

Nella causa della

Commissione della Comunità Economica Europea,

rappresentata dal suo consulente giuridico, Avv. Giancarlo Olmi, in qualità di agente,

con domicilio eletto a Lussemburgo, presso il Dott. Henri Manzanarès, segretario del Servizio giuridico degli Esecutivi Europei, Place de Metz 2,

ricorrente,

contro

il Governo della repubblica italiana,

rappresentato dal Prof. Riccardo Monaco, capo del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, in qualità di agente (sostituito per la discussione orale dal Dott. Paolo Massimo Antici, consigliere all'Ambasciata della Repubblica italiana a Lussemburgo), assistito dall'Avv. Pietro Peronaci, sostituto Avvocato Generale dello Stato,

con domicilio eletto a Lussemburgo, presso la sede dell'Ambasciata d'Italia, rue Marie-Adélaïde 5,

convenuto,

causa avente per oggetto :

- di far dichiarare « che col sospendere, al di fuori delle procedure istituite per l'applicazione delle clausole di salvaguardia, le importazioni dagli Stati membri dei seguenti prodotti di cui essa ha consolidato la liberazione in conformità delle disposizioni dell'articolo 31, 2° comma, del Trattato che ha istituito la Comunità Economica Europea :
- suini vivi non destinati alla macellazione,

- lardo e grasso di maiale non pressato nè fuso, fresco, refrigerato, congelato salato o in salamoia, secco o affumicato,
- strutto ed altri grassi di maiale pressati o fusi,
- prosciutti cotti,

la Repubblica italiana ha violato una delle obbligazioni che le sono imposte dal Trattato C.E.E. ».

LA CORTE

composta dai signori :

A. M. Donner, *Presidente*,

O. Riese e J. Rueff, *Presidenti di Sezione*,

L. Delvaux (*relatore*), Ch. L. Hamimes, R. Rossi e

N. Catalano, *Giudici*,

Avvocato generale : M. Lagrange,

Cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* ha concluso :

« Piaccia alla Corte

- Constatare che col sospendere, al di fuori delle procedure istituite per l'applicazione delle clausole di salvaguardia, le importazioni dagli Stati

membri dei seguenti prodotti di cui essa ha consolidato la liberazione in conformità delle disposizioni dell'articolo 31, 2° comma del Trattato che ha istituito la Comunità Economica Europea :

- suini vivi non destinati alla macellazione,
 - lardo e grasso di maiale non pressato nè fuso, fresco, refrigerato, congelato, salato o in salamoia, secco o affumicato,
 - strutto ed altri grassi di maiale pressati o fusi,
 - prosciutti cotti,
- la Repubblica italiana ha violato una delle obbligazioni che le sono imposte dal Trattato;
- Condannare la Repubblica italiana alle spese. »

Il *convenuto* ha concluso :

« Piaccia alla Corte dichiarare inammissibile, in subordine rigettare, il ricorso della Commissione datato 18 marzo 1961, con la condanna della stessa alle spese e onorari della causa. »

Il 18 novembre 1961 il *Governo convenuto* depositava una ulteriore istanza con cui chiedeva :

« Piaccia alla Corte di Giustizia emettere Ordinanza, con la quale :

- a) sia invitata la Commissione a fornire informazioni circa il tenore, l'argomento e l'esito dei contatti e delle conversazioni autorizzate intercorse, tra la Commissione e il Governo italiano, menzionate nella presente istanza;
- b) sia invitata la Commissione a depositare in originale o in copia tutto il carteggio intervenuto tra le parti a partire della data del 1° marzo 1961 fino ad epoca corrente relativamente ai provvedimenti menzionati nella presente istanza e riguardanti il parere 21 dicembre 1960, che ha dato luogo alla presente causa, e ciò sia per quanto riguarda le lettere inviate dal Governo italiano alla Commissione sia quelle inviate dalla Commissione al Governo italiano;
- c) sia disposto dalla Corte di Giustizia ogni altro provvedimento istruttorio e di merito ritenuto opportuno e del caso, nella ipotesi di rifiuto della Commissione ad adempiere a quanto contenuto sotto le lettere a) e b) precedenti, ivi compresa la fissazione di termini per deposito di memorie difensive sulla nuova situazione determinatasi. »

II — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente causa possono così riassumersi :

Con decreto interministeriale del 18 giugno 1960, il Governo italiano sospendeva fino al 31 agosto 1960 l'importazione da qualsiasi paese di determinati prodotti suini.

Questi erano per la maggior parte compresi nella lista dei prodotti liberati in applicazione delle decisioni 14 gennaio 1955 dell'O.E.C.E. e, con lettera del 17 dicembre 1958, il Governo italiano, riferendosi all'articolo 31 del Trattato C.E.E., aveva notificato alla Commissione C.E.E. detta liberazione la quale veniva ad essere in tal modo consolidata fra gli Stati membri.

Con ripetuti successivi provvedimenti la sospensione delle importazioni dei prodotti sopramenzionati veniva prorogata sino al 31 marzo 1961.

La Commissione della C.E.E., con lettera 21 ottobre 1960, rendeva noto al Governo italiano che le misure da esso adottate costituivano un'infrazione all'articolo 31 del Trattato C.E.E., il quale vieta agli Stati membri d'introdurre fra loro nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente; questa lettera veniva inviata al Governo italiano onde metterlo in grado di presentare le proprie osservazioni ai sensi dell'articolo 169, 1° comma, del Trattato C.E.E.

Non essendo pervenuta nel termine fissato alcuna risposta ufficiale del Governo italiano, la Commissione inviava a questo, il 21 dicembre 1960, un parere motivato (articolo 169, 1° comma, del Trattato C.E.E.), rilevando l'infrazione all'articolo 31 e fissando il termine di un mese per porvi fine.

Con lettera del 3 gennaio 1961, il Governo italiano comunicava alla Commissione la propria decisione di prorogare fino al 31 marzo 1961 la sospensione delle importazioni di cui trattasi e chiedeva l'assenso della Commissione, « in virtù delle facoltà ad essa conferite dall'articolo 226 del Trattato di Roma, sulle misure adottate per fronteggiare l'eccezionale situazione del mercato italiano ».

Con lettera 10 marzo 1961, la Commissione rispondeva che essa riteneva dover interpretare tale comunicazione come una

domanda del Governo italiano di autorizzare, a titolo di misura di salvaguardia ai sensi dell'articolo 226 del Trattato, la sospensione delle importazioni in parola, ma esprimeva l'avviso che l'esame di una domanda siffatta non potesse portare alla sospensione della procedura introdotta in virtù dell'articolo 169 del Trattato C.E.E.

Di conseguenza, il 20 marzo 1961, la Commissione ha presentato alla Corte di Giustizia, il presente ricorso.

Mentre la causa era già in corso, la Commissione, con nota del 25 marzo 1961, ha negato l'autorizzazione alle misure di salvaguardia (articolo 226 del Trattato C.E.E.), suggerendo al Governo italiano di istituire un sistema di prezzi minimi (articolo 44 del Trattato C.E.E.). Dopo aver ancora una volta prorogato al 30 giugno 1961 la sospensione delle importazioni, il Governo italiano ha accolto il suggerimento della Commissione ed ha istituito, a decorrere dal 1° luglio 1961, un regime di prezzi minimi per taluni dei prodotti di cui è causa ristabilendo inoltre la completa libertà d'importazione per i rimanenti prodotti. Con la istanza depositata il 18 novembre 1961, il Governo italiano ha chiesto alla Corte di invitare la Commissione, mediante ordinanza, a fornire informazioni in merito ai contatti ed alle conversazioni intercorse fra le parti e ad esibire la corrispondenza scambiata dal 1° marzo 1961 in poi. La parte essenziale di tale corrispondenza è stata depositata il 21 novembre 1961 prima della discussione orale; le lettere sono state unite agli atti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti possono così riassumersi :

A — SULLA RICEVIBILITÀ

Il *convenuto* contesta la ricevibilità del ricorso. Esso sostiene che i presupposti stabiliti dall'articolo 169 del Trattato C.E.E. perchè l'azione sia esperibile non sussistono nella specie e che la

Corte di Giustizia dovrà respingere il ricorso senza entrare nel merito.

Più precisamente, esso rileva tre motivi d'irricevibilità.

1) L'articolo 169 del Trattato C.E.E. stabilisce che la Commissione, qualora reputi che uno stato abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti, emette un *parere motivato*. Ora, afferma il convenuto, la lettera 21 dicembre 1960 della Commissione non può essere considerata un parere motivato. La lettera si limiterebbe infatti a richiamare il provvedimento d'urgenza adottato dal Governo italiano e le successive proroghe, e ad affermare che, trattandosi di misure che riguardano determinati prodotti la cui liberazione è stata consolidata, l'Italia ha mancato all'obbligo, stabilito dall'articolo 31 del Trattato C.E.E., di astenersi dall'introdurre fra gli Stati membri nuove restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente. La Commissione, per emettere un parere motivato, avrebbe dovuto invece controllare se la situazione di crisi del mercato suinicolo nazionale, denunciata dal Governo italiano, sussistesse realmente ed esaminare se, a norma del Trattato, tale crisi giustificasse i provvedimenti d'urgenza adottati da detto Governo.

La *ricorrente* ribatte che, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato C.E.E., scopo del pare motivato è quello di permettere al Governo italiano di conoscere e valutare l'opinione della Commissione sulle circostanze di fatto e sull'interpretazione del Trattato. Nella specie, lo scopo sarebbe stato raggiunto. La discussione su dette circostanze di fatto e sull'interpretazione del Trattato rientrerebbe nel merito e non riguarderebbe la ricevibilità del ricorso.

Il *convenuto* replica che, a norma dell'articolo 169 del Trattato Trattato C.E.E., l'azione esperita dalla Commissione è condizionata dall'esistenza di un parere legittimamente emesso. Detto articolo ha previsto una procedura che si articola in due fasi, la prima amministrativa e la seconda giudiziaria; solo se la prima fase è stata ritualmente esaurita si può utilmente passare alla seconda. Ben a ragione, pertanto, la sopramenzionata

disposizione del Trattato ha stabilito che il parere della Commissione sia motivato, giacchè il successivo ricorso non è di merito (*pleine juridiction*) e quindi l'obbligo di una motivazione concreta rappresenta per lo Stato membro l'inderogabile garanzia che le circostanze di fatto sono state accuratamente valutate dalla Commissione. Nella specie, la lettera-parere della Commissione non conterrebbe un'adeguata motivazione sulle circostanze che il Governo italiano ha portato a conoscenza della stessa e non potrebbe costituire il presupposto giuridico dell'azione giudiziaria. Il ricorso andrebbe quindi dichiarato irricevibile in *limine litis*.

2) Il convenuto osserva quindi che il contenuto della lettera 21 dicembre 1960 della Commissione è inficiato da *contraddittorietà*. Esso infatti afferma che nella lettera 10 marzo 1961 la Commissione rendeva noto al Governo italiano che l'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione a sospendere l'importazione di cui trattasi, quale misura di salvaguardia prevista dall'articolo 226 del Trattato C.E.E., era all'esame in attesa che venissero raccolte le necessarie informazioni. Secondo il convenuto, non si comprenderebbe quindi come mai il 21 dicembre 1960 la Commissione potesse reputarsi in grado di valutare la situazione e di emettere un parere motivato al riguardo, quando il 10 marzo 1961 essa stessa dichiarava espressamente di non aver ancora acquisito tutti gli elementi necessari per decidere.

La *ricorrente* ribatte che il convenuto fa intenzionalmente confusione fra le due ben diverse decisioni che la Commissione è stata chiamata a prendere e di cui la prima, fu di proseguire la procedura dell'articolo 169 per violazione dell'articolo 31 e la seconda, di concedere, in base all'articolo 226, le misure di salvaguardia per il settore suino chieste dall'Italia nella lettera 5 gennaio 1961. Essa sostiene inoltre che questa eccezione, al pari della precedente, non attiene alla procedura, ma al merito.

Il *convenuto* replica che, sia nel campo d'applicazione dell'articolo 169, sia in quello dell'articolo 226, il problema di fondo era sempre il medesimo, cioè la gravità del fenomeno verificatosi

nel settore economico de quo e le sue ripercussioni in Italia. Il convenuto dichiara di non comprendere come la Commissione abbia potuto esaminare e risolvere lo stesso problema sotto due diversi profili e trarne una conseguenza ai fini della procedura di cui l'articolo 169 e una conseguenza diversa ai fini di quella di cui l'articolo 226.

3) In *terzo* luogo, il convenuto assume che, anche volendo ammettere che la lettera del 21 dicembre 1960 costituisca il parere motivato di cui all'articolo 169, l'ammissibilità di un ricorso alla Corte di Giustizia rimaneva subordinata all'eventualità che lo Stato destinatario non si fosse conformato al parere nel termine fissato. Ora, esso argomenta, il Governo italiano, dopo aver ricevuto la già citata lettera 21 dicembre 1960 ha chiesto entro il termine fissato l'autorizzazione di applicare misure di salvaguardia ai sensi dell'articolo 226; appare quindi ovvio che la Commissione, fino a quando non avesse deciso in merito a tale richiesta, non poteva affermare che il Governo italiano non si era conformato al parere.

La *ricorrente* ribatte che l'articolo 226 non rappresenta una clausola di salvaguardia automatica la quale, in presenza di determinati presupposti di fatto, legittimerebbe qualsiasi azione contraria al Trattato decisa unilateralmente da uno Stato membro. All'opposto, l'articolo 226 richiederebbe una decisione della Commissione, su domanda dello Stato interessato, con la quale venga constatata la sussistenza dei prescritti presupposti di fatto e siano autorizzate determinate misure di salvaguardia, di cui la Commissione deve definire le condizioni e le modalità d'applicazione. Se ne deve dedurre innanzitutto che quand'anche si potesse prevedere una decisione favorevole della Commissione, prima di tale decisione nessuna deroga al Trattato era permessa; inoltre che ove fosse intervenuta una decisione favorevole, questa avrebbe reso legittima la sospensione delle importazioni di carne suina soltanto *ex nunc*, ma non avrebbe certo regolarizzato *ex tunc* la sospensione delle importazioni applicata unilateralmente dal convenuto fin dal 18 giugno 1960.

Il *convenuto* replica che l'articolo 36 del Trattato C.E.E. consente agli Stati membri di vietare o limitare le importazioni in presenza di determinati presupposti di fatto. Esso non comprenderebbe quindi perchè, di fronte ad una particolare situazione di urgenza, la Commissione non possa convalidare un provvedimento rientrante entro gli schemi dell'articolo 226 ed adottato d'urgenza dallo Stato membro, qualora tale provvedimento le appaia giustificato.

B — NEL MERITO

1. *Violazione degli obblighi risultanti dall'articolo 31 del Trattato C.E.E.*

La *ricorrente* espone che i provvedimenti di sospensione delle importazioni adottati dal Governo italiano riguardano prodotti consolidati e prodotti non consolidati. Facendo espressamente riserva della questione dei prodotti non consolidati, la Commissione ha iniziato la procedura dell'articolo 169 soltanto in merito ai prodotti consolidati. Questi sono assoggettati all'obbligo di « standstill » previsto dall'articolo 31, 1° comma, del Trattato C.E.E., cioè al divieto di creare nuovi ostacoli alla libera circolazione delle merci o di rendere più restrittive le limitazioni esistenti al momento dell'entrata in vigore del Trattato. Questo obbligo di « standstill » sarebbe assoluto : non sarebbero ammesse eccezioni neppure parziali o temporanee a meno di voler aprire la via ad azioni unilaterali degli Stati membri contrastanti con l'obiettivo perseguito dal Trattato nel campo della libera circolazione delle merci.

- a) Il *convenuto* ribatte anzitutto che il provvedimento adottato è solo temporaneo, da valere fino a che siano ripristinate le condizioni di normalità del mercato dei prodotti in questione. La volontà del Governo italiano di riaprire al più presto l'importazione dei prodotti in questione sarebbe del resto dimostrata dal fatto che la validità del provvedimento è stata prorogata di volta in volta per brevi periodi. Il provvedimento in questione pertanto non contrasterebbe con l'articolo 31, 1° comma, del Trattato C.E.E.

La *ricorrente* replica che l'interpretazione dell'articolo 31 sostenuta dal convenuto, essere cioè permesso ad uno Stato membro di reintrodurre limitazioni delle importazioni purchè lo faccia in via temporanea, sarebbe assai pericolosa e indebolirebbe gravemente la portata di questa disposizione fondamentale del Trattato.

- b) Il *convenuto* ribatte che non vi era altro mezzo, all'infuori di quello adottato, per ovviare ai prezzi artificiosamente bassi esistenti nel settore in questione. In specie non sarebbe stato possibile far ricorso all'imposizione di « prezzi minimi », posto che la Comunità Economica Europea non ha ancora stabilito i criteri generali da seguire per l'attuazione di tale sistema.

La *ricorrente* replica che, ammettendo che nel giugno 1960 il mercato dei suini versasse in difficoltà gravi e persistenti, il Governo italiano avrebbe potuto rivolgersi alla Commissione per ottenere con procedura d'urgenza, in base all'articolo 226, l'autorizzazione a prendere misure di salvaguardia, consistenti eventualmente in una restrizione temporanea delle importazioni di prodotti liberati consolidati. Ma una tale autorizzazione a derogare all'articolo 31 del Trattato C.E.E. non è stata nè chiesta nè ottenuta; la sospensione delle importazioni da parte del Governo italiano avrebbe quindi costituito una manifesta violazione di tali disposizioni.

2. *Inosservanza delle disposizioni del Trattato C.E.E. sulle clausole di salvaguardia.*

La *ricorrente* ammette che la lettera 5 gennaio 1961 del Governo italiano poteva essere considerata dalla Commissione come una domanda di applicazione delle misure di salvaguardia previste dall'articolo 226 del Trattato C.E.E.

Quest'articolo non autorizza tuttavia lo Stato membro che intende ricorrervi a mettere in esecuzione di sua iniziativa misure di salvaguardia. Siffatte misure devono essere autorizzate dalla Commissione, la quale stabilisce i provvedimenti ritenuti necessari e ne precisa le condizioni e le modalità di applicazione. Nella specie,

nessuna domanda in base all'articolo 226 è stata formulata prima dell'emanazione dei diversi decreti da parte del Governo italiano. La lettera 5 gennaio 1961 può essere considerata quale domanda ai sensi dell'articolo 226 unicamente per l'avvenire.

- a) Il *convenuto* ribatte, in primo luogo che non è esatto che la domanda di applicazione delle misure di salvaguardia previste dall'articolo 226 del Trattato C.E.E. sia stata presentata soltanto il 5 gennaio 1961. Fin dal 20 giugno 1960 il Governo italiano, nel far presente la grave situazione esistente nel settore interessato, avrebbe chiesto che la Commissione valutasse il provvedimento d'urgenza adottato. Secondo il *convenuto* non sarebbe stato necessario richiamarsi all'articolo 226 del Trattato, posto che questo non richiede particolari formalità ma si limita a prescrivere che in tal caso la Commissione non proceda d'ufficio, bensì su richiesta dello Stato interessato.

La *ricorrente* replica che se è vero che l'articolo 226 non esige formalità speciali esso però richiede in ogni caso una domanda dello Stato interessato la quale non deve avere per oggetto la *convalida* di misure già attuate, bensì la preventiva *autorizzazione* ad adottare misure che spetta alla Commissione definire. Nella specie, la lettera 20 giugno 1960 aveva unicamente lo scopo di *informare* la Commissione di una misura già applicata dal Governo italiano. Inoltre nella lettera 5 gennaio 1961, nella quale il Governo italiano si richiama per la prima volta all'applicazione dell'articolo 226, esso non cerca in alcun modo di dimostrare che una domanda siffatta sarebbe già stata presentata ciò che sarebbe stato logico ove il Governo italiano fosse stato persuaso di averla anteriormente presentata.

Il *convenuto* tiene fermo il proprio punto di vista e precisa che per qualificare in sede amministrativa un atto non è necessario l'uso di formule solenni, specie quando dall'apprezzamento dei fatti esposti conseguano effetti sul piano giuridico. Dal contenuto della lettera 20 giugno 1960 e dalle lettere successive non risulta che il Governo italiano non intendesse mettere in discussione con la Commissione il provvedimento adottato; tali lettere non potrebbero perciò essere interpretate

quali mere comunicazioni di cortesia, ma dovrebbero essere valutate nel loro contenuto in relazione sia all'articolo 36, sia all'articolo 226 del Trattato.

- b) Il *convenuto* ribatte inoltre che secondo i principi generali del diritto pubblico vigente in tutti gli Stati, questi possono adottare, in caso di evento grave che non consenta dilazioni e non altrimenti ovviabile, i provvedimenti d'urgenza ritenuti necessari. Il Trattato di Roma non avrebbe escluso la possibilità di siffatti interventi da parte degli Stati membri, esigendo però che essi siano seguiti al più presto da debita comunicazione e richiesta alla Commissione perchè adotti i più durevoli provvedimenti definitivi nell'ambito dell'articolo 226 del Trattato. Il Governo italiano si sarebbe attenuto a questi principi di fronte alla crisi che interessava un intero settore economico. Non si potrebbe quindi sostenere che esso si è comportato in modo incompatibile con il Trattato.

La *ricorrente* ribatte contestando che una simile teoria possa tradursi in un principio di diritto pubblico riconosciuto dai sei Stati membri. Comunque, se vi si facesse ricorso, ciò avverrebbe per fronteggiare situazioni di eccezionale gravità per la nazione. È chiaro che le difficoltà provenienti da un abbassamento dei prezzi sul mercato suino non rivestono tale carattere. Inoltre, non sarebbe il caso di ricercare quali siano i principi generali di diritto pubblico applicabili negli Stati membri, a meno che ci si trovi di fronte ad una lacuna del Trattato. Ora, espresse norme del Trattato disciplinano chiaramente la materia.

Il criterio seguito dal Trattato di attribuire alla Commissione il compito di amministrare le clausole di salvaguardia non solo non è contraddetto, ma è confermato dalle poche eccezioni (articoli 73, n. 2; 109 e 115, 2° comma) che in talune ipotesi ben definite permettono allo Stato interessato di prendere misure unilaterali, salvo l'obbligo di comunicarle subito alla Commissione la quale può decidere (o proporre al Consiglio) di modificarle od abolirle. La facoltà di prendere misure unilaterali è ammessa espressamente in queste rare ipotesi, mentre

non è ammessa nelle altre per le quali è prevista solo una procedura comunitaria.

Le clausole di salvaguardia, in quanto rappresentano eccezioni alle norme generali del Trattato, vanno restrittivamente interpretate. Pertanto la facoltà di adottare unilateralmente un provvedimento d'urgenza, ammessa nei casi di cui agli articoli 73, n. 2, 109 e 115, 2° comma, non può essere estesa all'articolo 226 che prevede unicamente l'*autorizzazione* del provvedimento da parte della Commissione.

L'articolo 226, non solo non contempla l'adozione unilaterale di misure di salvaguardia da parte dello Stato membro, ma prevede espressamente che, su richiesta di questo, la decisione della Commissione ha luogo « con procedura d'urgenza ». Gli autori del Trattato avrebbero quindi chiaramente previsto l'ipotesi in cui uno Stato membro può invocare l'urgenza ed hanno a ragion veduta scelto di ovviarvi, non già col conferire una facoltà di azione unilaterale, bensì accelerando la procedura comunitaria.

Il *convenuto* svolge nuovamente gli argomenti esposti nel controricorso. Esso afferma inoltre che gli argomenti che la ricorrente trae dagli articoli 73, n. 2, 109 e 115 del Trattato si riferiscono a casi particolari che non esauriscono la materia. Esso esamina gli articoli 224 e 36 i quali prevedono entrambi provvedimenti unilaterali che possono essere adottati dagli Stati membri nell'ipotesi di determinati gravissimi eventi (articolo 224) e nel caso esistano motivi, tra l'altro di ordine pubblico, di carattere meno grave (articolo 36). Infine, esso sostiene, prendendo in considerazione l'ipotesi di un danno ancor meno grave, il Trattato ha previsto le misure di salvaguardia ex articolo 226. Sarebbe pertanto possibile che uno Stato membro, sopravvalutando la gravità del fenomeno, applichi l'articolo 36 e che la Commissione lo inviti ad adottare un atteggiamento meno rigido. In tal caso lo Stato potrebbe, o revocare il provvedimento d'urgenza adottato, o valersi dell'articolo 226 del Trattato e chiedere misure di salvaguardia. La Commissione dimostrerebbe grave insensibilità qua-

lora negasse la misura di salvaguardia, nell'ipotesi che ricorressero gli estremi per la concessione, soltanto perchè lo Stato ha in un primo tempo sopravvalutato la gravità del fenomeno e fatto ricorso all'articolo 36 anzicchè all'articolo 226.

Anche volendo seguire la Commissione nella sua tesi che solo la lettera 5 gennaio 1961 del Governo italiano era un'istanza ai sensi dell'articolo 226, sarebbe certo che, alla data in cui è stato depositato il ricorso alla Corte di Giustizia, il Governo italiano non poteva dirsi inadempiente alle norme del Trattato.

3. *Le conclusioni fatte valere nel ricorso sono attualmente divenute prive di oggetto.*

Nel corso della discussione orale il *Governo convenuto* ha dedotto che oggetto del ricorso della Commissione era di far constatare dalla Corte che il Governo italiano non aveva dato seguito al parere motivato emesso ai sensi dell'articolo 169 e che così facendo esso Governo aveva violato gli obblighi previsti dal Trattato. Che tuttavia nella specie, la Commissione riconosceva che il Governo italiano aveva in seguito adempiuto ai suoi obblighi. Se tuttavia il termine fissato nel predetto parere non è stato rispettato, tale ritardo costituisce una nuova inadempienza che deve semmai dar luogo ad un nuovo procedimento. Quanto all'inadempienza da cui trae origine l'attuale procedimento essa più non sussiste in quanto, alla fine, è stato dato seguito al parere.

La Commissione, *parte ricorrente*, ribatte che oggetto del ricorso è ottenere dalla Corte il riconoscimento che uno Stato membro è venuto meno ad uno degli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato (articolo 171 del Trattato C.E.E.). Una volta che la Corte è stata investita, spetta ad essa di decidere « ex tunc » se l'inadempienza è stata commessa senza esaminare se dopo il deposito del ricorso, lo Stato di cui trattasi abbia adottato i provvedimenti richiesti per porre fine all'inadempienza. Quanto al parere motivato previsto dall'articolo 169, 1° comma, esso costituisce una delle fasi del procedimento amministrativo che precede il deferimento della controversia alla Corte.

Quand'anche l'inadempienza abbia preso fine, la Commissione conserva interesse alla pronuncia della Corte che definisca in diritto la questione se l'inadempienza è stata effettivamente commessa. La tesi contraria permetterebbe del resto ad uno Stato membro di provocare un non luogo ponendo fine al suo comportamento illegittimo il giorno prima della sentenza salvo a rimettere in vigore il giorno dopo i provvedimenti contestati senza che una sentenza abbia potuto sanzionare la sua inadempienza.

IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Sulle ulteriori richieste fatte dal Governo convenuto con l'istanza 18 novembre 1961, le parti hanno dedotto in contraddittorio durante la discussione orale della causa.

Nella riunione del 26 settembre 1961, udita la relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

IN DIRITTO

A — Se sia cessata la materia del contendere

Dalla corrispondenza scambiata tra le parti a decorrere dal 1° marzo 1961 e depositata nella Cancelleria della Corte il 18 novembre 1961, emerge che il Governo italiano si è alla fine conformato al punto di vista della Commissione ed ha istituito, con decorrenza dal 1° luglio 1961, un regime di prezzi minimi per taluni dei prodotti in causa, mentre per gli altri ha ristabilito la libertà completa d'importazione.

La Corte deve quindi accertare se le conclusioni dell'istanza non siano attualmente divenute senza oggetto, nel qual caso non vi sarebbe luogo di statuire.

Dal tenore dell'articolo 171 del Trattato risulta che l'oggetto del ricorso è quello di ottenere che la Corte riconosca che uno Stato membro ha mancato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del trattato. La Corte ha pertanto il compito di decidere se tale violazione sia stata commessa, senza dover esaminare se, successivamente alla presentazione dell'istanza, lo Stato di cui trattasi abbia preso i provvedimenti necessari per porre fine alla detta violazione.

È ben vero che l'articolo 169, 2° comma, attribuisce alla Commissione il diritto di rivolgersi alla Corte solo se lo Stato di cui trattasi non si conformi al parere nel termine fissato dalla Commissione, termine che permette quindi allo Stato interessato di regolarizzare la sua posizione rispetto al Trattato. Se però entro il termine prefisso lo Stato membro non si sia conformato al parere della Commissione, questa non può certo essere privata del diritto di ottenere una pronuncia della Corte sulla violazione degli obblighi derivanti dal Trattato. Nella specie, la Commissione, pur dando atto che il Governo italiano si è finalmente — ma dopo la scadenza del termine — conformato ai suoi obblighi, continua ad avere un interesse a vedere accertato in diritto se sia stata effettivamente commessa una violazione del Trattato.

Non può quindi dichiararsi cessata la materia del contendere.

B — Sulla ricevibilità

Contro la ricevibilità del ricorso sono state sollevate tre eccezioni :

a) In primo luogo si sostiene che la lettera della Commissione del 21 dicembre 1990 non costituisce un « parere motivato » ai sensi dell'articolo 169 del Trattato, in quanto essa non esaminava la pertinenza degli argomenti avanzati dal Governo italiano sull'esistenza e sulla gravità della crisi concernente il mercato dei suini e sulla necessità delle misure provvisorie adottate per porvi rimedio.

Va ritenuto che il parere di cui all'articolo 169 del Trattato deve considerarsi sufficientemente motivato quando contiene,

come nella fattispecie, una esposizione coerente delle ragioni che hanno indotto la Commissione al convincimento che lo Stato interessato ha mancato a uno degli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato. La lettera sopracitata del 21 dicembre 1960, per quanto non redatta in debita forma, risponde a questa esigenza.

b) Il convenuto sostiene, in secondo luogo, che sussiste una contraddizione tra l'atteggiamento della Commissione alla data del parere motivato (21 dicembre 1960), allorchè essa si considerava in condizione di poter valutare la situazione e di emettere un parere motivato, e alla data della sua risposta (10 marzo 1961) alla domanda concernente l'adozione di misure di salvaguardia, allorchè essa affermava di attendere le informazioni necessarie per decidere su tale domanda.

Va osservato al riguardo che, mentre la domanda ai sensi dell'articolo 226 del Trattato richiede sia una istruttoria, sia un apprezzamento, sia una decisione, quindi lo svolgimento di una determinata procedura, il primo comma dell'articolo 169 è invece applicabile in tutti i casi in cui la Commissione ritenga, a torto o a ragione, che uno Stato membro è inadempiente rispetto a uno degli obblighi impostigli dal Trattato. Non si può quindi ravvisare alcuna contraddizione tra l'atteggiamento della Commissione al momento in cui ha emesso il parere motivato e il suo atteggiamento al momento in cui ha risposto alla domanda concernente l'adozione di misure di salvaguardia.

c) In terzo luogo, il convenuto sostiene che il ricorso di cui all'articolo 169, 2° comma, è ricevibile solo se lo Stato in causa non si sia conformato al parere motivato, mentre esso vi si sarebbe effettivamente conformato rivolgendo alla Commissione, il 5 gennaio 1961, prima della scadenza del termine impartito, una domanda concernente l'adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'articolo 226. Per conformarsi al parere motivato, tuttavia, il Governo italiano avrebbe dovuto iniziare in tempo utile la procedura necessaria per porre fine alle misure sospensive dichiarate incompatibili con l'articolo 31. La presentazione di una domanda concernente l'adozione di misure di salvaguardia ha tutt'altra portata.

Per le ragioni sopra esposte le eccezioni di irricevibilità dedotte dal convenuto vanno respinte.

C — Nel merito

Il convenuto, pure non contestando in maniera formale che la reintroduzione da parte di uno Stato membro di misure restrittive all'importazione di prodotti la cui liberazione era stata consolidata tra gli Stati membri è incompatibile con l'articolo 31 del trattato, invoca tuttavia vari argomenti tendenti a sostenere che, ciò nonostante, nelle condizioni e circostanze in cui si presenta la controversia, la detta inosservanza dell'articolo 31 non costituirebbe da parte della Repubblica italiana un'inadempienza agli obblighi imposti dal trattato :

a) Il convenuto, invocando anzitutto il carattere provvisorio delle misure adottate, afferma che la propria volontà di ristabilire al più presto possibile la libertà di importazione dei prodotti in causa è dimostrata dal fatto che la durata della validità delle misure di sospensione è stata fissata a più riprese e per brevi periodi.

Va però rilevato a questo proposito che l'obbligo di « standstill » previsto dall'articolo 31 è assoluto e non comporta alcuna eccezione, sia pure parziale o temporanea, mentre l'interpretazione sostenuta dal convenuto consentirebbe azioni unilaterali degli Stati membri che sarebbero nettamente in contrasto con l'obiettivo perseguito dal Trattato in materia di libera circolazione delle merci.

L'argomento fatto valere dal convenuto va quindi respinto.

b) Il convenuto sostiene in secondo luogo che l'articolo 226, concernente l'adozione di misure di salvaguardia, sarebbe applicabile nella specie e che la Commissione avrebbe dovuto pronunciarsi a tale riguardo, pur non avendo ricevuto nessun invito formale in tale senso prima del 5 gennaio 1961.

Va però rilevato che le misure di salvaguardia previste dall'articolo 226, possono essere autorizzate solo nell'ambito della

procedura speciale prevista dal detto articolo, cioè in base ad una domanda formale e non equivoca del Governo interessato, giacchè esse costituiscono delle misure di eccezione rispetto alle regole del Trattato e possono perturbare il funzionamento del mercato comune. Nella specie, la lettera del Governo italiano in data 20 giugno 1960 si riferiva soltanto ai provvedimenti adottati da questo Governo, senza fare la minima allusione alle misure di salvaguardia la cui adozione è subordinata all'autorizzazione della Commissione. Di conseguenza questa non poteva pronunciarsi sulla domanda concernente l'adozione di misure di salvaguardia prima del 5 gennaio 1961, quando cioè le era stata rivolta un'espressa domanda in tal senso da parte del convenuto.

c) In terzo luogo, il convenuto sostiene che per ovviare ai prezzi artificialmente bassi allora prevalenti nel settore delle carni suine, non esisteva altro mezzo che la sospensione provvisoria delle importazioni, e che d'altra parte i principi generali di diritto pubblico autorizzano ogni Stato, in caso di urgenza, ad adottare le misure provvisorie che sono necessarie per porre rimedio a delle gravi evenienze.

Occorre peraltro rilevare che l'articolo 226 contiene una disposizione formale, la quale prevede una procedura d'urgenza che permette di portare rimedio, nel più breve termine, alle situazioni più gravi; e che il fatto stesso che una procedura d'urgenza sia stata prevista esclude qualsiasi azione unilaterale da parte degli Stati membri. Questi non potrebbero quindi invocare nè l'urgenza nè la gravità della situazione per eludere la procedura dell'articolo 226.

Nella specie, tale procedura è stata instaurata solo vari mesi dopo l'inizio della fase amministrativa della controversia.

Gli argomenti tratti dalla necessità e dall'urgenza vanno pertanto respinti.

d) Il convenuto invoca infine l'articolo 36 del Trattato, il quale autorizza, tra l'altro, i divieti all'importazione giustificati da motivi d'ordine pubblico, e sostiene che la Commissione investita della questione avrebbe dovuto esaminare di propria iniziativa se l'articolo 36 fosse applicabile nella specie.

A tale proposito va anzitutto osservato che l'articolo 36, a differenza dell'articolo 226, contempla delle ipotesi di natura non economica, che non possono pregiudicare i principi stabiliti dagli articoli 30 a 34, come lo conferma l'ultima frase dell'articolo suddetto; e che segnatamente l'articolo 36 non stabilisce una clausola di salvaguardia generica in aggiunta a quella prevista dall'articolo 226, tale da consentire agli Stati membri di derogare mediante un'azione unilaterale alla procedura e alle garanzie previste da questo ultimo articolo.

Infine, niente a priori poteva far supporre alla Commissione che le restrizioni temporanee all'importazione decise improvvisamente dal Governo italiano potessero giustificarsi sulla base dell'articolo 36, dato che tale argomento non era stato mai menzionato nel corso dei contatti che hanno preceduto la fase giudiziaria.

Anche questa tesi va pertanto respinta.

Per tutte le ragioni sopra esposte la Corte dichiara fondato il ricorso.

D — Spese

Ai termini dell'articolo 69, paragrafo 2 del Regolamento di Procedura, la parte soccombente va condannata alle spese.

Nella specie, il Governo convenuto è rimasto soccombente in tutte le sue eccezioni; le spese quindi vanno poste a suo carico.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli da 30 a 34, 36, 169, 171 e 226 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea;

Visto il protocollo sullo statuto della Corte di Giustizia delle Comunità Europee;

Visto il Regolamento di Procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee;

LA CORTE

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara ricevibile il ricorso e statuisce :

- 1. Il Governo italiano, sospendendo provvisoriamente le importazioni dei prodotti di cui trattasi in provenienza dagli altri Stati membri, ha mancato all'obbligo sancito dall'articolo 31, comma 1º, del Trattato.**
- 2. La parte convenuta va condannata alle spese.**

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 19 dicembre 1961.

DONNER	RIESE	RUEFF
DELVAUX	HAMMES	ROSSI
		CATALANO

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 19 dicembre 1961.

Il Cancelliere
A. VAN HOUTTE

Il Presidente
A. M. DONNER