

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS
DEL 4 OTTOBRE 1983 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

In forza dell'art. 173, 1° comma, del Trattato, la Commissione vi ha sottoposto un ricorso diretto contro il Consiglio ed inteso a far annullare il regolamento del Consiglio 24 giugno 1982, n. 1699, recante apertura, ripartizione e modalità di gestione di un contingente tariffario comunitario per il rum, l'arak e il tafia, della sottovoce 22.09 CI della tariffa doganale comune, originari degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) (1982/1983).

Poiché il regolamento impugnato costituisce un provvedimento d'attuazione di un accordo internazionale che vincola la Comunità (il protocollo n. 5 allegato alla seconda convenzione ACP-CEE firmata a Lomé il 31 ottobre 1979), la Commissione chiede che la Corte faccia uso della facoltà prevista dall'art. 174, 2° comma, dello stesso Trattato, precisando che il diritto d'importare nella Comunità in esenzione da dazi doganali, dal 1° luglio 1982 al 30 giugno 1983, i quantitativi di merci indicate nell'art. 1 del regolamento dev'essere considerato definitivo.

La Commissione critica l'art. 4, n. 2, del suddetto regolamento. Tale norma impone determinati obblighi al Regno Unito, relativamente alla quota del contingente di rum originario degli Stati ACP ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione dai dazi doganali,

ma destinato al consumo interno britannico. La presente causa riguarda la portata di tali obblighi.

I — Nella versione francese, l'art 4, n. 2, recita quanto segue: «Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour que les quantités importées des États ACP dans les conditions fixées aux articles 1 et 2 soient réservées aux besoins de sa consommation intérieure».

Nella versione inglese, la stessa norma ha il seguente tenore:

«The United Kingdom shall take the steps necessary to ensure that the quantities imported from the ACP States under the conditions laid down in articles 1 and 2 are restricted to those meeting its domestic consumption requirements»,

il che si può tradurre letteralmente in francese nel seguente modo:

«Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour assurer que les quantités importées des États ACP dans les conditions fixées aux article 1 et 2 soient limitées à celles qui répondent aux besoins de sa consommation intérieure».

Le condizioni di cui agli artt. 1 e 2 del regolamento consistono nell'esenzione dai dazi doganali per l'importazione di un quantitativo di rum ACP ² corrispon-

¹ — Traduzione dal francese.

² — Art. 1.

dente alla quota del contingente tariffario destinata al consumo nel Regno Unito¹. Il contingente tariffario comunitario di cui all'art. 1 è infatti diviso in due parti; la prima è destinata al consumo nel Regno Unito, mentre la seconda è ripartita fra gli altri Stati membri. Per il periodo 1° luglio 1982-30 giugno 1983, il contingente ammesso in franchigia da dazi doganali ammontava a 193 178 ettolitri di alcool puro. La quota destinata al consumo nel Regno Unito era di 125 430 ettolitri e quella ripartita fra gli altri Stati membri di 67 748 ettolitri.

II — a) La Commissione sostiene che l'art. 4, n. 2, obbliga il Regno Unito ad applicare una restrizione all'esportazione negli altri Stati membri del rum ACP importato in franchigia nel proprio territorio. La norma le sembra quindi contrastante con l'art. 34 del Trattato CEE. Secondo la Commissione, essa viola inoltre gli artt. 9 e 30 dello stesso Trattato.

Il Consiglio considera invece che detta norma non fa altro che imporre al Regno Unito l'obbligo di non importare in esenzione da dazi doganali se non in quantitativi corrispondenti a quelli necessari per soddisfare il fabbisogno del proprio consumo interno.

b) Per definire il vero oggetto del ricorso, mi sembra necessario indicare fin d'ora che l'art. 30 del Trattato non è pertinente nella fattispecie. Poichè l'art. 4, n. 2, del regolamento riguarda unicamente il Regno Unito, questa norma non stabilisce, né mira a far stabilire alcuna restrizione quantitativa all'importazione da parte degli altri Stati membri; pertanto, essa non è di per sè contraria a quanto stabilito nell'art. 30 del Trattato.

Quanto all'art. 9, la sua eventuale violazione dev'essere valutata in relazione con

l'art. 34, non già isolatamente. Infatti, ai sensi dell'art. 9, n. 2, del Trattato, le disposizioni sull'abolizione delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri, fra le quali va annoverato l'art. 34, si applicano ai prodotti provenienti dai paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri, com'è il caso del rum ACP che costituisce la quota del contingente comunitario importata nel Regno Unito.

In realtà, quindi, la disposizione controversa dev'essere esaminata alla stregua del combinato disposto dell'art. 34 e dell'art. 9.

III — Non mi sembra utile soffermarmi sulle divergenze fra le versioni linguistiche. Queste mi sembrano abbastanza simili per consentire di attribuire loro un senso comune, che può essere quello della versione francese, difesa dalla Commissione, o quello della versione inglese, che incontra il favore del Consiglio.

Sono convinta del fatto che, anche qualora ci si basi su quest'ultima versione, resti manifesta l'illegittimità dell'art. 4, n. 2.

Secondo la tesi del Consiglio, a sostegno del quale è intervenuto il Governo francese, gli effetti dell'art. 4, n. 2, sono limitati al momento dell'importazione del rum e non riguardano affatto le ulteriori vicende del prodotto. Per il Consiglio e per il Governo francese, questa norma non contiene alcun divieto di riesportazione negli altri paesi della Comunità.

Detta tesi mi sembra eccessivamente formalista. Essa è d'altronde in contraddizione con le spiegazioni fornite dallo stesso Consiglio in merito allo scopo dell'art. 4, n. 2. Il Consiglio non ha negato che tale scopo fosse quello di garantire che le importazioni imputate sulla quota

¹ — Art. 2, n. 1.

del Regno Unito venissero effettivamente destinate al consumo in tale Stato. Ne risulta chiaramente che dette importazioni non sono destinate al consumo negli altri Stati membri e, quindi, che i prodotti di cui trattasi non possono essere riesportati in questi Stati.

Pertanto, gli effetti della norma non sono limitati alle frontiere esterne della Comunità, come sostenuto dal Consiglio e dal Governo francese. Se così fosse, il rum importato in franchigia nel Regno Unito, essendo in libera pratica, potrebbe circolare liberamente attraverso le frontiere degli Stati membri. Ora, ciò è incompatibile con una disposizione intesa a garantire che il prodotto venga effettivamente consumato nel Regno Unito e quindi non possa essere esportato negli altri Stati membri. Si tratta senz'altro, perciò, di un provvedimento «avente lo scopo o l'effetto di limitare specificamente le correnti d'esportazione» fra il Regno Unito e gli altri Stati membri «e di stabilire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione»¹.

IV — Resta da accertare se il suddetto contrasto non possa essere giustificato da motivi che facciano perdere alla norma in questione la sua illegittimità.

a) Tenuto conto delle osservazioni del Consiglio e del Governo francese, ci si potrebbe chiedere se l'art. 4, n. 2, benchè oggettivamente contrastante con l'art. 34 del Trattato, non debba ciononostante essere considerato legittimo, in quanto sarebbe necessario per l'attuazione del protocollo n. 5 della convenzione di

Lomé. Ma, in tal caso, il protocollo stesso violerebbe l'art. 34; questa constatazione «susciterebbe gravi difficoltà, sia in sede comunitaria che in sede internazionale e potrebbe arrecare pregiudizio a tutte le parti interessate, ivi compresi i paesi terzi»².

Tuttavia, anche il Consiglio ammette che il protocollo non obbliga la Comunità ad imporre restrizioni alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri.

A norma dell'art. 1 del protocollo, la Comunità è tenuta, sino all'entrata in vigore di un'organizzazione comune del mercato degli alcool, ad ammettere l'importazione in esenzione da dazi doganali di rum, arak e tafia, originari degli Stati ACP, in condizioni che consentano lo sviluppo delle correnti tradizionali di scambi tra gli Stati ACP e la Comunità, nonché tra i vari Stati membri. Le tradizionali correnti di scambio fra gli Stati ACP e la Comunità sono costituite, in concreto, dalle importazioni di rum dagli Stati ACP, in particolare dai Caraibi, nel Regno Unito. Le tradizionali correnti di scambio fra gli Stati membri consistono nelle importazioni di rum dai dipartimenti francesi d'oltremare nei mercati tradizionali di tale prodotto nell'ambito della Comunità, diversi dal mercato francese, e cioè nei mercati tedesco e belgolu-ssemburghese.

L'obiettivo del mantenimento delle tradizionali correnti di scambio ha trovato espressione nell'art. 2, lett. a), del protocollo, il quale dispone:

«Ai fini dell'applicazione dell'art. 1, la Comunità fissa ogni anno, . . . , i quanti-

¹ — Da ultimo: sentenza 15. 12. 1982, causa 286/81, Oosthoek, ancora inedita, punto 13 della motivazione.

² — Parere 1/75, dell'11 novembre 1975, sul progetto di «Accordo riguardante una norma sulle spese locali», Racc. pag. 1355.

tativi che possono essere importati in esenzione da dazi doganali, basandosi sui quantitativi annui più elevati importati dagli Stati ACP nella Comunità negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili statistiche, maggiorati di un tasso di aumento annuo del 40 %, per quanto concerne il mercato del Regno Unito, e del 18 % per gli altri mercati della Comunità».

La fissazione di due tassi di aumento diversi, l'uno per il mercato del Regno Unito, l'altro per il mercato degli altri Stati membri, costituisce l'unico obbligo preciso imposto dal protocollo circa la fissazione del contingente tariffario. Il tasso d'aumento fissato per il Regno Unito, molto superiore a quello fissato per gli altri Stati membri, mira a consentire un tasso di aumento del consumo di rum ACP sul mercato britannico molto superiore ai corrispondenti tassi negli altri Stati membri, ed a favorire in tal modo lo sviluppo della tradizionale corrente di scambio fra gli Stati ACP ed il Regno Unito. Tuttavia, a parere dello stesso Consiglio, l'osservanza di tale obbligo non implica affatto la chiusura del mercato britannico, bensì unicamente l'assegnazione al Regno Unito di una quota speciale in base ad un tasso di aumento del 40 %.

Dalle dichiarazioni stesse del convenuto risulta quindi che la Comunità è in grado di rispettare gli impegni internazionali da essa assunti nel protocollo n. 5 allegato alla convenzione di Lomé, senza violare l'art. 34 del Trattato.

b) A propria difesa, il Consiglio ha sostenuto inoltre che il legislatore comunitario dispone di un margine di manovra tale da consentirgli di adottare provvedimenti che, qualora emanassero da un potere legislativo nazionale, sarebbero in

contrasto col Trattato, specialmente nel caso in cui tali provvedimenti abbiano lo scopo di consentire alla Comunità di adempiere in modo adeguato i propri impegni internazionali.

Mi sembra difficile accogliere tale concezione.

Che senso avrebbe l'osservazione relativa all'adempimento, da parte della Comunità, dei suoi impegni internazionali, se — come d'altronde viene sottolineato dal Consiglio — l'osservanza dei termini del protocollo n. 5 non implica violazione del Trattato?

Ho l'impressione che gli argomenti dedotti dal Consiglio a sostegno della sua tesi principale, lungi dall'essere convincenti, portino piuttosto a respingere questa tesi. L'esempio dell'istituzione degli importi compensativi monetari nell'ambito della politica agricola comune non mi sembra pertinente, poichè la Corte ha dichiarato che detti importi «tendevano ... a garantire, per quanto possibile, il mantenimento di normali correnti di scambio, ad onta dell'impatto di politiche monetarie divergenti ...»¹. A differenza del provvedimento di cui è causa, gli importi compensativi sono stati istituiti allo scopo di facilitare gli scambi, non già di impedirli.

La stessa osservazione si può fare a proposito del richiamo, da parte del Consiglio, alla vostra sentenza 25 giugno 1977 nella causa Bauhuis². I passi di questa sentenza cui il Consiglio si riferisce ri-

1 — Sentenza 20. 4. 1978, cause riunite 80 e 81/77, *Commissionnaires réunis et les fils de Henri Ramel/Esattore della dogana*, Racc. pag. 947, punto 37 della motivazione.

2 — Causa 46/76, Racc. pagg. 17 e 19, punti 28-32 e 42 della motivazione.

guardano infatti un sistema comunitario di controllo sanitario all'esportazione di carni bovine e suine, il cui scopo era quello di rendere superflui i controlli sistematici alla frontiera istituiti unilateralmente dallo Stato membro importatore. Stando così le cose, non soltanto la direttiva del Consiglio che istituiva tale sistema¹ non limitava la libera circolazione, nella Comunità, dei prodotti da essa contemplati, ma aveva invece lo scopo e l'effetto di favorirla.

c) Da parte sua, il Governo francese fa valere che la ripartizione dell'intero contingente comunitario fra gli Stati membri, dalla quale deriva l'impossibilità che una parte di un contingente nazionale venga trasferita ad un altro contingente nazionale, esiste anche per altri prodotti ed è stata ritenuta, nella vostra giurisprudenza, conforme al Trattato.

Ora, è vero che il sistema di ripartizione descritto dal Governo francese ha la conseguenza di impedire la circolazione dei prodotti sottoposti a contingente da uno Stato membro all'altro. È anche vero che tale sistema esiste per prodotti diversi dal rum, dall'arak e dal tafia. Dai regolamenti del Consiglio 10 dicembre 1979, n. 2782, e 8 dicembre 1982, n. 3378, risulta che esso vige per determinati tipi di legno e di calzature originarie dei paesi in via di sviluppo, come pure per determinati prodotti tessili anch'essi originari di tali paesi.

Per contro, è inesatto affermare che la Corte abbia ritenuto questo sistema compatibile col Trattato. Le sentenze citate dal Governo francese² sono state emesse

in tre procedimenti pregiudiziali in cui le questioni formulate dai giudici di rinvio non riguardavano il problema specifico della legittimità della ripartizione di un contingente comunitario fra tutti gli Stati membri. In dette sentenze, la Corte non ha affatto trattato quest'ultima questione, la sola che si pone nella presente fattispecie.

V — Stando così le cose, non è a mio avviso necessario prendere in esame l'argomento dedotto in via subordinata dal Consiglio e secondo cui, se il ricorso va inteso nel senso che la Commissione sosterebbe che l'art. 4, n. 2, implica l'adozione da parte del Regno Unito di provvedimenti d'attuazione che vietino o limitino le esportazioni, tali provvedimenti nazionali non avrebbero, in pratica, tale effetto.

Se si vuole, comunque, procedere a tale esame, si constata che l'argomento del Consiglio è controproducente. Per garantire che il rum ACP importato in esenzione sia effettivamente consumato all'interno, e non negli altri Stati membri, il Governo britannico ha emanato il decreto relativo ai dazi doganali (contingente in franchigia) n. 884 del 1982³. In forza di tale decreto, le merci sono considerate comprese nella quota britannica del contingente solo dopo l'accettazione di una dichiarazione di consumo interno. Nel momento in cui tale dichiarazione viene accettata, si deve pagare un'imposta di consumo. In tal modo, la riesportazione del rum importato non è vietata, ma le imposte di consumo non possono essere rimborsate, poichè lo status delle

1 — Direttiva 26 giugno 1964, n. 64/482.

2 — Sentenza 12. 12. 1973, causa 131/73, Grosoli, Racc. pag. 1555; sentenza 23. 1. 1980, causa 35/79, Grosoli e a., Racc. pag. 177; sentenza 13. 3. 1980, causa 124/79, van Walsum, Racc. pag. 813.

3 — Customs duties (quota relief) order 1982.

merci ammesse al consumo interno è irreversibile. In tali condizioni, come viene ammesso allo stesso Consiglio, «la riesportazione non sarebbe conveniente dal punto di vista economico».

Se è vero, quindi, che la normativa britannica di attuazione dell'art. 4, n. 2,

non vieta espressamente le esportazioni, in pratica essa le impedisce rendendole economicamente non redditizie.

In base al complesso delle precedenti considerazioni ritengo che il ricorso proposto dalla Commissione contro il Consiglio sia fondato.

Concludo quindi nel senso che la Corte dovrebbe:

1. annullare il regolamento in questione;
2. dichiarare definitivi gli effetti dell'art. 1 di tale regolamento;
3. porre le spese giudiziali a carico del Consiglio.