SENTENZA DELLA CORTE
26 marzo 1987 *

Nella causa 45/86,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, membro dell'ufficio legale della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal direttore generale del suo ufficio legale, sig. Jean-Louis Dewost, in qualità di agente, assistito dal sig. John Carbery, consigliere presso l'ufficio legale del Consiglio, in qualità di coagente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3599, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, a taluni prodotti industriali originari di paesi in via di sviluppo e del regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3600, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, ai prodotti tessili originari di paesi in via di sviluppo,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: D. Louterman, amministratore

* Lingua processuale: il francese.

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale del 2 dicembre 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 29 gennaio 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato in cancelleria il 17 febbraio 1986, la Commissione ha proposto un ricorso ex art. 173, 1° comma, del trattato CEE, volto all'annullamento del regolamento del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3599, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, a taluni prodotti industriali originari di paesi in via di sviluppo e del regolamento del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3600, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, ai prodotti tessili originari di paesi in via di sviluppo (GU L 352, pagg. 1 e 107).

2 Per gli antefatti, i mezzi e gli argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Detti elementi del fascicolo saranno riprodotti in prosieguo solo se necessario al ragionamento della Corte.

3 Per quanto concerne i dubbi sollevati dal Consiglio sulla ricevibilità del ricorso in relazione all'interesse ad agire della Commissione, basta rilevare che l'art. 173 del trattato opera una netta distinzione fra il diritto d'impugnazione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri e quello delle persone fisiche e giuridiche. Nel primo comma, infatti, esso attribuisce alla Commissione e agli Stati membri il diritto di contestare, con ricorso d'annullamento, la legittimità di un regolamento del Consiglio, senza che l'esercizio di tale diritto sia subordinato alla prova dell'esistenza di un interesse ad agire. Il ricorso è quindi ricevibile.

4 A sostegno del ricorso la Commissione deduce due mezzi che, a suo dire, si fondono in un'unica censura: la mancanza di un preciso fondamento giuridico, la

quale costituirebbe di per sé trasgressione dell'art. 190 del trattato e, nel caso di specie, anche trasgressione del trattato in quanto avrebbe avuto come risultato il valersi di una procedura di voto all'unanimità in luogo di quella imposta dall'art. 113 del trattato, ritenuto dalla Commissione l'unico corretto fondamento giuridico.

5 L'art. 190 del trattato stabilisce che « i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati ». Dalla giurisprudenza della Corte (ed in particolare dalla sentenza 7 luglio 1981, Rewe, 158/80, Racc. pag. 1805) si desume che affinché detto obbligo di motivazione sia adempiuto, è necessario che gli atti comunitari contengano l'esposizione degli elementi di fatto e di diritto sui quali si è basata l'istituzione, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quale modo le istituzioni comunitarie hanno applicato il trattato.

6 Si deve dunque accertare se i regolamenti impugnati rispondono a dette esigenze.

7 Al riguardo il Consiglio ha sostenuto che nonostante l'indicazione del fondamento giuridico sia imprecisa, il complesso della motivazione dei regolamenti fornirebbe tuttavia in alternativa sufficienti informazioni sugli scopi perseguiti dal Consiglio, i quali sarebbero nel contempo di politica commerciale e di sostegno allo sviluppo.

8 Tuttavia questi elementi non sono sufficienti per conoscere il fondamento giuridico degli atti del Consiglio. La motivazione dei regolamenti, infatti, pur richiamandosi al miglioramento dell'accesso dei paesi in via di sviluppo ai mercati dei paesi che concedono preferenze, si limita a nominare gli adattamenti del sistema comunitario delle preferenze generalizzate che, dopo un'esperienza di quindici anni, si sono rivelati necessari. A parte ciò, dalle stesse dichiarazioni rese dinanzi alla Corte dal Consiglio, si evince che la formula « visto il trattato » era stata adottata a causa delle divergenze di opinioni sulla scelta di un'adeguata base legale. Con detta formula si mirava quindi proprio a lasciare nel vago il fondamento giuridico dei regolamenti.

9 È ben vero che l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione del trattato può non costituire un vizio sostanziale, qualora sia possibile determinare la base

legale di un atto con l'ausilio di altri elementi di questo. Detto espresso richiamo è tuttavia indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e la Corte nell'incertezza circa la precisa base legale.

10 Rispondendo ad un quesito della Corte, il Consiglio ha dichiarato di essersi voluto fondare, contemporaneamente, nell'adottare i regolamenti impugnati, sugli artt. 113 e 235 del trattato. Esso ha detto di essersi discostato dalla proposta della Commissione di indicare solo l'art. 113, poiché era convinto che i regolamenti di cui è causa non perseguissero solo scopi di politica commerciale, ma anche importanti scopi di politica di sviluppo. L'attuazione di tale politica esulerebbe dall'ambito dell'art. 113 del trattato postulando, invece, il ricorso all'art. 235.

11 Si deve rilevare che nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale.

12 Nel caso di specie, la controversia sulla corretta base legale non aveva una valenza meramente formale poiché gli artt. 113 e 235 del trattato dettano norme diverse per la formazione della volontà del Consiglio e la scelta del fondamento giuridico poteva incidere sulla determinazione del contenuto dei regolamenti.

13 Dalla stessa lettera dell'art. 235 si desume che il valersi di detta norma come base legale di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso.

14 Occorre dunque accertare se nel presente caso il Consiglio, come sostiene la Commissione, fosse competente ad emanare i regolamenti impugnati in forza del solo art. 113 del trattato.

15 È assodato che le preferenze doganali concesse dai regolamenti controversi costituiscono « modificazioni tariffarie » nel senso dell'art. 113. Tuttavia il Consiglio sostiene che gli scopi perseguiti dai regolamenti in fatto di politica di sostegno allo sviluppo oltrepassano l'ambito della politica commerciale comune.

16 Si deve anzitutto rilevare che, come già la Corte ebbe a dichiarare, la nozione di politica commerciale ha lo stesso contenuto, vuoi nell'ambito della sfera d'azione internazionale di uno Stato, vuoi nella sfera d'azione comunitaria (parere 1/75 dell'11 novembre 1975, Racc. pag. 1355).

17 Nella società internazionale contemporanea si è gradualmente affermato un nesso fra il commercio e lo sviluppo; esso è stato riconosciuto dall'ONU, in particolare nei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), e dal GATT, in particolare con l'inserimento, nell'accordo generale, della parte IV intitolata « Commercio e sviluppo ».

18 Si inserisce entro questa prospettiva il modello cui è informato il regime comunitario delle preferenze generalizzate parzialmente attuato dai regolamenti di cui è causa. Detto regime è espressione di una nuova concezione delle relazioni commerciali internazionali, che dà ampio spazio ad obiettivi di sviluppo.

19 Nel definire caratteristiche e strumenti della politica commerciale comune, negli artt. 110 e seguenti, il trattato ha tenuto conto dei possibili sviluppi. Ad esempio, fra gli scopi della politica commerciale l'art. 110 enumera quello di contribuire « allo sviluppo armonico del commercio mondiale », scopo il quale postula l'adattamento di detta politica agli eventuali mutamenti di concezione nella società internazionale. Così pure gli artt. da 113 a 116 contemplano non solo atti delle istituzioni o la conclusione di accordi con paesi terzi, ma anche un'azione comune « nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico », espressione abbastanza ampia per ricomprendere le organizzazioni internazionali che potrebbero occuparsi dei problemi commerciali nella prospettiva di una politica di sviluppo.

20 La Corte ha già deciso che il nesso con i problemi dello sviluppo non fa esulare un atto dal campo della politica commerciale comune come definita dal trattato. Essa ha rilevato che la politica commerciale comune non potrebbe più essere seguita efficacemente se la Comunità non potesse disporre del pari di mezzi d'azione più complessi rispetto agli strumenti destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero. Una « politica commerciale » così intesa sarebbe destinata a divenire prima o poi inoperante (parere 1/78 del 4 ottobre 1979, Racc. pag. 2871).

21 Ne consegue che i regolamenti di cui è causa sono atti rientranti nel campo della politica commerciale comune e che il Consiglio, essendo competente ad adottarli in forza dell'art. 113 del trattato, non poteva basarsi sull'art. 235.

22 Da quanto precede discende che i regolamenti impugnati non rispondono alle esigenze di motivazione di cui all'art. 190 del trattato e non sono stati adottati con riferimento alla corretta base legale. Essi devono quindi essere annullati.

23 Tuttavia, tenuto conto delle circostanze concrete e delle esigenze della certezza del diritto, gli effetti dei regolamenti annullati devono essere considerati definitivi in forza dell'art. 174, 2° comma, del trattato.

Sulle spese

24 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il regolamento del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3599, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, a taluni prodotti industriali originari di paesi in via di sviluppo ed il regolamento del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3600, recante applicazione di preferenze doganali generalizzate, per l'anno 1986, ai prodotti tessili originari di paesi in via di sviluppo (GU L 352, pagg. 1 e 107), sono annullati.**

2) **Gli effetti dei regolamenti annullati vanno considerati definitivi.**

3) **Il Consiglio è condannato alle spese.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 marzo 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart