

lui formulata nella 22a sessione, di far entrare in vigore l'accordo «senza cercare in questa fase di risolvere tutti i problemi, restando inteso che al termine di un periodo di un anno si sarebbe proceduto ad un riesame dell'accordo sulla norma, e che il gruppo avrebbe nel frattempo proseguito i lavori sugli aspetti ancora da risolvere» [cf. TC/ECG/M/74.2 (Prov.) punto 5]. Conformemente alle decisioni adottate, il gruppo proseguirà i suoi lavori in tale settore sin dalla prossima sessione.

Il presidente auspica che il gruppo presenti alle istanze superiori, nel più breve termine, il progetto di risoluzione relativa all'accordo, affinché questo possa entrare in vigore il 1° aprile 1975. A tal fine egli ha preparato l'allegato progetto di relazione del gruppo, che riassume brevemente i tratti essenziali dell'accordo e le circostanze in cui esso è stato adottato.

Affinché la relazione possa essere presentata al Consiglio in tempo utile, le delegazioni sono invitate a presentare al segretario le eventuali osservazioni su tale progetto *entro il 24. 2. 1975 al più tardi*, data alla quale il progetto verrà altrimenti considerato come approvato dal gruppo.»

Conformemente all'art. 107, § 2, del regolamento di procedura della Corte, hanno presentato osservazioni:

- il Consiglio delle CC.EE.,
- l'Irlanda,
- la Repubblica italiana,
- il Regno dei Paesi Bassi,
- il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Conformemente all'art. 108, § 2, del regolamento di procedura della Corte, sono stati ascoltati gli avvocati generali H. Mayras, A. Trabucchi, J.-P. Warner e G. Reischl.

Discussione

Sulla questione è d'uopo fare le seguenti considerazioni.

A — Sull'ammissibilità della domanda

L'art. 228, n. 1, 2° capoverso, del trattato prevede che il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono interpellare la Corte circa la compatibilità con le disposizioni del trattato di un accordo che si intende stipulare con uno o più paesi terzi od un'organizzazione internazionale.

La forma dell'accordo — secondo gli schemi del diritto internazionale — non ha rilevanza per l'ammissibilità della domanda. Allorché nell'art. 228, n. 1, 2° capoverso, si parla di accordo, il termine va inteso in senso generale, designa cioè ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma.

L'accordo in questione presenta detti requisiti. Esso contiene una «norma», cioè una regola di condotta per un determinato settore e formulata in termini precisi, vincolante per le parti contraenti. La possibilità — esplicitamente prevista — di derogare a questa norma solo in casi eccezionali e a condizioni ben

determinate dimostra come l'accordo sia vincolante per i contraenti e risponda ai requisiti di cui all'art. 228, n. 1, 2° capoverso del trattato.

I lavori preparatori sono terminati per quanto concerne la sostanza dell'accordo; formalmente esso è previsto come risoluzione del Consiglio dell'OCSE.

Dal «progetto di relazione al Consiglio dell'OCSE sull'accordo riguardante una norma sulle spese locali» si evince che attualmente non è ancora stata concordata «la forma in cui la CEE potrà aderire all'accordo, giacché la decisione comunitaria sarà resa nota al più presto».

Tenuto conto di detti elementi e della raccomandazione della Commissione relativa alla «forma» della partecipazione della Comunità all'accordo di cui trattasi, è indubbio che il progetto d'accordo costituisce un «accordo previsto» ai sensi dell'art. 228, n. 1, 2° capoverso del trattato.

D'altronde il fatto che la Commissione abbia sollevato il problema della compatibilità dell'accordo con le disposizioni del trattato onde ottenere il parere della Corte sulla portata delle competenze della Comunità per la stipulazione dell'accordo previsto non è sufficiente per far dichiarare inammissibile la domanda sotto il profilo dell'art. 228, n. 1, 2° capoverso, di cui sopra.

La compatibilità di un accordo con le disposizioni del trattato va vagliata alla luce delle norme nel loro complesso, cioè sia di quelle che disciplinano la portata della competenza delle istituzioni della Comunità, sia delle disposizioni sostanziali.

L'art. 228, n. 1, 2° capoverso, ha lo scopo di evitare le complicazioni derivanti da ricorsi originati da una presunta incompatibilità con il trattato degli accordi internazionali che vincolano la Comunità. Una sentenza che dichiarasse un accordo (sia per il contenuto, sia per la procedura seguita nella stipulazione) incompatibile con le disposizioni del trattato susciterebbe vespai sia in sede comunitaria che in sede internazionale e potrebbe arrecare pregiudizio a tutte le parti interessate, ivi compresi i paesi terzi.

Onde evitare dette complicazioni, il trattato ha preferito prescrivere che venga interpellata la Corte in via preliminare, onde chiarire, prima della stipulazione, se l'accordo è compatibile con il trattato. È necessario quindi allargare questa procedura a tutti i problemi che possono venir sottoposti sia al giudice nazionale, sia al giudice comunitario, purchè detti problemi diano adito ad incertezze sulla validità formale o sostanziale dell'accordo, oppure sulla compatibilità tra accordo e trattato.

Potendosi interpellare la Corte di giustizia, sia in forza degli artt. 169 e 173 del trattato, sia in via pregiudiziale, sul se la stipulazione di un accordo rientri nella sfera di competenza della Comunità e se, eventualmente, tale competenza sia stata esercitata conformemente alle disposizioni del trattato, cioè secondo una prassi che in linea di massima è soggetta al sindacato della Corte, sia direttamente, si deve ammettere che la Corte può essere interpellata su questi punti a titolo preventivo come contemplato dall'art. 228.

La conclusione dei lavori preliminari relativi alla sostanza dell'accordo non consente di affermare che il parere è stato chiesto tardivamente, in quanto per il carattere non contenzioso del procedimento di cui all'art. 228, n. 1, 2° capoverso, il trattato esclude che sia posto un termine tassativo per la presentazione della domanda.

Non vi sono motivi per respingere la domanda.

B — Sulla risposta da darsi alle questioni sollevate

1. Se la Comunità sia competente a stipulare l'accordo OCSE relativo ad una norma per le spese locali

Vediamo anzitutto gli artt. 112 e 113 del trattato.

Il primo recita:

«... i regimi di aiuti concessi dagli Stati membri alle esportazioni nei paesi terzi saranno progressivamente armonizzati prima del termine del periodo transitorio, nella misura necessaria per evitare che venga alterata la concorrenza fra le imprese della Comunità.»

Poiché la concessione di crediti all'esportazione rientra nel regime di aiuti concessi alle esportazioni da parte degli Stati membri, risulta già dall'art. 112 che l'oggetto della norma contemplata dall'accordo in questione verte su un settore che, in forza delle disposizioni del trattato, è riservato alla competenza comunitaria.

D'altro canto, l'art. 113 del trattato, ai nn. 1 e 2 recita:

«... la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne ... la politica d'esportazione ...».

Il settore della politica commerciale comune, e più specialmente quello delle esportazioni, comprende necessariamente i regimi d'aiuti all'esportazione e

più particolarmente i provvedimenti in materia di crediti destinati al finanziamento delle spese locali connesse ad operazioni di esportazione. Tali provvedimenti rappresentano infatti un elemento importante della politica commerciale, la cui nozione ha contenuto invariato, vuoi nell'ambito della sfera d'azione internazionale di uno Stato vuoi nella sfera d'azione comunitaria.

Alcune direttive in materia di assicurazione dei crediti, adottate dal Consiglio verso la fine del 1970 e il principio del 1971 riconoscono inoltre esplicitamente l'importante funzione dei crediti all'esportazione nell'ambito degli scambi internazionali in quanto elemento della politica commerciale.

Per questi motivi, la materia disciplinata dalla norma dell'accordo di cui trattasi, che rientra non solo nel regime di aiuti all'esportazione di cui all'art. 112 del trattato, ma, in modo più generale, anche nella politica d'esportazione e — automaticamente — nel settore della politica commerciale comune definita all'art. 113 del trattato, rientra nella sfera della competenza comunitaria.

Nell'adottare i provvedimenti necessari all'applicazione dei principi elencati nelle disposizioni precitate, specie quelli contemplati dall'art. 113 del trattato, che riguardano la politica commerciale comune, la Comunità ha facoltà, grazie alla competenza di cui dispone, non solo di adottare norme interne di diritto comunitario, ma anche di stipulare accordi con i paesi terzi a norma dell'art. 113, n. 2, e 114 del trattato.

La politica commerciale è il risultato del concorso e dell'effetto combinato dei provvedimenti interni ed esterni, che non sono affatto subordinati gli uni agli altri: talvolta sono gli accordi a determinare la politica, talvolta è la politica che detta gli accordi.

Tali accordi possono essere convenzioni di massima, aventi la funzione di stabilire principi uniformi, come l'accordo sulle spese locali; esso non ha alcun carattere specifico, cioè non disciplina operazioni speciali di credito all'esportazione. Esso si limita a sancire una norma, a contemplare alcune esclusioni, ad ammettere deroghe nei casi eccezionali e a stabilire disposizioni generali. D'altro canto, la realizzazione di una politica d'esportazione che si inquadra in una politica commerciale comune non si risolve necessariamente nell'adozione di norme generali e astratte di diritto interno o comunitario. La politica commerciale comune è soprattutto opera di una evoluzione graduale fondata su provvedimenti specifici che possono vertere indifferentemente sugli aspetti «autonomi», e sugli aspetti esterni di tale politica e possono rientrare nell'ambito della politica commerciale comune anche senza il substrato di un'ampia disciplina, anzi concorrono a costituire progressivamente tale substrato.

2. Sulla esclusività della competenza della Comunità

La risposta a questo problema dipende sia dall'oggetto dell'accordo in questione, sia dal modo con cui nel trattato si concepisce l'impostazione della politica commerciale comune.

L'accordo definisce ai nn. I e II le transazioni cui si applica la norma comune e quelle che invece sono escluse dalla sfera d'applicazione, in quanto rispondono a finalità esclusivamente militari o perché stipulate con paesi in via di sviluppo.

La definizione permette di constatare che l'oggetto della norma, e quindi anche dell'accordo, rientra nei provvedimenti della politica commerciale comune cui aspira l'art. 113 del trattato.

Tale politica è concepita da detto articolo nella prospettiva del funzionamento del mercato comune, per la salvaguardia dell'interesse globale della Comunità, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi dei rispettivi Stati membri.

Tale concezione è palesemente incompatibile con la libertà che gli Stati membri potrebbero riservarsi, invocando una competenza parallela, onde perseguire autonomamente i propri interessi nei rapporti esterni, atteggiamento che potrebbe compromettere il perseguimento delle finalità collettive della Comunità.

L'iniziativa singola degli Stati membri potrebbe provocare disparità nelle condizioni dei crediti all'esportazione, tali da turbare la concorrenza tra le imprese dei vari Stati membri che operano sui mercati esterni. Tali distorsioni possono eliminarsi solo allineando rigorosamente le condizioni dei crediti concessi alle imprese della Comunità, indipendentemente dalla loro nazionalità.

È dunque inammissibile che in un settore come quello disciplinato dall'accordo in questione, che fa parte della politica d'esportazione e, più generalmente, della politica commerciale comune, gli Stati membri conservino una competenza parallela a quella comunitaria, sia nell'ordinamento comunitario che in quello internazionale. Le disposizioni degli artt. 113 e 114 relative alle condizioni che, secondo il trattato, disciplinano la stipulazione dei trattati, in materia di politica commerciale, mettono in luce l'impossibilità di una coesistenza di competenze parallele dei singoli Stati membri.

Riconoscere tale competenza significherebbe ammettere che gli Stati membri possono assumere, nei rapporti con i paesi terzi, atteggiamenti divergenti dall'orientamento generale della Comunità, quindi ne resterebbe falsato il gioco

istituzionale, ne risulterebbe scossa la buona fede nell'ambito della Comunità, che non sarebbe più in grado di assolvere il proprio compito che è soprattutto la tutela dell'interesse comune.

Poco conta che gli obblighi e gli oneri finanziari relativi all'esecuzione dell'accordo gravino direttamente sugli Stati membri. I provvedimenti «interni» ed «esterni» adottati dalla Comunità nell'ambito della politica commerciale comune non possono considerarsi compatibili col trattato solo nel caso in cui trasferiscano alle istituzioni della Comunità vincoli ed oneri finanziari eventualmente connessi con l'accordo: questi provvedimenti hanno unicamente lo scopo di sostituire l'azione unilaterale degli Stati membri, nel settore di cui trattasi, con un'azione comune, fondata su principi uniformi per tutta la Comunità.

Altrettanto poco rilevante, per quel che riguarda i prodotti disciplinati dal trattato CECA, è il rilievo che la competenza degli Stati membri a stipulare l'accordo in questione è garantita dall'art. 71 del trattato CECA che recita:

«La competenza dei governi degli Stati membri in materia di politica commerciale non è pregiudicata dall'applicazione del presente trattato...».

La Corte nella fattispecie è stata interpellata a norma dell'art. 228, n. 1, 2° capoverso, del trattato CEE. Il parere emanando verte dunque sulla compatibilità dell'accordo di cui trattasi con le disposizioni del trattato CEE e definisce la competenza della Comunità a stipulare detto accordo solo nell'ambito delle stesse disposizioni.

Indipendentemente dal problema, conseguente alla necessità di armonizzare le relazioni commerciali della Comunità in campo internazionale, se l'art. 71 del trattato CECA conservi la sua efficacia nonostante l'entrata in vigore del trattato CEE, è comunque impossibile che tale norma possa paralizzare gli artt. 113 e 114 del trattato CEE e modificare la competenza della Comunità a trattare e stipulare accordi internazionali che rientrano nel settore della politica commerciale comune.

LA CORTE

emette il seguente parere:

La Comunità ha competenza esclusiva per aderire all'accordo relativo a norme sulle spese locali di cui alla domanda presentata.

R. Lecourt presidente	R. Monaco presidente di sezione	H. Kutscher presidente di sezione	A. M. Donner giudice	J. Mertens de Wilmars giudice
P. Pescatore giudice	M. Sørensen giudice	A. J. Mackenzie Stuart giudice	A. O'Keeffe giudice	

Lussemburgo, 11 novembre 1975.

Il cancelliere

A. Van Houtte