, il giudice nazionale ha dunque il diritto e il dovere di compiere una valutazione e una scelta degli argomenti che si riferiscono al diritto europeo. Ad esso soltanto spetta di formarsi un'idea della rilevanza delle singole questioni e degli argomenti. Se nel procedimento pregiudiziale non fossero posti limiti alle deduzioni delle parti, potrebbe avvenire che la Corte di Giustizia esprima un'opinione irrilevante per il processo nazionale. Infine, un ampliamento della materia indicata nella pronuncia di rinvio porrebbe gli altri partecipanti al procedimento pregiudiziale, che debbono presentare le loro osservazioni sulla decisione di rinvio (in ispecie la Commissione), nella situazione di doversi pronunciare per la prima volta su nuovi argomenti nella discussione orale.

Per tutti questi motivi la Corte dovrebbe respingere tutti gli argomenti delle ricorrenti che vanno oltre ad una pronuncia sulla decisione di rinvio e ricordare loro la possibilità di provocare eventualmente, nell'ambito del processo nazionale, un ampliamento del procedimento pregiudiziale.

Per conto mio, mi astengo dal trattare questi ulteriori argomenti, che sono stati persino parzialmente modificati nella stessa discussione orale, e nulla dirò sulla questione se una corretta applicazione delle norme sul traffico di trasformazione (art. 10) e sugli aiuti concessi dagli Stati (artt. 92-94) avrebbe potuto rendere superflua l'applicazione di misure di salvaguardia a norma dell'articolo 226, e se esistevano realmente i presupposti di fatto per l'applicazione di tale articolo (difficoltà economiche gravi e suscettibili di protrarsi). A mio giudizio, tali questioni, anche alla stregua delle deduzioni svolte nella discussione orale, non sarebbero ancora mature per una decisione, per cui, comunque, nell'attuale fase del processo, non è possibile trattarne.

IV — *SOLUZIONE RIASSUNTIVA DELLE QUESTIONI DEFERITE E DECISIONE IN MATERIA DI SPESE*

Riassumendo, propongo di rispondere alle questioni deferite alla Corte nel modo che segue :

I^a^ questione :

La decisione della Commissione del 27 giugno 1960, prorogata il 21 dicembre 1960, modificata il 28 giugno 1961, prorogata il 22 dicembre 1961 e modificata il 27 febbraio 1962, contiene anche un'autorizzazione per i Paesi Bassi di imporre una tassa sull'esportazione della pasta per fondente destinata alla Repubblica federale.

II^a^ questione :

Le decisioni sono valide anche se i Paesi Bassi non hanno chiesto tale autorizzazione.

III^a^ questione :

a) Tra le difficoltà contemplate nell'articolo 226 rientrano anche quelle che rappresentano la semplice conseguenza dell'applicazione delle norme imperative del Trattato.

b) Le decisioni sono valide perché esse non sono intese ad eludere l'applicazione dell'articolo 235.

Anche se non sono state pubblicate, le decisioni devono considerarsi valide. Esse infine non sono inficiate da violazione di forme essenziali; anzi, la loro motivazione è sufficiente i nrelazione ai requisiti posti dal Trattato.

Per quanto riguarda le spese del procedimento, in base alla vostra giurisprudenza, la decisione sulla loro rifusione spetta al giudice nazionale; per il resto, quelle sopportate dalla Commissione e dal Governo federale non danno luogo a rifusione.