

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 14 DICEMBRE 1982 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Nei tre procedimenti dei quali sto per occuparmi, si tratta di stabilire la legittimità del diritto italiano per servizi amministrativi — in quanto applicato ad importazioni da paesi aderenti al GATT — alla luce della disciplina dell'accordo GATT.

Tale diritto veniva istituito dalla legge 15 giugno 1950, n. 330, e riscosso nella misura dello 0,50 % del valore delle merci su tutte le importazioni. Per il commercio intracomunitario, relativamente a prodotti diversi da quelli agricoli, — per questi ultimi valeva una speciale disciplina di mercato — la Commissione, nella direttiva 22 dicembre 1967, n. 68/31/CEE (GU L 12 del 16. 1. 1968, pag. 8), disponeva che il diritto venisse gradualmente ridotto e venisse abolito al più tardi il 1° luglio 1968, cioè al momento in cui, secondo la cosiddetta decisione di accelerazione, dovevano cadere tutte le barriere doganali all'interno della Comunità. Ciò avveniva, a norma dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE, in quanto il diritto era considerato come una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione.

Non avendo la Repubblica italiana tempestivamente ottemperato a tale obbligo, la Commissione instaurava un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE (cfr. causa 8/70 ²). Successivamente

aveva luogo anche il procedimento pregiudiziale 33/70 ³, nel quale — in relazione al commercio intracomunitario — veniva dichiarato che a partire dal 1° luglio 1968 era attribuito ai singoli un diritto soggettivo all'abolizione di siffatti tributi di effetto equivalente a dazi doganali; ciò risulta dal combinato disposto degli artt. 9 e 13 del Trattato CEE, della citata decisione di accelerazione 26 luglio 1966 nonché della direttiva della Commissione del pari sopra menzionata.

Il 24 giugno 1971 veniva quindi emanata una legge italiana che disponeva l'abolizione del diritto contestato, con effetto retroattivo al 30 giugno 1968 per gli scambi intracomunitari e a valere dalla data di entrata in vigore della legge (1° agosto 1971) per le importazioni dai paesi terzi.

Quest'ultima decorrenza, a parere di alcuni importatori — controrcorrenti nella causa principale —, non è sufficiente trattandosi di importazioni da paesi aderenti al GATT. Essi si richiamano al riguardo alla costante giurisprudenza della Corte di cassazione italiana, secondo cui le disposizioni del GATT, sin dall'adesione dell'Italia (cfr. Protocollo di Anancy del 10. 10. 1949 e la relativa legge di ratifica 5. 4. 1950) attribuiscono ai singoli diritti soggettivi. Essi sono, in linea generale, del parere che il divieto di istituire *nuove* imposizioni sia desumibile, in relazione a tutti i prodotti — indipendentemente dal fatto che essi siano com-

¹ — Traduzione dal tedesco.

² — Sentenza 18. 11. 1970, causa 8/70, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 961.

³ — Sentenza 17. 12. 1970, causa 33/70, SpA SACE/Ministero delle finanze della Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 1213.

¹ — Traduzioni dal tedesco.

presi o no in liste di concessioni — dal Preambolo del GATT e da alcuni articoli di questo, in particolare gli artt. II, VI e VIII. Essi si richiamano specialmente all'art. II, n. 1, lett. b), che recita:

«I prodotti inclusi nella prima parte della lista relativa ad una delle parti contraenti e che sono prodotti del territorio di altre parti contraenti non sono assoggettati, alla loro importazione nel territorio a cui si riferisce tale lista e tenuto conto delle condizioni o clausole speciali ivi contemplate, a dazi doganali in senso proprio più elevati di quelli stabiliti nella lista suddetta. Parimenti, tali prodotti non sono assoggettati ad altri dazi o imposizioni di qualsiasi natura, all'importazione o in occasione dell'importazione, più elevati di quelli imposti alla data del presente Accordo, o di quelli successivamente imposti come conseguenza diretta e obbligatoria delle leggi in vigore a questa data nel territorio del paese importatore».

A loro parere ne consegue, per i prodotti elencati in liste di concessioni, il divieto di inasprire i tributi all'importazione e precisamente con riferimento alla situazione di cui al Protocollo di Annecy, a cui è stata allegata la lista di concessioni italiana XXVII. Ciò dovrebbe valere altresì se i prodotti di cui trattasi sono stati inclusi solo successivamente nelle liste di concessioni nazionali, come quella del Protocollo di Torquay, ratificato dalla legge italiana 27 ottobre 1951, e quella del Protocollo di Ginevra, ratificato dalla legge italiana 2 gennaio 1958, ovvero se solo successivamente sono stati ricompresi nella lista XL-CEE, negoziata dalla Comunità assieme agli Stati membri nel c.d. «Dillon Round» del 1960/61 (cfr. decisione del Consiglio 3. 7. 1962 e protocollo 16. 7. 1962) e modificata nel c.d. «Kennedy Round» dal 1964 al 1967 (cfr. protocollo di Ginevra del 30. 6. 1967 e decisione del Consiglio 27. 11. 1967, n.

68/411 — GU L 305 del 19. 12. 1968, pag. 1).

Pertanto venivano intentate tre cause per ottenere la restituzione, da parte dell'Amministrazione delle finanze italiana, dei diritti per servizi amministrativi corrisposti.

1. La prima causa verte sull'importazione di petrolio grezzo o scisti dal Kuwait, Stato aderente al GATT, nel periodo luglio 1964 - dicembre 1967. Al riguardo non è ben chiaro se i prodotti figurassero già nell'originaria lista di concessioni italiana XXVII, come viene sostenuto dalla SPI e contestato sia dal Governo italiano che dalla Commissione, e se essi siano compresi nella lista di concessioni XL-CEE, come affermato dal Governo italiano e contestato dalla Commissione.

2. La seconda causa verte sull'importazione di varie merci da paesi aderenti al GATT nel periodo 1965-1971. Al riguardo il giudice a quo ha accertato che dette merci — contrariamente a quanto sostenuto dagli importatori — non erano comprese nell'originaria lista di concessioni italiana XXVII, ma — come conferma anche la Commissione — vi sono stati inseriti solo in base al Protocollo di Torquay. Sembra anche certo che dette merci erano quasi tutte comprese nella lista XL-CEE sia nella versione del «Dillon Round» che in quella del «Kennedy Round».

3. Nel terzo caso infine trattasi dell'importazione di diversi prodotti da paesi aderenti al GATT nel periodo ottobre — dicembre 1963. Al riguardo è stato ugualmente accertato dal giudice a quo che i prodotti di cui trattasi — diversa-

mente da quanto asserisce l'importatore — non erano elencati nell'originaria lista di concessioni italiana XXVII — il che però, a parere della Commissione, non è esatto per *uno* di essi —; essi sono stati invece inseriti in questa lista in parte in base al Protocollo di Torquay ed in parte in base al Protocollo di Ginevra (1956). Anche qui sembra inoltre certo che i prodotti siano parimenti quasi tutti elencati nella lista XL-CEE sia nella versione del «Dillon Round» che in quella del «Kennedy Round».

Secondo l'Amministrazione delle finanze, convenuta, per i prodotti ricompresi per la prima volta in liste fissate *dopo* l'originaria lista XXVII andava fatto riferimento all'onere doganale esistente all'atto della redazione delle *nuove* liste. Riguardo all'istituzione del diritto per servizi amministrativi nel 1950, non si poteva dunque parlare di un illegittimo aggravio dei tributi all'importazione soprattutto in rapporto alla consolidazione effettuata nel «Dillon Round». Di conseguenza era stata disposta, con un decreto, la restituzione del suddetto diritto solo in quanto corrisposto su prodotti compresi nell'originaria lista di concessioni italiana XXVII, ma non in relazione a merci per le quali fossero state concordate per la prima volta concessioni nella lista XL-CEE.

I giudici aditi tuttavia accoglievano interamente le domande di restituzione, come risulta dalle sentenze 26 gennaio 1979 (primo caso) e 28 ottobre 1977 (secondo caso) della Corte d'appello di Genova, nonché dalla sentenza 25 febbraio 1978 della Corte d'appello di Torino (terzo caso). Al riguardo essi dichiaravano che il momento decisivo per la determinazione dell'onere tributario da non aggravare era quello dell'adesione dell'Italia al GATT (10. 10. 1949) e che doveva ritenersi sufficiente che i prodotti di cui è causa fossero elencati nella lista

XL-CEE, in quanto essa era subentrata alla lista XXVII.

Successivamente l'Amministrazione delle finanze proponeva ricorso dinanzi alla Corte di cassazione. Anche nei presenti procedimenti questa si trova manifestamente — considerata la giurisprudenza della Corte di giustizia — di fronte alla questione se conservare il proprio orientamento in ordine all'efficacia diretta delle norme del GATT. Essa ravvisa poi l'esistenza di problemi di interpretazione del GATT in relazione alle tesi sostenute dagli importatori sul divieto di introdurre *nuovi* tributi e sul momento determinante ai sensi dell'art. II del GATT per il divieto di aggravio delle imposizioni. Inoltre — come nei procedimenti sfociati nella causa 266/81¹ — essa si trova di fronte alla questione fondamentale se ed eventualmente da quando la Corte di giustizia possa interpretare, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, le norme del GATT e gli atti emanati in relazione ad esso, anche qualora non si verta sulla validità di atti comunitari.

Pertanto, con ordinanze 21 maggio 1981, ha sospeso i procedimenti dinanzi ad essa pendenti proponendo le seguenti questioni pregiudiziali, identiche in tutte le tre cause:

«A. In linea preliminare:

Se per essersi la Comunità sostituita agli Stati membri per quanto riguarda l'adempimento degli impegni contemplati dall'accordo GATT e

¹ — Causa 266/81 — Società italiana per l'oleodotto transalpino — SIOT/Ministero delle finanze italiano e altri; Ente autonomo del Porto di Trieste/Amministrazione delle finanze italiana e altri —, in cui ho appena presentato le mie conclusioni.

per avere negoziato essa le concessioni e le consolidazioni effettuate nell'ambito di questo ancor prima del 1° luglio 1968, le disposizioni dell'accordo e le liste così negoziate rientrano (nell'affermativa: da quando ed in quali limiti) fra gli atti per la cui interpretazione ricorre la competenza pregiudiziale attribuita alla Corte di giustizia dall'art. 177 del Trattato, anche nel caso in cui il giudice nazionale sia richiesto di farne applicazione o comunque di compierne l'interpretazione, con riferimento a rapporti intersoggettivi, a fini diversi da quello di valutare la validità o l'invalidità di un atto comunitario.

B. Nel caso di risposta affermativa al precedente quesito:

Se e quali effetti (e, se diversi nel tempo, con quale graduazione cronologica) siano derivati, all'interno dell'ordinamento giuridico della Comunità e di quello degli Stati membri, dall'essersi la Comunità sostituita agli Stati membri, per quanto riguarda l'adempimento degli impegni contemplati dall'accordo GATT e dall'aver negoziato essa la nuova lista comune XL-CEE; in particolare, se il giudice nazionale, al fine di trarne argomento in ordine all'interpretazione, ovvero regola in ordine alla applicazione, di una norma nazionale successiva, in tesi contrastante con le disposizioni dell'accordo, debba ritenere — nella osservanza del riparto di competenza fissato dall'art. 177 del Trattato — che l'accordo GATT, con specifico riferimento alle disposizioni menzionate nei quesiti seguenti, operi a livello di

mero impegno internazionale senza effetti diretti nell'ordinamento interno, ovvero sia in questo efficace nei rapporti intersoggettivi, e, in tale seconda evenienza, in posizione pariordinata o sovraordinata rispetto alla confligente norma nazionale.

C. Nel caso ancora di risposta positiva al quesito sub A ed in presenza di qualsiasi risposta al quesito B, al fine di somministrare al giudice nazionale indicazioni utili alla interpretazione della norma nazionale:

1. Se dall'accordo GATT — ed in particolare dal preambolo (oggi art. I, n. 2) in correlazione con gli artt. II (ora III), n. 1, lett. b), e n. 2, III (ora IV), n. 2, VI e VIII — sia statuito il divieto di istituire per qualsiasi prodotto, anche se non compreso nelle liste di cui all'art. II (ora III) citato, nuovi diritti doganali o altri diritti o imposizioni di ogni natura all'importazione o in occasione dell'importazione.
2. Se, per i prodotti inclusi nella lista delle concessioni accordate da uno Stato successivamente alla sua adesione all'accordo GATT — ed in particolare, quanto agli Stati membri anche della Comunità economica europea, per le merci incluse nella lista XL-CEE formata all'esito del «Dillon Round», prima, e del «Kennedy Round», dopo —, il momento, cui deve farsi riferimento per individuare la misura dei dazi e

delle altre imposizioni all'importazione rispetto alla quale opera il divieto di aggravamento stabilito dall'art. II (ora III), n. 1, lett. b), dell'accordo GATT, sia quello dell'adesione all'accordo ovvero quello del protocollo introduttore la nuova concessione».

Circa tali questioni osservo quanto segue:

I — Sulla prima questione

1. La prima questione coincide ampiamente con la prima sollevata nella causa 266/81¹. Per quanto riguarda i punti in comune, posso limitarmi a rinviare a quanto da me esposto nelle conclusioni in causa 266/81¹.

In linea di massima si può dunque affermare che, avendo la Comunità assunto gli obblighi derivanti dal GATT in capo agli Stati membri, è evidente che le norme dello stesso vanno trattate, sotto questo profilo, come accordi conclusi dalla Comunità. Ne consegue che esiste una competenza in materia di interpretazione ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE in riferimento al GATT, e ciò, in via di principio, non solo quando va giudicata la validità di atti comunitari con riguardo al GATT, ma anche quando si rende necessaria un'interpretazione con riguardo al diritto nazionale, sia che si ponga il problema se le norme nazionali siano sostituite da quelle del GATT, sia che il diritto nazionale debba semplice-

mente essere interpretato in conformità al GATT.

2. La prima questione sollevata nel presente procedimento comprende però anche altri problemi che richiedono talune osservazioni specifiche. Mi riferisco in primo luogo alle liste, negoziate nell'ambito del GATT, in cui sono state fissate concessioni doganali e, in secondo luogo, alla questione da quando e in quale misura la Corte di giustizia possa essere considerata competente in materia di interpretazione del GATT.

a) Per quanto concerne l'accertamento della funzione delle liste nell'ambito del sistema del GATT — in particolare se si succedono liste di diverso contenuto — va constatato che le liste sono negoziate nell'ambito del GATT e fissate in speciali protocolli. Si tratta dunque di accordi nell'ambito del GATT e in ordine ad essi è espressamente disposto, all'art. II, n. 7, che le liste allegate all'Accordo costituiscono parte integrante della Parte I dello stesso.

Poichè la Comunità è parte contraente dell'Accordo, sembra senz'altro lecito ritenere che anche in questo caso si tratti di «atti comunitari» e che la Corte sia competente ad interpretarli. Ciò dovrebbe valere per i risultati del «Dillon Round», concretizzati nella lista XL-CEE sostitutiva delle liste di concessioni nazionali, in quanto il relativo protocollo, entrato in vigore il 1° gennaio 1963, fu sottoscritto anche dalla Comunità. Ciò vale sicuramente anche per i risultati del «Kennedy Round», in quanto essi furono negoziati e sottoscritti solo dalla Comunità e quindi vennero recepiti nella tariffa doganale comune entrata in vigore il 1° luglio 1968.

1 — Causa 266/81 — Società italiana per l'oleodotto transalpino — SIOT/Ministero delle finanze italiano e altri; Ente autonomo del Porto di Trieste/Amministrazione delle finanze italiana e altri —, in cui ho appena presentato le mie conclusioni.

b) La questione del momento in cui la Corte ha acquistato la competenza ad interpretare le norme del GATT è sicuramente alquanto più difficile da trattare. A questo proposito va innanzitutto accennato al fatto che, come risulta dai dibattiti nelle cause principali, si verte solo su *tributi all'importazione* e quindi è necessario risolvere la questione solo riguardo a obblighi derivanti dal GATT a ciò attinenti.

Punto di partenza fondamentale per le mie considerazioni è indubbiamente quanto dichiarato nella sentenza nelle cause 21-24/72¹ ove si afferma al riguardo che la Comunità ha assunto — gradualmente durante il periodo transitorio e interamente al termine di questo — i poteri relativi alla politica doganale e commerciale. A partire dall'entrata in vigore del Trattato CEE, e più precisamente dall'attuazione della tariffa doganale comune, si è verificato un trasferimento di poteri dagli Stati membri alla Comunità concretatosi in vari modi nell'ambito del GATT e riconosciuto dalle altre parti contraenti; la Comunità, in quanto ha assunto, in base al Trattato CEE, i poteri precedentemente esercitati dagli Stati membri nell'ambito di applicazione del GATT, è vincolata dalle disposizioni di questo Accordo (punti 14-18 della motivazione).

aa) Muovendo da quanto sopra, la situazione nell'ambito dei *dazi doganali* in senso proprio non dovrebbe presentare particolari difficoltà.

Nei rapporti coi paesi terzi il Trattato CEE ha contemplato la graduale istituzione di un'unione doganale mediante l'avvicinamento, nel corso del periodo

transitorio, dei dazi nazionali alla tariffa doganale comune e l'entrata in vigore dalla fine di detto periodo — anticipata dalla menzionata decisione di accelerazione — della tariffa doganale comune. Per l'adeguamento delle tariffe nazionali — per la prima volta il 1° gennaio 1961 — venne inizialmente adottata la tariffa doganale comune allegata alla decisione del Consiglio 13 febbraio 1960 (GU 80 A del 20. 12. 1960, pagg. 1537 e segg.). A quel tempo si svolsero poi, nell'ambito del GATT, trattative in ordine ad una riduzione dei dazi doganali; si trattava del c.d. «Dillon Round», che ebbe luogo nel 1960-1961 e a cui la Comunità partecipò in quanto tale accanto agli Stati membri.

Esso terminò con la fissazione della lista comune di concessioni XL-CEE che, in conformità al relativo protocollo, entrò in vigore il 1° gennaio 1963 sostituendo le precedenti liste nazionali — le quali pertanto, per la Comunità, sono divenute inefficaci — salvo che per i prodotti carbosiderurgici. In base al protocollo, le tariffe nazionali dovevano essere adeguate alle aliquote della lista XL-CEE che venne recepita nella tariffa doganale comune. Parimenti, ancora nel corso del periodo transitorio, si svolsero altre trattative GATT in ordine a riduzioni doganali nell'ambito del «Kennedy Round», il cui protocollo, entrato in vigore il 1° gennaio 1968, venne sottoscritto solo dalla Comunità. La prima riduzione dei dazi doganali stabilita in conformità a questo protocollo venne attuata con l'entrata in vigore della tariffa doganale comune il 1° luglio 1968.

In relazione ai dazi doganali non esisteva pertanto durante il periodo transitorio — appunto perchè sussistevano solo obblighi nazionali, implicanti un potere discrezionale, all'adeguamento delle tariffe nazionali — alcun obbligo di diritto co-

1 — Sentenza 12. 12. 1972, cause riunite 21-24/72 — International Fruit Company NV e altri/Produktschap voor Groenten en Fruit — Racc. 1972, pag. 1219.

munitario derivante dal GATT ai sensi della citata giurisprudenza. Perciò si deve considerare che la Comunità si è pienamente sostituita agli Stati membri nell'ambito del GATT solo il 1° luglio 1968, cioè al momento dell'entrata in vigore della tariffa doganale comune.

bb) Il momento iniziale della competenza della Corte di giustizia in materia di interpretazione relativamente alle disposizioni doganali del GATT, deve, a parere della Commissione, valere analogamente per altri *tributi all'importazione* e per gli obblighi che vi si riferiscono, stabiliti dall'art. II del GATT. Il rappresentante della Michelin ed il Governo francese sono invece di parere diverso. Quest'ultimo, al riguardo, si è richiamato al fatto che anche dopo il 1° luglio 1968 sono rimaste agli Stati membri le competenze in materia fiscale. Il rappresentante della Michelin ha sostenuto che, secondo la giurisprudenza in materia di tributi equivalenti a dazi doganali già esistenti il 1° luglio 1968, agli Stati membri era vietato soltanto il loro aggravio cosicchè essi potevano ancora essere riscossi finchè non venisse emanata alcuna norma contraria da parte della Comunità; pertanto, in mancanza della competenza esclusiva della Comunità, si deve tener conto al riguardo dell'effettivo esercizio dei poteri di diritto comunitario. Mancando su ciò e per ciò la necessità di una unitaria interpretazione comunitaria, i tributi di cui trattasi sono da considerare disciplinati soltanto dal diritto nazionale; di conseguenza non può parlarsi al riguardo di un obbligo di diritto comunitario derivante dal GATT, ma i suddetti tributi vanno invece valutati soltanto in base al diritto nazionale ed alle conseguenze che per questo diritto discendono dal GATT.

Io ritengo invece che anche su questo punto dobbiamo seguire la Commissione.

È certamente errato richiamarsi alle competenze nazionali in materia fiscale nel presente contesto, in cui si tratta di tributi all'importazione, quindi di misure nel settore della politica del commercio esterno, per le quali chiaramente, dalla fine del periodo transitorio (1° gennaio 1970), sussiste la competenza esclusiva della Comunità.

Secondo la giurisprudenza in materia si può poi avere l'impressione che, per la questione che qui interessa, abbia importanza non l'effettivo esercizio della competenza attribuita alla Comunità, ma l'esistenza di tale competenza. Orbene, questa sicuramente esiste a partire dal 1° luglio 1968 in quanto da allora in poi la Comunità — come risulta dalla sentenza nelle cause 37 e 38/73¹ — poteva dichiarare incompatibili col diritto comunitario le tasse di effetto equivalente a dazi doganali riscosse nell'ambito degli scambi con i paesi terzi.

Se si considera inoltre che le concessioni nell'ambito del «Kennedy Round», che manifestamente sono rilevanti pure per i prodotti di cui trattasi nelle cause principali, sono state stabilite solo dalla Comunità e che la loro efficacia poteva essere pregiudicata dall'applicazione, in aggiunta, di tasse nazionali equivalenti a dazi doganali dopo l'entrata in vigore delle concessioni il 1° luglio 1968, può solo concludersi, considerato anche che l'art. II, n. 1, lett. b), del GATT pone altre imposizioni all'importazione in stretta connessione con la disciplina dei dazi, che la Comunità, per l'intera materia doganale e quindi per tutti gli obblighi che discendono dall'art. II del GATT, è integralmente subentrata agli Stati membri dal 1° luglio 1968.

1 — Sentenza 13. 12. 1973 nelle cause riunite 37 e 38/73 — *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders* contro NV *Indiamex* e società di fatto *De Belder* —, Racc. 1973, pag. 1609.

cc) Da ciò consegue che le norme del GATT riguardanti i tributi all'importazione sono già divenute obblighi di diritto comunitario con la piena applicazione della tariffa doganale comune e che pertanto da detto momento deve ammettersi la competenza della Corte di giustizia in materia di interpretazione, in quanto gli effetti del GATT vanno valutati, da quel momento, soltanto con riguardo al diritto comunitario. Inoltre, in conseguenza di ciò — se ci si attiene alle indicazioni in ordine al periodo delle importazioni contenute nelle ordinanze di rinvio —, le fattispecie delle cause 267 e 269 vanno giudicate soltanto secondo il combinato disposto delle norme del GATT e delle leggi italiane. Solo in rapporto della causa 268 invece, dato che si verte su importazioni successive al 1° luglio 1968, si pone un problema di diritto comunitario per il quale può aver rilievo l'interpretazione delle disposizioni del GATT da parte della Corte di giustizia.

II — Sulla seconda questione

Tale questione mira in particolare a stabilire se le disposizioni del GATT abbiano efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, se eventualmente — rispetto al confliggente diritto nazionale — esse vadano considerate di rango superiore e in quale successione cronologica abbiano acquistato detta efficacia.

Anche tale questione corrisponde, in sostanza, alla seconda questione di cui alla causa 266/81¹. Posso quindi del pari rinviare, al riguardo, alle mie considera-

zioni nelle conclusioni relative alla causa suddetta — tanto più che, nella loro ste-sura, ho naturalmente tenuto conto anche degli atti processuali delle cause presenti, contemporaneamente trattate — e dire concisamente che, a mio modo di vedere, non può attribuirsi alle norme del GATT efficacia diretta ai sensi della nostra giurisprudenza.

Perciò appare superfluo trattare ancora oltre il problema della successione cronologica degli effetti del GATT. Lo stesso deve dirsi per le specifiche considerazioni della Commissione sull'art. II del GATT, tema centrale del presente procedimento, intese a dimostrare che comunque tale norma non ha efficacia diretta.

III — Sulla terza questione

La terza questione si riferisce poi all'interpretazione delle disposizioni del GATT, e soprattutto del suo art. II. Essa è espressamente proposta indipendentemente dalla soluzione della seconda questione, in quanto — come si deve arguire da quanto esposto dalla Corte di cassazione e dal Governo italiano — manifestamente, nelle cause principali non si tratta di risolvere un conflitto fra le disposizioni del GATT e il diritto nazionale, ma, dato che dalla legge italiana sul diritto per servizi amministrativi non emerge la chiara volontà di disattendere le norme del GATT, si deve ottenere, grazie all'interpretazione del GATT, un'applicazione della legge suddetta conforme a tale Accordo. In proposito, va innanzitutto accertato se il GATT stabilisca il divieto di istituire per qualsiasi prodotto, anche se non contenuto nelle liste di concessione fissate a norma dell'art. II, nuovi dazi o altri tributi, se cioè — con riferimento alla situazione impositiva al momento dell'adesione al GATT —

¹ — Causa 266/81 — Società italiana per l'oleodotto transalpino — SIOT/Ministero delle Finanze italiano e altri; Ente autonomo del Porto di Trieste/Amministrazione delle finanze italiana e altri —, in cui ho appena presentato le mie conclusioni.

sussista una sorta di obbligo di «standstill». In secondo luogo deve determinarsi se, per il divieto, stabilito all'art. II, n. 1, lett. b), del GATT, di aumento delle imposizioni all'importazione, sia determinante il momento dell'adesione al GATT ovvero quello della ratifica del protocollo introducendo *nuove* concessioni, in quanto si tratti di merci incluse in liste di concessioni e che, in particolare, figurino per la prima volta nella lista XL-CEE.

1. Circa la prima parte della questione, gli importatori interessati ritengono concordemente, per diverse ragioni, che il GATT imponga un siffatto divieto. Essi si richiamano in proposito al preambolo del GATT che — come risulterebbe dalla legge di ratifica italiana — andrebbe considerato parte dell'Accordo e che contemplerebbe chiaramente la riduzione delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi. Essi si riferiscono inoltre allo spirito del GATT e sottolineano altresì l'analogia tra il sistema dell'Accordo e quello del Trattato CEE, richiamandosi in particolare all'art. 13 di questo. Inoltre essi ritengono che argomenti a sostegno della loro tesi possano trovarsi nell'art. II, n. 2, ove verrebbero considerati leciti solo determinati tributi, non però equivalenti a dazi doganali, così come nell'art. VIII che, a chiarimento dell'art. II, sottolineerebbe in generale, e senza che al riguardo abbiano importanza le liste di concessione, la necessità di limitare le tasse e altre imposizioni riscosse all'importazione o all'esportazione al costo approssimativo dei servizi amministrativi e di ridurre il numero di tali tasse e imposizioni.

Tuttavia ritengo, con la Commissione, che la tesi degli importatori non sia accoglibile.

a) Scarsa rilevanza ha innanzitutto il riferimento al preambolo e allo spirito del

GATT così come il tentativo di tracciare paralleli col Trattato CEE.

Il preambolo del GATT, che ne chiarisce anche lo spirito, contiene — per quanto qui interessa — solo l'auspicio di contribuire alla realizzazione delle finalità dell'Accordo attraverso la conclusione di convenzioni miranti alla riduzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi. Viene inoltre sottolineato che tali convenzioni sono concluse su di una base di reciprocità e di mutui vantaggi. Non è effettivamente comprensibile come da ciò si possa desumere l'esistenza di un obbligo di «standstill».

È dunque altresì chiaro che un parallelo col Trattato CEE appare errato, in quanto questo ha disposto, in un tempo relativamente breve, la piena abolizione degli ostacoli agli scambi in essere mentre il sistema del GATT — riferito a periodi più lunghi — mira, non all'abolizione, ma solo alla riduzione degli ostacoli agli scambi ed inoltre consente di rivedere periodicamente le concessioni convenute.

b) Di importanza centrale sono nel congegno del GATT — per quanto riguarda le imposizioni all'importazione — le liste di concessione e, quindi, l'art. II. Poichè questo, relativamente a tributi all'importazione diversi dai dazi, dispone che essi non possono essere più elevati di quelli percepiti alla data dell'Accordo, già dalla sua lettera risulta chiaramente — rimando all'inciso «*questi prodotti*» all'inizio della seconda frase del n. 1, lett. b) —, che l'obbligo si riferisce solo ai prodotti per i quali sono state stabilite concessioni nelle liste, e non a tutte le merci. In questo senso depone anche il chiaro scopo della disposizione, intesa ad impedire che il valore delle concessioni venga ridotto da altre imposizioni all'importazione, e ciò trova conferma nella

norma transitoria dell'art. 4 della legge italiana 15 giugno 1950, n. 330. Orbene, la lettera dell'art. II, n. 1, lett. b), seconda frase, non avrebbe alcun senso se per gli Stati aderenti al GATT valesse un divieto generale di inasprire i tributi all'importazione e di istituire nuove imposizioni del genere. Pertanto, anche il n. 2 dell'art. II — citato in questo contesto dagli importatori e il quale dispone che determinate imposizioni (cioè quelle equivalenti ad un tributo interno, i dazi anti-dumping, le imposte di congruaggio e i diritti corrispondenti al costo dei servizi amministrativi) sono consentite «in ogni momento, all'importazione di qualsiasi prodotto» — ben può non significare che in nessun caso possano essere rimosse altre imposizioni. Esso dovrebbe invece riferirsi in primo luogo all'art. II, n. 1, lett. b), ed avere la funzione di chiarire che le imposizioni menzionate non sono interessate da questa disposizione.

c) La Commissione ha inoltre giustamente messo in rilievo che anche altre disposizioni portano ad escludere che il GATT comporti un obbligo di «standstill», ad esempio la parte dell'art. V a norma della quale sono leciti tributi «equi», come pure l'art. VIII, secondo il quale le tasse e altre imposizioni percepite all'importazione o all'esportazione vanno limitate al costo approssimativo dei servizi amministrativi.

Inoltre, per quanto concerne l'ultima disposizione citata, a cui si sono richiamati anche gli importatori a sostegno della loro tesi, si può osservare che — relativamente all'esigenza di ridurre le tasse e altre imposizioni — più che stabilire un obbligo assoluto si è inteso fissare una direttiva e un programma, poichè, al n. 2, l'art. VIII dispone soltanto che le parti contraenti devono adottare al più presto i provvedimenti conformi ai principi e

agli obiettivi menzionati al n. 1 dello stesso articolo.

d) Infine assume ancora rilievo — e con ciò ritorno alle liste di concessione e alla loro funzione centrale nel regime GATT delle importazioni — il fatto che le consolidazioni vengono concordate di volta in volta per tre anni e dopo possono essere nuovamente soppresse. Rimando al riguardo all'art. XXVIII con le sue disposizioni in ordine alle modifiche delle liste che — se i negoziati non hanno esito — possono essere operate unilateralmente con la conseguenza che anche le concessioni effettuate dalle altre parti possono essere revocate. Inoltre va ricordato l'art. XXVII, a norma del quale ogni parte contraente conserva la facoltà di sospendere o di revocare, integralmente o parzialmente, una concessione, se si accerti che essa è stata originariamente negoziata con un Governo non divenuto, o che ha cessato di essere, parte contraente. Inoltre ha sempre importanza fondamentale — secondo i principi enunciati nel preambolo — la conservazione di un certo equilibrio. Orbene, il raggiungimento di tale obiettivo sarebbe reso chiaramente molto più difficile se si assumesse l'esistenza di un obbligo di «standstill», a norma del GATT, in relazione alle importazioni anche quando si tratti di prodotti non compresi in liste di concessione.

e) Alla luce di quanto sopra va constatato, quanto alla prima parte della terza questione, che non è riscontrabile, nel GATT, alcun divieto generale di aggravare la situazione esistente, al momento dell'adesione, in materia di imposizioni all'importazione istituendo nuovi tributi o aumentando quelli preesistenti e che pertanto la legge italiana sui diritti per servizi amministrativi, emanata dopo la

ratifica del protocollo di adesione, non può considerarsi in contrasto col GATT sotto *questo* profilo.

2. Circa la seconda parte della terza questione — interpretazione dell'art. II, n. 1, lett. b), riguardo alla successione di più liste di concessioni con diverso contenuto —, il giudice a quo correttamente parte dal fatto che per «data del presente Accordo» non va intesa la data di istituzione del GATT, ma — qualora l'adesione al GATT sia avvenuta successivamente — la data dell'adesione. Ciò è di volta in volta espressamente precisato nei protocolli di adesione, che hanno lo stesso rango dell'Accordo.

Così, nel Protocollo di Annecy, con cui l'Italia ha aderito al GATT, si afferma molto chiaramente al n. 5, lett. a):

«Dans chaque cas où l'article II de l'Accord général mentionne la date dudit Accord, la date applicable en ce qui concerne les listes annexées au présent Protocole sera celle du présent Protocole».

Si deve inoltre ritenere che, quando nel corso dell'applicazione del GATT, a seguito di negoziati si stabiliscano nuove concessioni, la data decisiva sia di volta in volta quella del protocollo relativo alla nuova concessione. Questa è chiaramente la prassi generale del GATT, come, ad esempio, emerge dai protocolli di Torquay e di Ginevra.

Per quanto concerne il protocollo sottoscritto dopo la conclusione del cosiddetto «Dillon Round», in cui la Comunità insieme agli Stati membri, in occasione della costituzione dell'unione doganale comunitaria, ha stabilito nuove concessioni comuni, in primo luogo la Commissione ha chiarito — come essa stessa ha ricordato — che con ciò decadono le precedenti concessioni nazionali. In secondo luogo, nel protocollo di Ginevra del 16 luglio 1962 si dichiara in chiari termini al n. 5, lett. a), in riferi-

mento alla data decisiva agli effetti dell'art. II, n. 1, del GATT:

«i) La date applicable sera la date du présent Protocole en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste, annexée au présent Protocole, d'une partie contractante ou de la Suisse, si ce produit ne faisait pas l'objet, au 1er septembre 1960, d'une concession reprise dans la même partie ou section d'une liste annexée à l'Accord général concernant ladite partie contractante ou la Suisse.

ii) La date applicable en ce qui concerne chaque produit qui fait l'objet d'une concession reprise dans la liste de la Communauté économique européenne sera, lors de l'importation dans la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg ou le Royaume des Pays-Bas:

I) Si le produit figurait dans la première partie d'une liste (ou d'une section pertinente d'une liste) applicable le 1er septembre 1960 à cette partie contractante: la date de l'instrument par lequel ce produit a été pour la première fois porté dans la liste: sous réserve que le produit ait toujours fait l'objet d'une concession effective depuis l'entrée en vigueur de la concession prévue dans ledit instrument.

II) Dans tous les autres cas: la date du présent Protocole».

Analogamente si leggeva al n. 4, lett. a), del Protocollo di Ginevra del 1967 sottoscritto dopo il «Kennedy Round»:

«In tutti i casi cui si riferisce la data menzionata nell'art. II, n. 1, lett. b) e c), dell'Accordo generale, la data da applicare per ogni merce oggetto di una con-

cessione in una lista allegata al presente Protocollo corrisponde alla data di questo Protocollo, salvi restando gli obblighi in vigore a tale data».

Inoltre, la riserva contenuta nell'ultimo inciso implica una dichiarazione di contenuto analogo a quella formulata al n. 5, lett. ii), sub I), dopo il «Dillon Round», che non si è più ritenuta necessaria in forma espressa.

La soluzione della seconda parte della terza questione è quindi del tutto evidente. Non può sussistere alcun dubbio sul fatto che l'espresso divieto dell'aumento di imposizioni all'importazione di cui all'art. II, n. 1, lett. b), del GATT opera nei confronti dei diritti italiani per servizi amministrativi solo relativamente a merci già comprese nella lista italiana di concessioni XXVII e non inserite soltanto in liste di concessioni successive.

IV — Dopo tutto quanto si è detto, le questioni sollevate dalla Corte di cassazione italiana possono essere risolte nei seguenti termini:

1. Per essersi la Comunità sostituita agli Stati membri nell'ambito del GATT, la Corte di giustizia ha competenza generale — quindi non solo limitatamente ai casi in cui si tratti di valutare la validità di atti comunitari — ad interpretare le disposizioni del GATT nonché gli accordi, conclusi nel suo ambito con la partecipazione della Comunità, relativi alla fissazione di liste di concessioni.

In riferimento alle disposizioni del GATT relative ai dazi e ai tributi all'importazione, quali, in particolare, quelle contenute nell'art. II, la competenza della Corte di giustizia in materia di interpretazione sussiste dall'entrata in vigore della tariffa doganale comune (1° luglio 1968).

2. Le disposizioni del GATT non sono direttamente efficaci nel senso che esse non attribuiscono ai singoli diritti che possano essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali contro norme nazionali successive, contrastanti con il GATT.
3. a) Il GATT non contiene alcun divieto di istituire nuovi dazi o altre imposizioni all'importazione per i prodotti non compresi nelle liste di concessioni di cui all'art. II.
- b) L'art. II del GATT va interpretato nel senso che per le merci incluse in una lista di concessioni va fatto in via di principio riferimento, per quanto concerne il divieto di aggravio dei dazi e dei tributi all'importazione, alla situazione impositiva esistente al momento del protocollo che introduce la nuova concessione.