CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 18 maggio 1995 *

1. I presenti procedimenti (C-70/94, Werner, e C-83/94, Leifer) riguardano entrambi l'esportazione dalla Comunità di beni a «duplice uso», vale a dire beni che possono essere impiegati sia a scopi civili sia a scopi militari. Nella causa Werner il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte la questione se disposizioni nazionali che rendono obbligatoria un'autorizzazione per l'esportazione di determinati prodotti siano compatibili con l'art. 113 del Trattato. La questione è sorta nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto l'esportazione verso la Libia di un forno ad induzione sottovuoto. Nella causa Leifer un'azione penale è stata intentata dinanzi al Landgericht di Darmstadt a carico dei signori Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf e Otto Holzer in relazione all'esportazione non autorizzata di determinati prodotti verso l'Iraq. Entrambi i procedimenti prospettano il quesito fondamentale se restrizioni di questo tipo possano essere unilateralmente imposte dagli Stati membri oppure rientrino nella competenza esclusiva della Comunità e, più in generale, se simili disposizioni siano compatibili con il diritto comunitario o giustificate in base a quest'ultimo.

La causa Werner

2. La Firma Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen è una società tedesca che aveva installato in Libia, tra il 1979 e il 1982, un'officina di riparazioni con fonderia comprendente una serie di forni per la fusione di ghisa, alluminio e rame. Per la soluzione di un problema relativo alla qualità di colata dell'alluminio essa aveva ricevuto una commessa per la consegna di un forno per fonderia ad induzione sottovuoto, nonché di induttori per tale forno. Il 17 settembre 1991 la società ricorrente richiedeva alle autorità nazionali competenti il rilascio di un'autorizzazione all'esportazione di tale merce in Libia. Con comunicazione 31 ottobre 1991 il Bundesamt für Wirtschaft (ufficio federale per l'economia) negava la concessione dell'autorizzazione con la motivazione secondo cui la fornitura di armi alla Libia avrebbe messo seriamente in pericolo gli interessi protetti a norma dell'art. 7, n. 1, punti 2 e 3, dell'Außenwirtschaftsgesetz (legge relativa al commercio con l'estero, in prosieguo: l'«AWG») [1].

3. L'art. 7, n. 1, dell'AWG così dispone:

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Außenwirtschaftsgesetz 28 aprile 1962, BGBl. I, pag. 481, più volte modificato, da ultimo dall'art. 3, n. 1, della legge 28 febbraio 1992, che istituisce un ufficio federale per le esportazioni, BGBl. I, pag. 376.

«I negozi giuridici e le operazioni nell'ambito degli scambi commerciali con l'estero possono essere limitati al fine di:

1) garantire la sicurezza della Repubblica federale di Germania,

2) impedire perturbazioni della coesistenza pacifica dei popoli,

3) evitare che i rapporti internazionali della Repubblica federale di Germania vengano gravemente perturbati».

4. Tale norma deve essere letta in combinato con l'art. 2, n. 1, dell'AWG, ai cui termini i regolamenti di attuazione possono prescrivere che contratti e operazioni siano assoggettati ad autorizzazioni o divieti. L'art. 2, n. 2, contiene un precetto di proporzionalità in forza del quale le restrizioni non devono eccedere la misura necessaria e devono interferire il meno possibile con la libera attività economica. Esso stabilisce inoltre che le restrizioni possono riguardare solo contratti esistenti, se gli obiettivi perseguiti vengono gravemente minacciati. L'art. 27 dell'AWG contiene la delega per i regolamenti all'uopo previsti. Ai sensi dell'art. 5 dell'Außenwirtschaftsverordnung (regolamento sul commercio con l'estero, in prosieguo: l'«AWV»), adottato in forza delle richiamate disposizioni dell'AWG, è necessaria un'autorizzazione per l'esportazione di beni menzionati nella parte 1A, B e C dell'elenco delle esportazioni (allegato AL dell'AWV).

5. Mediante il 76° regolamento di modifica dell'11 settembre 1991, l'elenco delle esportazioni di cui all'allegato AL è stato modificato come segue:

«1. Al n. 1203 segue il nuovo n. 1204 così formulato:

1204

Forni sottovuoto o a gas inerte, idonei per temperature di esercizio superiori a 1073 K (800 °C), elementi specificamente costruiti, apparecchiature per la relativa condotta e direzione nonché software specificamente sviluppato per tali forni. Elementi o apparecchiature, qualora il paese dell'acquirente o di destinazione sia la Libia.

2. Al n. 1355 segue il nuovo n. 1356 cosi formulato:

1356

Avvolgitrici i cui movimenti verso il posizionamento, l'avvolgimento e l'abbobinamento sono coordinabili o programmabili, idonee per la fabbricazione di strutture di materiali compositi, nonché apparecchiature di guida per il coordinamento o la programmazione, elementi specificamente costruiti, accessori specificamente costruiti e relativo software sviluppato, qualora il paese dell'acquirente o di destinazione sia la Libia».

6. Nell'ambito di questa modifica, il ministro federale dell'Economia ha dichiarato che i prodotti sopra definiti potrebbero essere utilizzati dalla Libia per la produzione di missili. Si suppone che la Libia stia tentando la produzione di missili a medio raggio, capaci di raggiungere paesi come Israele e l'Italia. Dalle osservazioni presentate dal governo tedesco nel presente procedimento emerge che la modifica sopra richiamata ha tratto origine dai tentativi della società Werner di esportare il controverso forno.

7. La società Werner proponeva opposizione avverso la decisione di diniego dell'autorizzazione all'esportazione, argomentando che tale decisione era contraria al regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (in prosieguo: il «regolamento relativo alle esportazioni») [2]. Inoltre essa sosteneva che la merce controversa non era idonea alla produzione di missili.

8. L'opposizione veniva rigettata il 30 novembre 1992 dal Bundesausfuhramt (ufficio federale per il commercio con l'estero), il quale rilevava che il diniego dell'autorizzazione all'esportazione non era in contrasto con il regolamento relativo alle esportazioni. Il terzo 'considerando' di quest'ultimo prevede che le esportazioni verso gli Stati terzi possono essere limitate su iniziativa degli Stati membri, se le misure adottate sono conformi al Trattato. All'uopo, sempre secondo il Bundesausfuhramt, la Repubblica federale di Germania può avvalersi dell'art. 223, n. 1, lett. b), del Trattato, il quale consente l'adozione di determinate misure purché necessarie alla tutela degli interessi fondamentali connessi alla sicurezza. Il Bundesausfuhramt rilevava inoltre che il forno in questione poteva essere utilizzato nell'ambito del programma missilistico libico e che vi erano informazioni stando alle quali simile uso veniva di fatto perseguito.

2 — GU L 324, pag. 25, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3918/91 (GU L 372, pag. 31).

9. Il 12 febbraio 1993 la società Werner proponeva un ricorso contro la decisione di rigetto della sua opposizione davanti al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno. Dinanzi a quest'ultimo le parti formulavano argomenti basati sugli artt. 36, 113 e 223 del Trattato nonché sul regolamento n. 2603/69. Il giudice proponente richiama del pari gli artt. 224 e 228 A del Trattato, sebbene quest'ultimo articolo, aggiunto dal Trattato sull'Unione europea, non sia applicabile ratione temporis ai fatti controversi. Esso esprime dubbi in ordine alla compatibilità delle norme tedesche con il diritto comunitario e sottopone alla Corte la seguente questione:

«Se l'art. 113 del Trattato istitutivo della Comunità europea si opponga a norme nazionali in materia di commercio con paesi terzi in forza delle quali l'esportazione verso la Libia di un forno ad induzione sottovuoto sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione, negata nel caso di specie per il motivo che ciò era necessario per la tutela della sicurezza pubblica dello Stato membro a causa del rischio di perturbazioni dei rapporti internazionali».

10. Nella formulazione della questione il giudice nazionale menziona soltanto l'art. 113 del Trattato, ma risulta evidente dall'ordinanza di rinvio che esso chiede, sostanzialmente, un chiarimento sulla compatibilità della disciplina tedesca in materia di controlli sulle esportazioni, quale è stata applicata nel caso sottoposto alla sua cognizione, con il diritto comunitario in generale. È opportuno prendere in esame le questioni poste dopo aver richiamato i fatti della causa Leifer.

La causa Leifer

11. Gli imputati nella causa principale sono accusati, tra l'altro, di aver esportato in Iraq, negli anni tra il 1984 e il 1988, impianti, parti d'impianti nonché prodotti chimici senza le necessarie autorizzazioni all'esportazione, contravvenendo agli artt. 5 e 5a del regolamento sul commercio con l'estero (AWV) (il quale, come si è sopra accennato, attua la legge relativa al commercio con l'estero, l'AWG), in combinato disposto con alcune altre disposizioni della normativa tedesca.

12. Nelle sue osservazioni scritte il governo tedesco fornisce ulteriori particolari in merito all'adozione e al contenuto delle disposizioni di cui trattasi, spiegando che nel 1984 esso aveva ricevuto informazioni secondo le quali l'Iraq stava elaborando armi chimiche e si era procurato da un'impresa tedesca determinati impianti da utilizzare nell'ambito del suo programma di fabbricazione di armi chimiche. Sembrava, tuttavia, che in quel periodo la normativa tedesca in materia di controlli sulle esportazioni offrisse un'insufficiente tutela per quanto riguarda le

armi chimiche, sia in riferimento alle sostanze chimiche stesse sia per quanto attiene agli impianti o parti di impianti utilizzabili per la fabbricazione di tali armi. Pertanto il 14 maggio 1984 il governo tedesco ha adottato il 52° regolamento di modifica [3], con il quale è stato inserito nell'elenco delle esportazioni (allegato AL dell'AWV) un nuovo n. 1710, con la conseguenza che sono state assoggettate ad autorizzazione, ai sensi dell'art. 5 dell'AWV, cinque sostanze chimiche aggiuntive. Tra queste sostanze figura l'ossicloruro di fosforo ($POCL_3$), uno dei prodotti che il signor Leifer è accusato di avere esportato in Iraq. Inoltre il 6 agosto 1984 il governo tedesco ha adottato il 53° e il 56° regolamento di modifica [4], che hanno inserito nell'elenco delle esportazioni una nuova sezione D, concernente gli impianti, le parti di impianti e le altre apparecchiature destinate ad essere usate nella fabbricazione di determinate sostanze chimiche, nonché un nuovo art. 5a nell'AWV, che prescrive un'autorizzazione per l'esportazione di prodotti rientranti nella sezione D verso paesi non facenti parti dell'OCSE.

13. Va altresì rilevato che, in forza degli artt. 34 e 70 dell'AWG, applicabile all'epoca dei fatti, l'esportazione non autorizzata di prodotti soggetti ad autorizzazione ai sensi degli artt. 5 e 5a dell'AWV è passibile di sanzioni se essa pregiudica la sicurezza della Repubblica federale, perturba la coesistenza pacifica delle nazioni o pregiudica gravemente i rapporti internazionali della Repubblica federale (in pratica, i motivi menzionati all'art. 7, n. 1, dell'AWG).

14. Nel procedimento dinanzi al Landgericht di Darmstadt il signor Leifer, sostenuto dal signor Holzer, ha chiesto e ottenuto la sospensione del procedimento e un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte. Il giudice nazionale segnala di nutrire gravi riserve, in particolare dopo aver preso conoscenza della proposta della Commissione di un regolamento del Consiglio relativo al controllo all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso nonché di prodotti e tecnologie nucleari [5], in ordine alla competenza della Repubblica federale di Germania a istituire un sistema di autorizzazioni negli scambi con paesi terzi ed a comminare sanzioni penali in tale settore. Esso sottopone pertanto alla Corte le seguenti questioni:

«1. a) Se l'art. 113 del Trattato CEE vada interpretato nel senso che rientrano nel suo campo di applicazione anche le disposizioni nazionali intese a limitare le esportazioni verso Stati terzi di merci utilizzabili per scopi

3 — *Bundesanzeiger* 15 maggio 1984, n. 91, pag. 4509.

4 — BGBl. I, pagg. 1079 e 1080.

5 — GU C 253, pag. 13.

sia militari sia civili (cosiddette merci a duplice uso) (...) [6].

b) Se, pertanto, le istituzioni comunitarie siano esclusivamente competenti per siffatte limitazioni all'esportazione, salvo un'autorizzazione a favore di singoli Stati membri e fatte salve le eccezioni previste dal Trattato CEE.

In caso di risposta affermativa:

2. Se gli artt. 223, n. 1, lett. b), e 224 del Trattato CEE nonché 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (GU 1969, L 324, pag. 25), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1991, n. 3918 (GU 1991, L 372, pag. 31, in prosieguo: il "regolamento relativo alle esportazioni"), vadano interpretati nel senso che ad uno Stato membro è eccezionalmente consentito emanare disposizioni nazionali volte a limitare l'esportazione di merci a duplice uso verso Stati terzi come quelle descritte alla questione sub 1.

3. Se gli artt. 223, n. 1, lett. b), e 224 del Trattato CEE nonché 11 del regolamento relativo alle esportazioni vadano interpretati nel senso che permettono agli Stati membri l'adozione di disposizioni nazionali

a) che pongono a carico del richiedente l'intero onere della prova dell'uso a scopi civili delle merci a duplice uso quale presupposto per il rilascio di un'autorizzazione all'esportazione,

b) secondo le quali l'autorizzazione all'esportazione può esser rifiutata già in caso di idoneità oggettiva delle merci all'uso a scopi militari.

6 — Il testo integrale del punto a) della prima questione è così formulato:
«Se l'art. 113 del Trattato CEE vada interpretato nel senso che rientrano nel suo campo di applicazione anche le disposizioni nazionali intese a limitare le esportazioni verso Stati terzi di merci utilizzabili per scopi sia militari sia civili (cosiddette merci a duplice uso) come quelle contenute nella sezione A, parte I, dell'elenco relativo alle esportazioni e nel 52° regolamento 14 maggio 1984 (Bundesanzeiger 91/84) con l'inserimento del n. 1710 nella parte I, sezione C, dell'elenco relativo alle esportazioni, nonché nel 56° regolamento di modifica del regolamento sul commercio con l'estero (AWV) con l'inserimento dell'art. 5a dell'AWV del 6 agosto 1984 (BGBl. 1984 I, pag. 1079) e nel 53° regolamento di modifica dell'elenco relativo alle esportazioni con l'inserimento della sezione D nella parte I di detto elenco (BGBl. 1984 I, pag. 1080)».

4. a) Se l'art. 1 del regolamento relativo alle esportazioni vada interpretato nel senso che la libertà di esportazione ivi disciplinata comprende anche l'esenzione da procedure di autorizzazione all'esportazione e da sanzioni penali nazionali in caso di violazione delle normative nazionali di autorizzazione all'esportazione.

b) Se le sanzioni penali degli Stati membri provochino una limitazione della libertà di esportazione ai sensi dell'art. 1 del regolamento relativo alle esportazioni, per la cui decisione i singoli Stati membri non sono competenti senza autorizzazione delle istituzioni comunitarie e fatte salve le circostanze di fatto eccezionali di cui all'art. 11 del regolamento sulle esportazioni.

5. a) Se gli artt. 223, n. 1, lett. b), e 224 del Trattato CEE nonché 11 del regolamento relativo alle esportazioni siano da interpretare nel senso che permettono eccezionalmente ai singoli Stati membri l'adozione di procedure di autorizzazione all'esportazione abbinate a sanzioni penali, non per la tutela della propria sicurezza, ma soltanto al fine di prevenire una perturbazione considerevole della convivenza pacifica dei popoli, ovvero per impedire che i rapporti con l'estero dello Stato membro interessato vengano gravemente perturbati (v. la disciplina di cui all'art. 7, n. 1, punti 2 e 3, della legge federale relativa al commercio con l'estero: AWG).

b) Se gli artt. 223, n. 1, lett. b), e 224 del Trattato CEE nonché 11 del regolamento relativo alle esportazioni debbano interpretarsi nel senso che consentono in via eccezionale ai singoli Stati membri di emanare disposizioni penali che sanzionino l'esportazione non autorizzata di merci a duplice uso e di $POCL_3$ utilizzabili a scopi sia militari sia civili, come prevede il combinato disposto degli artt. 34, n. 1, punto 3, 33, n. 1, e 7, n. 1, dell'AWG con gli artt. 70, n. 1, punto 1, 5 e 5a dell'AWV e le sezioni A e C n. 1710 nonché la sezione D dell'elenco di esportazione, parte I, nelle redazioni del 14 maggio 1984 e del 6 agosto 1984, e se siffatte disposizioni penali, che comminano altresì pene detentive, debbano inoltre conciliarsi col principio di proporzionalità.

c) Se gli artt. 223, n. 1, lett. b), e 224 del Trattato CEE nonché 11 del regolamento relativo alle esportazioni vadano interpretati nel senso che permettono agli Stati membri, nell'ipotesi di esportazioni non autorizzate

di merci a duplice uso, di infliggere pene detentive e pecuniarie già in caso di idoneità oggettiva di tali merci ad un impiego militare.

d) Se il diritto comunitario consenta di comminare una pena solo in caso di ragionevole probabilità, fondata su dati di fatto, dell'impiego a scopi militari delle merci a duplice uso, nonché in caso di conoscenza di tale circostanza da parte dell'esportatore.

6. In caso di soluzione totalmente o parzialmente negativa delle suddette questioni:

Se dall'art. 113 del Trattato CEE e/o dall'art. 1 del regolamento relativo alle esportazioni derivi un effetto diretto a favore dei singoli, con la conseguenza che l'art. 113 del Trattato CEE e/o l'art. 1 del regolamento sulle esportazioni fanno sorgere in capo ai singoli cittadini comunitari diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare».

15. Tali questioni possono essere riassunte e riformulate nel seguente modo:

1) Se rientrino nelle previsioni dell'art. 113 del Trattato CEE disposizioni nazionali che limitano le esportazioni di merci a duplice uso verso paesi terzi, cosicché la Comunità goda, in via di principio, di una competenza esclusiva ad adottare tali disposizioni. In caso affermativo, se tali disposizioni nazionali possano nondimeno essere giustificate alla luce dell'art. 223, n. 1, lett. b), o dell'art. 224 del Trattato o dell'art. 11 del regolamento n. 2603, pur non essendo intese alla salvaguardia della sicurezza dello Stato membro interessato, ma semplicemente ad evitare gravi perturbazioni della coesistenza pacifica delle nazioni o gravi perturbazioni delle relazioni dello Stato membro interessato con l'estero.

2) In questo contesto, quale sia l'ambito riservato alla normativa nazionale:

a) l'imposizione al richiedente del complessivo onere di provare che le merci sono destinate ad uso civile;

b) il diniego dell'autorizzazione all'esportazione se le merci sono oggettivamente idonee ad un uso militare;

c) la comminazione di sanzioni, ivi comprese le pene detentive, con l'ulteriore questione se tali sanzioni siano compatibili con il principio di proporzionalità.

3) Se l'art. 113 del Trattato e/o l'art. 1 del regolamento n. 2603/69 esplichino diretta efficacia.

Le norme comunitarie pertinenti

16. L'art. 113, n. 1, del Trattato così dispone:

«La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne (...) la politica di esportazione (...)».

17. L'art. 113 ha trovato attuazione grazie al regolamento relativo alle esportazioni, che istituisce norme comuni applicabili alle esportazioni [7]. L'art. 1 di questo regolamento, intitolato «Principio fondamentale», recita:

«Le esportazioni della Comunità economica europea verso i paesi terzi sono libere, vale a dire non soggette a restrizioni quantitative, ad eccezione di quelle applicate in conformità delle disposizioni del presente regolamento».

Tale «Principio fondamentale», che forma il titolo I del regolamento, ha una portata manifestamente ampia. Alcuni prodotti ai quali il principio fondamentale non si applica sono elencati nell'allegato del regolamento, ma queste esclusioni sono irrilevanti ai fini del presente procedimento. È a mio giudizio evidente che il principio fondamentale è applicabile ai beni a duplice uso. Il problema fondamentale nel presente procedimento è, come si è rilevato sopra, quello della portata delle deroghe al principio fondamentale sancito nel titolo I del regolamento.

18. I titoli II e III del regolamento relativo alle esportazioni contengono norme in materia di procedura comunitaria d'informazione e di consultazione e di misure di salvaguar-

7 — Citato supra (nota 2).

dia. Il titolo IV contiene disposizioni transitorie finali, tra cui l'art. 11, il quale recita:

«Senza pregiudizio di altre disposizioni comunitarie, il presente regolamento non è di ostacolo all'adozione od all'applicazione, da parte degli Stati membri, di restrizioni quantitative all'esportazione giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale».

19. Gli artt. 223 e 224 del Trattato menzionano anch'essi gli interessi degli Stati membri in materia di sicurezza. L'art. 223, n. 1, lett. b), dispone che:

«Ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari».

20. L'art. 223, n. 2, aggiunge che:

«Nel corso del primo anno [8] successivo all'entrata in vigore del presente Trattato, il Consiglio con deliberazione unanime stabilisce l'elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1 b)».

Nel 1958 il Consiglio ha infatti adottato tale elenco. La decisione del Consiglio non è mai stata pubblicata, ma il suo testo è allegato alle osservazioni della Commissione. I prodotti controversi nel presente procedimento non figurano in tale elenco, il quale non è mai stato aggiornato né in qualche modo modificato.

21. L'art. 224 del Trattato recita:

«Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi

8 — La forma al plurale utilizzata nell'espressione «During the first years» nel testo inglese del Trattato, nella versione pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, è manifestamente erronea.

agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o [9] di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

22. Infine, si è fatto richiamo, nel corso del procedimento, all'art. 228 A del Trattato, inserito dal Trattato sull'Unione europea e non ancora in vigore all'epoca dei fatti. Questo articolo così dispone:

«Quando una posizione o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie».

23. L'art. 228 A fa riferimento alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Sebbene l'art. L del Trattato sull'Unione europea escluda dalla giurisdizione della Corte le disposizioni relative a tale politica (artt. da J a J.11 del Trattato medesimo), va rilevato che l'art. J.1, n. 2, considera come uno degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune il «rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme».

24. L'art. 228 A non è l'unica ipotesi in cui decisioni adottate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune possono essere accompagnate da provvedimenti adottati in forza del Trattato CE. Nel corso del 1992 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento (CEE) del Consiglio, relativo al controllo all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso e di prodotti e tecnologie nucleari [10]. In udienza la Corte è stata informata del fatto che nel dicembre 1994 il Consiglio ha accolto tale proposta, ma le pertinenti norme non sono ancora state pubblicate nella Gazzetta ufficiale. Si è rilevato che il regolamento ora adottato dal Consiglio è integrato da una decisione ai sensi dell'art. J.3 del Trattato sull'Unione europea che stabilisce l'elenco di prodotti e destinazioni assoggettati a controllo. Si è posto in evidenza come la maggior parte dei prodotti controversi nel presente procedimento rientri in tali elenchi. Nell'aprile 1995 il regolamento e la decisione sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale con efficacia retroattiva [11].

9 — Nel testo inglese della versione pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee è contenuto un errore manifesto.

10 — Citata supra (nota 5).

11 — Regolamento (CE) del Consiglio 19 dicembre 1994, n. 3381, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso (GU L 367, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 10 aprile 1995, n. 837 (GU L 90, pag. 1); decisione del Consiglio 19 dicembre 1994, 94/942/PESC, relativa all'azione comune, adottata dal Consiglio in base all'art. J.3 del Trattato sull'Unione europea, riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso (GU L 367, pag. 8), modificata dalle decisioni del Consiglio 10 aprile 1995, 95/127/PESC e 95/128/PESC (GU L 90, pagg. 2 e 3).

25. Passo ora all'esame delle problematiche comuni a entrambi i procedimenti, iniziando da quella relativa agli effetti dell'art. 113 del Trattato e del regolamento relativo alle esportazioni. Dopo aver cercato di individuare i principi pertinenti, analizzerò in ordine successivo l'applicazione di questi principi in relazione a ciascuna causa.

La portata e gli effetti dell'art. 113 del Trattato e del regolamento relativo alle esportazioni

26. È assodato che la Comunità possiede una competenza esclusiva nel settore della politica commerciale in forza dell'art. 113 del Trattato [12]; gli Stati membri non possono adottare unilateralmente provvedimenti in materia di politica commerciale in mancanza di una specifica autorizzazione da parte della Comunità [13]. Sorge pertanto la questione se provvedimenti come quelli controversi nel presente procedimento fruiscano di siffatta autorizzazione. Per rispondere a tale interrogativo, è necessario analizzare le disposizioni del regolamento in materia di esportazione, il quale attua l'art. 113 del Trattato e costituisce un esercizio, da parte della Comunità, della sua competenza a disciplinare le esportazioni dalla Comunità. Questo regolamento, come si è sopra rilevato, vieta le restrizioni quantitative all'esportazione (art. 1), tuttavia consente agli Stati membri di imporre simili restrizioni ove ricorrano determinati motivi (art. 11). I punti fondamentali da accertare sono pertanto: 1) se i provvedimenti controversi rientrino in via di principio nella sfera del divieto sancito dall'art. 1 e 2) se essi siano nondimeno giustificati, in forza dell'art. 11, da uno dei motivi specificati in questo articolo.

27. Per entrambe le questioni faccio richiamo alle conclusioni da me presentate nella causa C-367/89, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» [14]. In quella causa si verteva sul sequestro, disposto dalle autorità doganali lussemburghesi, di un «microetch» destinato ad essere esportato nell'Unione Sovietica. Il sequestro era stato deciso in quanto l'esportatore non aveva ottenuto il rilascio di una licenza di esportazione in Lussemburgo, licenza che veniva richiesta dalle norme adottate in attuazione degli accordi stipulati in sede COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls; un comitato che a quanto pare non esiste più). In quella causa ho sostenuto che la controversia riguardava una restrizione all'esportazione verso un paese terzo, che tale restrizione ricadeva nell'ambito di applicazione dell'art. 1 del regolamento relativo alle esportazioni, ma che, alla luce del principio di proporzionalità, essa poteva trovare giustificazione ai sensi dell'art. 11 del regolamento. La Corte non ha condiviso questo

12 — V. da ultimo parere 1/94, 15 novembre 1994, sull'accordo che istituisce l'organizzazione mondiale del commercio (Racc. pag. I-5267).

13 — Sentenze 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke e Schou (Racc. pag. 1921, punto 32); 18 febbraio 1986, causa 174/84, Bulk Oil (Racc. pag. 559).

14 — Sentenza 4 ottobre 1991, causa C-367/89 (Racc. pag. I-4621, paragrafi 15-29 delle conclusioni).

punto di vista, preferendo valutare i fatti sotto il profilo delle norme comunitarie in materia di transito [15], talché nella sentenza non ha fatto richiamo al regolamento relativo alle esportazioni [16].

28. Nei presenti procedimenti sono stati ancora una volta mossi dubbi, sulla base di vari motivi, in ordine all'applicabilità del regolamento. Come ho già rilevato, non ritengo che vi siano motivi per escludere i beni a duplice uso dall'ambito di applicazione del regolamento.

29. Un punto ancora più critico è quello se, diversamente dall'art. 34 del Trattato, l'art. 1 del regolamento vieti le restrizioni quantitative all'esportazione senza menzionare le misure di effetto equivalente.

30. Nella causa Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» si era sostenuto che i provvedimenti controversi non erano restrizioni quantitative, ma piuttosto misure di effetto equivalente, che esulavano dalla sfera del divieto posto dall'art. 1 del regolamento. Tale argomento mi era parso inattendibile [17].

31. Nei presenti procedimenti si è, ancora una volta, formulata l'ipotesi che i provvedimenti controversi versino fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 1 del regolamento, in quanto non sarebbero restrizioni quantitative, ma soltanto misure di effetto equivalente. A mio giudizio, pur essendo lecito affermare che l'art. 1 non si applica a tutte le misure di effetto equivalente, questo articolo deve indubbiamente essere considerato — come ha correttamente rilevato il governo francese — nel senso che esso vieta le misure il cui effetto sia equivalente alla preclusione totale di una specifica categoria di esportazioni. In particolare, un sistema di autorizzazioni il cui scopo e il cui effetto sia quello di precludere tutte le esportazioni di determinati prodotti verso determinati Stati deve considerarsi contrastante con il principio della libera esportazione di prodotti dalla Comunità e rientrante nella sfera del divieto sancito dall'art. 1 del regolamento, a meno che non sia giustificato alla luce di altre disposizioni del medesimo regolamento.

32. È altresì evidente, a mio parere, che l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni è in via di principio idoneo a giustificare i provvedimenti nazionali contestati. Autorizzando le misure adottate dagli Stati membri per motivi di pubblica sicurezza (tra gli altri motivi), l'art. 11 ricomprende nella propria sfera il tipo di misure e il tipo di giustificazioni di cui si tratta nei presenti procedimenti. Non può a mio avviso sostenersi che la portata dell'art. 11 è, al riguardo, troppo ampia e conferisce agli Stati membri

15 — V. punto 13 della sentenza.

16 — V. Govaere e Eeckhout: «On Dual Use Goods and Dualist Case Law: The *Aimé Richardt* Judgment on Export Controls», *Common Market Law Review* 1992, vol. 29, pagg. 941-965.

17 — V. paragrafi 19-22 delle conclusioni.

poteri più estesi di quelli che sono compatibili con la competenza esclusiva della Comunità nel campo della politica commerciale [18]. Come cercherò di dimostrare nel prosieguo, i provvedimenti in tema di sicurezza sono ancora, e in ampia misura, riconducibili alla competenza degli Stati membri.

33. Ciò vale anche dopo l'inserimento dell'art. 228 A del Trattato (v. supra, paragrafo 9), il quale, come ho già rilevato, non era ancora in vigore all'epoca dei fatti rilevanti. L'art. 228 A si limita ad autorizzare l'azione della Comunità intesa ad attuare l'incipiente politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Sembra chiaro, tuttavia, che in mancanza di una posizione comune o di un'azione comune adottata ai sensi del titolo V del Trattato sull'Unione europea gli Stati membri restano liberi di perseguire interessi connessi alla sicurezza, collettiva o individuale.

34. Riassumendo, la mia posizione è, pertanto, che, malgrado la competenza esclusiva della Comunità nel settore della politica commerciale, gli Stati membri possono unilateralmente adottare azioni per motivi di pubblica sicurezza, ma simili misure, in quanto pregiudichino le esportazioni verso paesi terzi, debbono essere giustificate ai sensi dell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni.

Ordine pubblico, pubblica sicurezza e tutela della salute e della vita delle persone

35. Per i motivi che ho illustrato nelle conclusioni presentate nella causa Richardt [19], non ho alcun dubbio sul fatto che la nozione di pubblica sicurezza, di cui all'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, è in via di principio sufficientemente ampia per ricomprendere restrizioni relative agli spostamenti di beni o tecnologie di importanza strategica verso paesi sospettati di costituire una minaccia militare. Va ricordato che l'art. 11 consente limitazioni alle esportazioni verso paesi terzi per motivi identici a quelli in base ai quali l'art. 36 del Trattato consente restrizioni all'importazione, all'esportazione o al transito di beni tra Stati membri. Ritengo che principi analoghi dovrebbero presiedere all'interpretazione di entrambe le disposizioni e che occorra pertanto muovere, al riguardo, dalla sentenza della Corte nella causa Richardt, nella quale è stato preso in esame il problema se il sequestro del microetch, in quanto restrizione al transito comunitario, fosse compatibile con l'art. 36 del Trattato. La Corte ha dapprima ricordato che lo scopo dell'art. 36 non è quello di riservare determinate materie alla competenza esclu-

18 — V. sentenza Bulk Oil, citata supra (nota 13), punti 32-36.

19 — V. paragrafo 28 delle conclusioni.

siva degli Stati membri, ma soltanto di consentire che le discipline nazionali deroghino al principio della libera circolazione delle merci. Poiché costituisce un'eccezione ad un principio fondamentale stabilito dal Trattato, l'art. 36 deve essere interpretato in modo da non spiegare i suoi effetti al di là di quanto è necessario per la protezione degli interessi che esso mira a tutelare [20].

36. La Corte ha proseguito rilevando che la nozione di pubblica sicurezza di cui all'art. 36 del Trattato comprende tanto la sicurezza interna degli Stati membri quanto la loro sicurezza esterna e che è certo che le importazioni, le esportazioni e il transito di merci utilizzabili a fini strategici possono incidere sulla pubblica sicurezza di uno Stato membro e che quest'ultimo ha pertanto il diritto di tutelarla in forza dell'art. 36 del Trattato [21].

37. Mi sembra che gli stessi principi debbano altresì valere per l'interpretazione dell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni. Infatti, lo scopo di quest'ultimo articolo è, verosimilmente, non già quello di riservare determinate materie alla competenza esclusiva degli Stati membri. Esso si limita a consentire la possibilità che la normativa nazionale deroghi al principio fondamentale della libertà di esportazione e, in quanto eccezione ad un principio fondamentale, va interpretato restrittivamente. Inoltre è evidente che, poiché l'art. 36 del Trattato deve essere interpretato nel senso che consente restrizioni al transito intracomunitario delle merci imposte allo scopo di proteggere la sicurezza esterna di uno Stato membro, l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, che ha specificamente ad oggetto le esportazioni provenienti da paesi terzi, deve altresì consentire ad uno Stato membro di proteggere la propria sicurezza esterna: quest'ultima verrà con maggiore probabilità minacciata da esportazioni di prodotti strategici verso paesi terzi che non dal commercio intracomunitario di simili prodotti.

38. Si potrebbe argomentare che l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni non va interpretato altrettanto restrittivamente come l'art. 36 del Trattato, in quanto l'art. 11 non costituisce una deroga ad una norma fondamentale del Trattato; esso deroga soltanto all'art. 1 del regolamento relativo alle esportazioni, in forza del quale le esportazioni non devono essere assoggettate a restrizioni quantitative. Questo non è, tuttavia, un argomento convincente. La politica commerciale comune, essendo indispensabile integrazione dell'Unione doganale sulla quale la Comunità è fondata, non è meno vitale per il funzionamento della Comunità rispetto alle norme del Trattato relative al mercato interno. S'intende che le restrizioni imposte dagli Stati membri alle esportazioni verso paesi terzi possono pregiudicare il commercio intracomunitario, come, ad esempio, nell'ipotesi in cui le merci transitino attraverso un altro Stato membro, come avveniva nella causa Richardt. La circostanza che il Trattato di per sé non enunci le norme fondamentali della politica commerciale comune non significa che siffatte norme non esistano. Nel settore della politica delle esportazioni la norma fondamentale è contenuta nel regolamento

20 — V. punti 19 e 20 della sentenza.

21 — V. punto 22 della sentenza.

relativo alle esportazioni: le esportazioni dalla Comunità sono libere. Inoltre non dovrebbe perdersi di vista il fatto che, sebbene l'art. 11 non deroghi ad una norma materiale del Trattato, esso può essere interpretato nel senso che costituisce una deroga al principio della competenza esclusiva della Comunità nel settore della politica commerciale, principio enunciato nell'art. 113 del Trattato [22].

39. Conseguentemente ritengo che l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni debba essere interpretato, in linea di massima, alla stessa stregua dell'art. 36 del Trattato, quantomeno in un settore come quello dei controlli sulle esportazioni strategiche, ove si tratti di raggiungere un identico obiettivo, quello di salvaguardare la sicurezza esterna di uno Stato membro mediante restrizioni degli scambi intracomunitari o delle esportazioni verso paesi terzi.

40. L'art. 7 dell'AWG, tuttavia, consente di frapporre ostacoli a negozi giuridici ed operazioni posti in essere nel settore del commercio con l'estero non soltanto per motivi di tutela della sicurezza esterna della Repubblica federale di Germania, ma anche allo scopo di prevenire perturbazioni della coesistenza pacifica o di evitare che i rapporti internazionali della Repubblica federale di Germania vengano gravemente perturbati. Sembra che tanto nella causa Werner quanto nella causa Leifer le autorità nazionali si preoccupassero soprattutto di questi ultimi obiettivi. In riferimento alla causa Werner la Commissione ritiene che possano sussistere dubbi sul fatto che le esportazioni controverse costituiscano un'effettiva minaccia per la sicurezza tedesca. Tale rilievo induce la Commissione ad esaminare se, supponendo che il giudice nazionale accertasse che il forno di cui trattasi non è idoneo, in pratica, ad essere usato nella produzione di armi, la semplice perturbazione dei rapporti internazionali della Germania possa giustificare il diniego di un'autorizzazione. Dopo aver analizzato le espressioni «ordine pubblico» e «pubblica sicurezza», di cui all'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, la Commissione perviene alla conclusione che la decisione impugnata può essere giustificata sulla scorta di un'applicazione congiunta di questi motivi.

41. A mio parere è difficile, per ragioni che risulteranno chiare qui di seguito, tracciare una linea di demarcazione chiara e netta tra considerazioni di politica estera e considerazioni di politica di sicurezza, non da ultimo perché una perturbazione dei rapporti internazionali può avere gravi ripercussioni sulla sicurezza. Comunque sia, ritengo evidente che il diritto comunitario attribuisce agli Stati membri un ampio potere discrezionale, sempre assoggettato all'applicazione del principio di proporzionalità, in entrambi i settori. Nel campo delle restrizioni all'esportazione verso paesi terzi, l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni sembra inteso a riconoscere tale libertà, senza che sia necessario esaminare in modo più specifico se siano rilevanti le nozioni di «ordine pubblico» o di «pubblica sicurezza».

22 — V. supra, nota 12.

42. Inoltre, i problemi sollevati da considerazioni di politica estera e di politica di sicurezza non sono, in genere, agevolmente assoggettabili a controllo giurisdizionale, come ho cercato di dimostrare nelle mie conclusioni nella causa C-120/94, Commissione/Grecia, riguardante l'embargo greco nei confronti della ex Repubblica iugoslava di Macedonia [23]. Ne consegue che la portata del sindacato giurisdizionale in materia di controlli sulle esportazioni strategiche è inevitabilmente limitata e che tali limiti vengono ben evidenziati dai presenti procedimenti. Non è agevole per codesta Corte, o per un giudice nazionale, accertare l'effettività della minaccia per la sicurezza della Repubblica federale costituita dall'esportazione delle merci controverse nelle fattispecie in esame.

43. In qualche misura, infatti, il diritto comunitario si presta meno del diritto nazionale alla valutazione di tali problemi, dal momento che gli interessi di sicurezza possono differire in modo rilevante tra i vari Stati membri. Come ha puntualizzato il governo del Regno Unito, ciascuno Stato membro può avere interessi di sicurezza specifici, vuoi a causa della sua posizione geografica, vuoi a causa della sua situazione interna, vuoi ancora a causa di minacce esterne specifiche. Ciò è confermato, a mio parere, dal titolo V del Trattato sull'Unione europea, che detta disposizioni per una politica estera e di sicurezza comune. L'art. J.4, n. 1, stabilisce che «la politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune». Tuttavia, l'art. J.4, n. 4, precisa che tale politica non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

44. Come ha altresì precisato il governo del Regno Unito, gli interessi di sicurezza degli Stati membri possono anche essere indiretti, nel senso che, ad esempio, le merci esportate, pur non costituendo di per sé una minaccia diretta, potrebbero rappresentare una minaccia indiretta in quanto potrebbero essere utilizzate nella fabbricazione di materiale bellico oppure nel senso che, anziché essere immediatamente idonee per scopi militari, potrebbero essere adattate per scopi militari o per la fabbricazione di materiale bellico.

45. Se ne deve concludere che, in mancanza di una disciplina comunitaria, spetta in linea di massima alle autorità competenti di ciascuno Stato membro stabilire in quali casi le importazioni di determinati prodotti a duplice uso possano prospettare problemi di sicurezza e che il sindacato giurisdizionale è limitato alla garanzia che non siano stati commessi errori manifesti di valutazione e le autorità nazionali non abbiano ecceduto i poteri riconosciuti loro dall'art. 11 del regolamento. Sennonché questa conclusione lascia ancora aperta la questione se tali auto-

23 — Conclusioni presentate il 6 aprile 1995, non ancora pubblicate in Raccolta.

rità possano avvalersi di una normativa il cui scopo sia quello di evitare che i rapporti internazionali di uno Stato membro vengano gravemente perturbati. Sono del parere che, in quanto questo scopo può considerarsi complementare rispetto ad un obiettivo più generale di protezione della sicurezza di uno Stato membro, una normativa di questo tipo sia in linea di massima giustificata alla luce dell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni. La normativa tedesca controversa nelle cause principali sembra avere queste caratteristiche. L'art. 7 dell'AWG reca il titolo «Tutela della sicurezza e degli interessi internazionali» e altre disposizioni di questa legge indicano del pari che lo scopo perseguito è sostanzialmente quello di controllare le esportazioni per motivi di sicurezza.

46. Per giunta, la sicurezza di uno Stato può sempre meno considerarsi in modo isolato. Essa è strettamente collegata alla sicurezza della comunità internazionale nel suo complesso e dei vari elementi che la compongono. Il riferimento alla pubblica sicurezza di cui all'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni va quindi inteso nel senso che esso ricomprende le restrizioni all'esportazione di merci a duplice uso dirette a salvaguardare la sicurezza di uno Stato membro, ivi compreso il ruolo svolto da quest'ultimo nella salvaguardia della sicurezza della comunità internazionale nel suo complesso.

47. Pertanto, dopo aver cercato di individuare i principi pertinenti, passo ad esaminare l'applicazione di questi principi alle controversie sottoposte alla Corte, prendendo dapprima in esame il procedimento Werner e quindi il procedimento Leifer.

La causa Werner

48. Il governo tedesco illustra, nelle sue osservazioni, i criteri enunciati nell'art. 7 dell'AWG e la loro applicazione al caso di specie. Il richiamo alla coesistenza pacifica è inteso a contrastare l'uso della forza a livelli più bassi dello stato di guerra, ad esempio il terrorismo internazionale. Il governo tedesco osserva inoltre che la decisione impugnata è finalizzata a proteggere la sicurezza esterna di almeno uno Stato membro, vale a dire l'Italia, paese che sembra situarsi all'interno del raggio di azione del tipo di missili che la Libia sta tentando di produrre. La decisione contribuisce pertanto, secondo il governo tedesco, anche alla salvaguardia della vita e della salute delle persone, che è uno dei motivi menzionati nell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni.

49. Il governo tedesco cerca inoltre di giustificare il criterio inteso ad evitare gravi perturbazioni dei propri rapporti internazionali. Esso sottolinea come tali perturbazioni potrebbero pregiudicare gli accordi internazionali in materia di sicurezza di uno Stato nonché le sue possibilità di azione nell'am-

bito della politica estera e della tutela dei suoi interessi di politica estera. Secondo il governo tedesco, il diniego di un'autorizzazione all'esportazione va nel caso di specie considerato sullo sfondo di pregressi incidenti verificatisi nelle esportazioni dalla Germania alla Libia, tra cui il famoso caso Rabta, in cui società tedesche avevano partecipato alla costruzione di una fabbrica libica di gas velenosi. Il governo tedesco segnala che questo incidente ha gravemente turbato i suoi rapporti con gli Stati Uniti e con Israele in particolare. Esso desidera evitare il verificarsi di ulteriori incidenti di questo genere. Il governo tedesco richiama inoltre le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU con le quali è stato proclamato un embargo per tutte le esportazioni di armamenti verso la Libia, ivi compreso il materiale che potrebbe essere utilizzato nella fabbricazione di armamenti.

50. Pur spettando al giudice nazionale accertare se la decisione controversa nelle cause principali sia giustificata alla luce di questi motivi, nel compiere tale accertamento esso potrà senz'altro avvalersi delle seguenti considerazioni.

51. Poiché sono pervenuto alla conclusione che le controverse restrizioni ricadono in via di principio nell'ambito di applicazione dell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, non ritengo sia necessario esaminare la possibile applicazione degli artt. 223 e 224 del Trattato. In ordine all'art. 223, faccio rinvio alle mie osservazioni (v. ultra, paragrafi 62 e 63) relative alla causa Leifer, nell'ambito della quale è stata precipuamente discussa l'applicazione di questo articolo.

52. Quanto all'art. 224, esso fa riferimento a misure che uno Stato membro può essere indotto ad adottare «nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». A prima vista, nessuna di queste circostanze sembra ricorrere nella fattispecie che ha dato origine ai presenti procedimenti. Il governo tedesco richiama le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, senza però sostenere che queste risoluzioni lo abbiano obbligato ad adottare i provvedimenti controversi. Inoltre, lo stesso art. 224 soggiace ad interpretazione restrittiva [24].

53. Resta da esaminare la rilevanza del principio di proporzionalità sull'applicazione dell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni. Ancora una volta è possibile trarre indicazioni dalla causa Richardt. Nella

24 — V. sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651), nonché le mie conclusioni nella causa C-120/94, Commissione/Grecia, citata supra (nota 23), paragrafo 44 e seguenti.

sentenza pronunciata in quella causa la Corte ha enunciato i seguenti principi [25]:

«(...) gli Stati membri possono, al fine di controllare merci qualificate come strategiche, assoggettarne il transito — in forza dell'art. 36 del Trattato — ad un'autorizzazione speciale.

A proposito delle sanzioni previste in caso di inosservanza dell'obbligo di munirsi di detta licenza, va rilevato (...) che un provvedimento di sequestro o di confisca si può considerare sproporzionato rispetto allo scopo perseguito e quindi incompatibile con l'art. 36 del Trattato, qualora possa essere sufficiente respingere la merce verso lo Stato membro di provenienza.

Spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se il regime instaurato rispetti il principio di proporzionalità, tenendo conto di tutti gli elementi di ogni fattispecie, quali l'attitudine della merce a pregiudicare la sicurezza dello Stato, le circostanze in cui l'infrazione è stata commessa e la buona o mala fede dell'operatore che intendeva effettuare il transito e disponeva all'uopo dei documenti rilasciati da un altro Stato membro».

54. Nelle conclusioni da me presentate nella causa Richardt, ho interpretato l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni in maniera analoga [26]:

«(...) non v'è dubbio che la nozione di pubblica sicurezza sia sufficientemente ampia da ricomprendere restrizioni al trasferimento di merci o tecnologie d'importanza strategica verso paesi che si ritiene possano costituire una minaccia militare. A mio parere, tuttavia, gli Stati membri possono invocare l'art. 11 del regolamento n. 2603/69 soltanto nel rispetto del principio di proporzionalità. Ciò implica che uno Stato membro non può, in esecuzione di una disposizione nazionale giustificabile ai sensi di detta norma, adottare provvedimenti che eccedano quanto necessario al conseguimento dello scopo della disposizione in oggetto. L'applicazione del principio di proporzionalità nei singoli casi è materia di competenza dei giudici nazionali. Non si deve pensare che il principio produca lo stesso effetto tanto in relazione all'art. 11 del regolamento quanto in relazione all'art. 36 del Trattato, cui pure si applica. Nondimeno, qualora l'inosservanza di norme nazionali come quelle che stiamo esaminando possa condurre alla confisca della

25 — Punti 23-25.

26 — Paragrafi 28 e 29 delle conclusioni.

merce, ritengo che dovrebbero essere presi in considerazione anche fattori quali lo stato soggettivo del proprietario della merce all'epoca dei fatti e il valore della merce».

La causa Leifer

La prima questione

55. Ancorché l'applicazione del principio di proporzionalità al caso di specie spetti al giudice nazionale, mi sembra che ricorrano fondati motivi perché tale giudice pervenga a convincersi che le esigenze che discendono da tale principio sono state rispettate. Infatti, una volta ammesso che la sicurezza di uno Stato membro può essere messa in pericolo, il margine di valutazione del giudice nell'accertare se le restrizioni all'esportazione siano finalizzate all'obiettivo di salvaguardare tale sicurezza non è molto ampio. Né si potrebbe fondatamente argomentare che tale obiettivo potrebbe essere conseguito con mezzi meno restrittivi, posto che la prescrizione relativa al rilascio dell'autorizzazione all'esportazione è senz'altro una prescrizione minima, necessaria per impedire esportazioni che potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza dello Stato. Inoltre, dalle informazioni fornite dalle autorità tedesche risulta che la domanda relativa al rilascio di un'autorizzazione all'esportazione nel caso di specie era stata debitamente presa in esame.

56. Ritengo pertanto difficile individuare nella causa Werner gli elementi che potrebbero portare a concludere che la decisione impugnata non fosse giustificata alla luce del diritto comunitario.

57. Le risposte al primo quesito posto nella causa Leifer, come sopra riformulato (paragrafo 15), sono in parte consequenziali alle mie precedenti osservazioni. Tuttavia, le questioni sollevate nel procedimento Leifer differiscono in qualche misura da quelle della causa Werner. Nella prima, il procedimento ha ad oggetto esportazioni verso l'Iraq di determinati prodotti che, a quanto sembra, erano idonei alla fabbricazione di armi chimiche. Tali esportazioni avevano avuto luogo nel periodo della prima guerra del Golfo tra l'Iran e l'Iraq, nella quale si sarebbe fatto uso di armi chimiche. Potrebbe argomentarsi che tale guerra non ha comportato neppure una minaccia indiretta per la sicurezza esterna della Repubblica federale di Germania e che, pertanto, le restrizioni tedesche non sono giustificabili alla luce delle esigenze di pubblica sicurezza. Ribadisco la mia opinione secondo cui un simile approccio muove da una visione troppo limitata dei problemi inerenti alla sicurezza. Come ho già rilevato, la nozione di sicurezza deve ritenersi includere la sicurezza della comunità internazionale in generale. Uno Stato membro ha un legittimo interesse ad impedire il diffondersi di armi chimiche a prescindere dal luogo nel quale esse potrebbero essere impiegate.

58. Il governo tedesco richiama inoltre, nelle sue osservazioni, la tutela della salute e della vita delle persone menzionata nell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, argomentando che le restrizioni alle esportazioni sopra descritte erano intese ad impedire l'uso di armi chimiche nella guerra Iran-Iraq e, quindi, a proteggere la salute e la vita di un altissimo numero di persone.

59. A questo argomento il patrocinante del signor Leifer ha ribattuto, in udienza, che i motivi menzionati nell'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni possono essere richiamati unicamente quando sussista una stretta connessione con lo Stato membro che fa valere questi motivi. Tuttavia, questo punto di vista è sicuramente errato quando sono in gioco la salute e la vita delle persone. Adottando il regolamento n. 2603/69 il Consiglio non può aver inteso unicamente autorizzare gli Stati membri a tutelare la salute e la vita dei propri cittadini. S'intende che, in via di principio, uno Stato membro agisce in primo luogo per proteggere i propri cittadini. Tuttavia, ove un conflitto scoppi tra paesi terzi causando un enorme spargimento di sangue, sarebbe insostenibile interpretare l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni nel senso che esso non consente determinate restrizioni all'esportazione finalizzate ad impedire l'aggravarsi delle perdite di vite umane.

60. Va inoltre rilevato che il prodotto chimico assertivamente esportato dall'imputato nelle cause principali (l'ossicloruro di fosforo o $POCl_3$) ha costituito oggetto, successivamente ai fatti di cui alla causa Leifer, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 428/89, relativo all'esportazione di taluni prodotti chimici [27]. Il regolamento faceva seguito ad una conferenza internazionale sulle armi chimiche e ad un consenso generale raggiunto dagli Stati membri in sede di cooperazione politica europea sulla necessità di adottare misure urgenti per controllare le esportazioni di taluni prodotti chimici che potevano essere impiegati per la fabbricazione di tali armi. Il regolamento stabiliva che i prodotti elencati in un allegato del medesimo, tra cui figurava l'ossicloruro di fosforo, erano assoggettati al rilascio di una previa autorizzazione all'esportazione da parte delle competenti autorità degli Stati membri o a procedure di effetto equivalente (art. 1). Esso prevedeva inoltre che l'autorizzazione dovesse essere esclusa se vi fossero motivi per ritenere che i prodotti di cui trattasi sarebbero stati utilizzati per la preparazione o per la fabbricazione di armi chimiche ovvero rischiassero di essere consegnati direttamente o indirettamente a paesi in guerra o situati in zone di grave tensione internazionale (art. 2). Il regolamento è stato ora abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3381/94 [28], che istituisce un regime comunitario di controllo delle importazioni di beni a duplice uso. Sebbene non fossero in vigore all'epoca dei fatti, i regolamenti in parola mostrano come gli Stati membri, e non soltanto la Repubblica federale di Germania, muovessero dall'idea che l'ossicloruro di fosforo potesse essere

27 — GU L 50, pag. 1.
28 — Citato alla nota 11.

utilizzato nella fabbricazione di armi chimiche.

61. È pertanto difficile pervenire ad una conclusione diversa da quella secondo cui le restrizioni del tipo di cui trattasi nei presenti procedimenti rientrano nelle previsioni dell'art. 11 e possono essere giustificate non soltanto in base ad esigenze connesse alla pubblica sicurezza, ma altresì per motivi di tutela della salute e della vita delle persone.

62. Per quanto riguarda gli artt. 223 e 224 del Trattato, è ancora una volta superfluo, a mio giudizio, esaminare la loro possibile applicazione (v. supra, paragrafi 51 e 52). L'applicabilità dell'art. 223 nella causa Leifer è nondimeno sostenuta da vari Stati membri, che hanno presentato osservazioni nella presente causa. La Grecia, l'Italia e la Spagna ritengono che ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 223, n. 1, lett. b) (interamente citato supra, paragrafo 19). La Francia e la Germania ritengono che queste disposizioni non possano essere invocate in riferimento a prodotti non rientranti nell'elenco compilato nel 1958 ai sensi dell'art. 223, n. 2 (v. supra, paragrafo 20). Il Regno Unito, per altro verso, sostiene che tale elenco non deve considerarsi esauriente e che l'art. 223, n. 1, lett. b), può trovare applicazione in caso di prodotti non figuranti nel detto elenco.

63. Se fosse necessario esaminare l'art. 223, occorrerebbe altresì risolvere questo problema e accertare inoltre se l'art. 223, n. 1, lett. b), possa essere interpretato in modo così ampio da includere i beni a duplice uso in generale. Tuttavia, sono convinto che tali complesse questioni non siano semplicemente in discussione nel caso di specie. L'art. 223, n. 1, lett. b), così come l'art. 224, è una norma del tutto eccezionale poiché consente di derogare all'intero Trattato [29], sicché ad essa non deve farsi richiamo qualora, come nel caso di specie, una deroga specifica, vale a dire l'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, sia chiaramente pertinente. Inoltre, sarebbe inopportuno affrontare i complessi ed importanti problemi che discenderebbero dagli artt. 223 e 224, mentre le questioni sollevate nei presenti procedimenti possono essere adeguatamente considerate a prescindere da tali problemi.

La seconda questione

64. La seconda questione, quale sopra riformulata, riguarda sostanzialmente l'applicazione del principio di proporzionalità. Il giu-

29 — Conclusioni da me presentate nella causa C-120/94, Commissione/Grecia, citate (nota 23), paragrafo 46.

dice nazionale chiede se il diritto comunitario non osti a norme nazionali le quali: a) pongono a carico del richiedente l'intero onere di provare che le merci sono destinate ad uso civile quale condizione per la concessione di un'autorizzazione all'esportazione; b) consentono di rifiutare un'autorizzazione all'esportazione se le merci sono oggettivamente idonee per scopi militari e c) comminano sanzioni, ivi comprese pene detentive.

65. Come ho rilevato nel precedente paragrafo 54, allorché uno Stato membro invoca le deroghe di cui all'art. 11 del regolamento relativo alle esportazioni, il principio di proporzionalità trova piena applicazione. Tuttavia, la natura dei problemi che sorgono in caso di pericolo per la sicurezza esterna di uno Stato membro è solitamente tale da impedire al giudice di effettuare un esame di proporzionalità rigoroso. Il pericolo che alcune esportazioni possono rappresentare per la sicurezza di uno Stato viene spesso allegato sulla scorta di informazioni riservate, la cui esattezza il giudice non è in grado di verificare. La natura e la gravità di tale pericolo possono determinare la rigorosità delle restrizioni all'esportazione. Ne consegue che difficilmente il giudice è in grado di controllare: a) se le restrizioni controverse siano necessarie e adeguate per il raggiungimento degli scopi perseguiti e b) se questi scopi non possano essere raggiunti con mezzi meno restrittivi.

66. I principi enunciati nella causa Richardt (v. supra, paragrafi 53 e 54) sono anche in questo caso rilevanti; è indubbio che la prescrizione di un'autorizzazione all'esportazione può essere resa effettiva da un sistema di sanzioni e sembra evidente che una sanzione consistente in una pena detentiva non è necessariamente sproporzionata in caso di pericolo per la sicurezza esterna di uno Stato membro o di minaccia per la salute e la vita delle persone causata da uno stato di guerra. Sul tema delle sanzioni può farsi riferimento al regolamento (CEE) del Consiglio n. 3381/94 [30], che ha istituito un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso e che all'art. 17 così dispone:

«Ogni Stato membro adotta le misure appropriate per assicurare la piena applicazione di tutte le disposizioni del presente regolamento e in particolare determina le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme del presente regolamento e di quelle adottate in esecuzione di quest'ultimo; le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Sebbene il regolamento non fosse ancora in vigore all'epoca dei fatti, questo articolo può considerarsi enunciare principi consolidati. In risposta al terzo trattino della seconda

30 — Citato alla nota 11.

questione, può pertanto affermarsi che il diritto comunitario non osta all'adozione di norme nazionali che comminino sanzioni effettive, ivi comprese pene detentive.

67. Il giudice nazionale chiede inoltre se sia ammissibile che l'onere di provare che le merci sono destinate ad uso civile venga posto interamente a carico del richiedente e che un'autorizzazione all'esportazione sia negata nel caso in cui le merci siano oggettivamente utilizzabili per scopi militari. Tali questioni hanno dato adito ad un ampio dibattito. Il governo tedesco sostiene che il giudice nazionale non ha interpretato correttamente la normativa pertinente. È tuttavia evidente che, in un procedimento ai sensi dell'art. 177, la Corte deve muovere dal presupposto che il giudice nazionale abbia correttamente interpretato le proprie norme nazionali e che su tale base deve risolvere le questioni che le sono deferite.

68. La soluzione di tali questioni è, a mio parere, scevra di complicazioni. La nozione di beni a duplice uso implica che questi beni siano idonei all'uso per scopi militari a prescindere dal fatto che simile uso non venga necessariamente perseguito al momento della fabbricazione o dell'importazione dei beni. Se l'esportazione di simili beni costituisce una minaccia per la sicurezza esterna di uno Stato membro o per la salute e la vita delle persone, segnatamente per il fatto che sussiste un rischio di uso a scopi militari, non può essere sproporzionata la prescrizione al richiedente un'autorizzazione all'esportazione della prova che i beni sono destinati esclusivamente a scopi civili. Né è necessariamente sproporzionato il diniego di un'autorizzazione all'esportazione, se i beni sono oggettivamente idonei all'uso per scopi militari. Ciò non significa che l'applicazione di siffatte norme nazionali non sia mai in contrasto con il principio di proporzionalità. Molto dipende dalle circostanze specifiche del caso concreto e spetta al giudice nazionale verificare l'osservanza di questo principio nella fattispecie sottoposta al suo esame.

La terza questione

69. La terza questione, come sopra riformulata, prospetta il problema della diretta efficacia degli artt. 113 del Trattato e 1 del regolamento relativo alle esportazioni. A mio parere, è sufficiente rilevare che questo regolamento, come tutti i regolamenti, è direttamente efficace, conformemente all'art. 189 del Trattato, e che le sue disposizioni possono essere invocate, sempreché la loro formulazione lo permetta, dinanzi ai giudici degli Stati membri. Tale rilievo vale non soltanto per il principio della libera esportazione di cui all'art. 1, ma altresì per le deroghe di cui all'art. 11.

Conclusione

70. Conseguentemente, per quanto riguarda la causa Werner, la questione posta dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno dovrebbe essere risolta nel seguente modo:

«L'art. 113 del Trattato, quale ha trovato attuazione con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2603/69, non osta a che uno Stato membro prescriva il rilascio di un'autorizzazione all'esportazione verso un paese terzo di un prodotto che può essere utilizzato per scopi militari o neghi una tale autorizzazione motivando tale diniego in base ad esigenze di tutela della sicurezza dello Stato membro nascenti dal rischio di perturbazioni gravi dei suoi rapporti internazionali».

71. Per quanto riguarda la causa Leifer, le questioni poste dal Landgericht di Darmstadt andrebbero risolte come segue:

«1) Le norme nazionali che restringono le esportazioni verso un paese terzo di prodotti che possono essere utilizzati per scopi militari al fine di impedire gravi perturbazioni della coesistenza pacifica delle nazioni o gravi perturbazioni nei rapporti internazionali dello Stato membro interessato sono giustificate alla luce dell'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2603/69, sempreché tali obiettivi siano connessi ad esigenze di sicurezza esterna dello Stato membro in questione o le restrizioni siano finalizzate alla tutela della salute e della vita delle persone, come nell'ipotesi in cui il paese di destinazione si trovi in stato di guerra.

2) Le restrizioni all'esportazione e le sanzioni comminate per l'omessa richiesta di una previa autorizzazione all'esportazione devono essere proporzionate agli scopi perseguiti. Norme nazionali le quali: a) pongono a carico del richiedente l'intero onere della prova che le merci sono destinate a uso civile, b) consen-

tono il rifiuto di rilasciare un'autorizzazione all'esportazione se le merci sono oggettivamente idonee all'uso a scopi militari e c) comminano sanzioni, ivi comprese pene detentive, non sono sproporzionate qualora si tratti di tutelare la sicurezza esterna dello Stato membro interessato o la salute e la vita delle persone.

3) Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2603/69 esplica diretta efficacia e le sue disposizioni possono essere invocate dinanzi ai giudici degli Stati membri».