SENTENZA DELLA CORTE
17 ottobre 1995 *

Nel procedimento C-70/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

e

Repubblica federale di Germania,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 113 del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relatore), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo tedesco, dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat presso lo stesso ministero, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Hubert Renié, vicesegretario principale presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dai signori John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, Stephen Richards e Rhodri Thompson, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Peter Gilsdorf, consigliere giuridico principale, e Jörn Sack, consigliere giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, rappresentata dall'avv. Peter Keil, del foro di Francoforte sul Meno, del governo tedesco, del governo ellenico, rappresentato dal signor Panagiotis Kamarineas, membro dell'avvocatura dello Stato, e dalla signora Galateia Alexaki, avvocato presso il servizio speciale del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, del servizio giuridico incaricato di rap-

presentare il governo spagnolo dinanzi alla Corte di giustizia, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dal signor Philippe Martinet, segretario degli affari esteri presso la direzione affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito e della Commissione all'udienza del 21 marzo 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 maggio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 4 febbraio 1994, pervenuta nella cancelleria il 22 febbraio seguente, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 113 del Trattato.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta fra la Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (in prosieguo: la «società Werner») e la Repubblica federale di Germania, nella persona del ministro federale dell'Economia, rappresentato a sua volta dal Bundesausfuhramt (ufficio federale per il commercio estero).

3 La società Werner aveva ricevuto una commessa per la consegna di un forno per fonderia ad induzione sottovuoto nonché degli induttori per tale forno, in Libia, paese nel quale aveva impiantato, tra il 1979 ed il 1982, un'officina di riparazioni con fonderia. Nel corso del 1991 essa richiedeva al Bundesamt für Wirtschaft (in prosieguo: il «Bundesamt») un'autorizzazione per l'esportazione di tale merce verso la Libia, che tuttavia le veniva negata con la motivazione secondo cui tale

fornitura avrebbe messo in pericolo gli interessi protetti a norma dell'art. 7, recante il titolo «Tutela della sicurezza e degli interessi esterni», dell'Außenwirtschaftsgesetz (legge tedesca relativa al commercio con l'estero; in prosieguo: l'«AWG»), che al n. 1 recita:

«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 o

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

4 Ai sensi dell'art. 2 dell'AWG, il governo è autorizzato a stabilire con decreto i negozi giuridici o le operazioni che possono essere vietati o assoggettati ad autorizzazione. In tale ambito, il decreto 18 dicembre 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I, pag. 2671, in prosieguo: l'«AWV»), all'allegato AL, ha stabilito l'elenco delle merci assoggettate ad autorizzazione, che può essere modificato o integrato con decreto ai sensi dell'art. 27 dell'AWG. Così, risulta dal 76° decreto di modifica dell'11 settembre 1991, pertinente ai fini della causa principale, che sono stati aggiunti i nn. 1204 e 1356, ai cui termini sono assoggettati ad autorizzazione:

«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.

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».

5 Secondo il commento del ministro federale dell'Economia, l'istituzione di questo requisito di autorizzazione è intesa ad evitare che i forni e le avvolgitrici vengano utilizzati per scopi militari, in particolare nell'ambito del programma libico di sviluppo delle armi missilistiche.

6 In seguito al rigetto opposto dal Bundesausfuhramt al suo reclamo contro la decisione del Bundesamt, la società Werner ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno. Secondo quest'ultimo giudice, l'argomentazione del Bundesausfuhramt sembra far leva più su motivazioni connesse alla reputazione della Repubblica federale di Germania che su considerazioni di sicurezza pubblica. Esso rileva pertanto che alla Repubblica federale di Germania potrebbe impedirsi di adottare un autonomo divieto di esportazione soltanto qualora fossero parimenti riconducibili alla politica commerciale comune i provvedi-

menti di carattere commerciale i quali, pur avendo incidenza sugli scambi, sono precipuamente intesi ad obiettivi o scopi di politica estera. Atteso quanto sopra, il giudice nazionale ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«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».

7 Emerge quindi dall'ordinanza di rinvio che il giudice nazionale intende ottenere una precisazione dell'ambito di applicazione dell'art. 113 del Trattato e, più in particolare, chiede se la politica commerciale comune riguardi unicamente i provvedimenti che perseguono obiettivi commerciali o se ad essa siano parimenti riconducibili i provvedimenti di natura commerciale che mirano a raggiungere obiettivi di politica estera e di sicurezza.

8 Occorre preliminarmente ricordare che, in forza dell'art. 113 del Trattato, la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione di misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale.

9 L'attuazione di tale politica commerciale comune presuppone che la nozione di quest'ultima non sia interpretata in modo restrittivo, onde evitare il verificarsi di perturbazioni negli scambi intracomunitari a causa delle disparità che sussisterebbero in tal caso in determinati settori dei rapporti economici con i paesi terzi (parere 1/78, 4 ottobre 1979, Racc. pag. 2871, punto 45).

10 Talché, un provvedimento che abbia l'effetto di impedire o restringere l'esportazione di determinati prodotti, quale quello descritto nella questione pregiudiziale, non può essere escluso dall'ambito della politica commerciale comune per il fatto che esso mira a raggiungere obiettivi di politica estera e di sicurezza.

11 Invero, l'obiettivo specifico della politica commerciale, che riguarda gli scambi con i paesi terzi e si fonda, ai sensi dell'art. 113, sulla nozione di politica comune, implica che uno Stato membro non possa restringerne la portata stabilendo a suo arbitrio, alla luce delle proprie esigenze di politica estera o di sicurezza, se un provvedimento rientri nella sfera dell'art. 113.

12 Va inoltre osservato che, poiché la competenza in materia di politica commerciale è stata trasferita nel suo complesso alla Comunità per effetto dell'art. 113, n. 1, provvedimenti di politica commerciale di carattere nazionale sono ammissibili solo in forza di una specifica autorizzazione rilasciata dalla Comunità (sentenze 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolke, Racc. pag. 1921, punto 32, e 18 febbraio 1986, causa 174/84, Bulk Oil, Racc. pag. 559, punto 31).

13 Così, l'esportazione di merci comunitarie verso paesi terzi è disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni (GU L 324, pag. 25, in prosieguo: il «regolamento»).

14 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento «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».

15 L'art. 11 del medesimo regolamento prevede un'eccezione del genere, disponendo che «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».

16 Occorre pertanto accertare, in primo luogo, se provvedimenti nazionali come quelli controversi rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento e, in secondo luogo, se simili provvedimenti, adottati per motivi inerenti alla necessità di tutelare la sicurezza di uno Stato membro a causa del rischio di perturbazioni dei rapporti internazionali, siano legittimi alla luce dell'art. 11 di questo regolamento.

17 Il governo tedesco dubita che la prescrizione di un'autorizzazione possa costituire una restrizione quantitativa e si chiede se il regolamento non vieti soltanto le restrizioni quantitative all'esportazione, escludendo le misure di effetto equivalente.

18 Questo argomento non può essere accolto.

19 È bensì vero che l'art. 34 del Trattato, in tema di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, distingue le restrizioni quantitative dalle misure di effetto equivalente.

20 Tuttavia ciò non implica che la nozione di restrizioni quantitative utilizzata in un regolamento concernente gli scambi della Comunità con i paesi terzi vada interpretata nel senso che essa esclude qualsiasi misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 del Trattato.

21 Come ha sottolineato la Corte nella sua giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenze 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck, Racc. pag. 3781, punto 12, e 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Racc. pag. 1051, punto 10).

22 Orbene, un regolamento fondato sull'art. 113 del Trattato e avente lo scopo di attuare il principio, enunciato all'art. 1 del regolamento stesso, della libera esportazione a livello comunitario non può escludere dal proprio ambito di applicazione provvedimenti adottati dagli Stati membri i cui effetti siano equivalenti ad una restrizione quantitativa, qualora la loro applicazione possa risolversi, come nel caso di specie, in un divieto di esportazione.

23 Questa constatazione trova del resto conferma nell'art. XI del GATT, che può considerarsi pertinente ai fini dell'interpretazione di una disciplina comunitaria relativa al commercio internazionale. Infatti questo articolo, recante il titolo «Eliminazione generale delle restrizioni quantitative», menziona al n. 1 «i divieti o le restrizioni diverse dai dazi doganali, dalle tasse, o altri tributi, applicati mediante contingenti, certificati di importazione o d'esportazione o qualsiasi altro metodo».

24 Occorre pertanto esaminare se provvedimenti siffatti, in quanto adottati per motivi inerenti alla necessità di tutelare la sicurezza di uno Stato membro a causa del rischio di perturbazioni dei rapporti internazionali, siano giustificati alla luce dell'art. 11 del regolamento.

25 Risulta dalla sentenza 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» (Racc. pag. I-4621, punto 22), 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. Attribuire un'interpretazione più restrittiva a tale nozione utilizzata nell'art. 11 del regolamento equivarrebbe ad autorizzare gli Stati membri a restringere la circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno in misura maggiore di quanto avviene con i paesi terzi.

26 Occorre aggiungere che, come ha segnalato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, è difficile tracciare una linea di demarcazione chiara e netta tra considerazioni di politica estera e considerazioni di politica di sicurezza. Per giunta, come egli ha osservato al paragrafo 46, la sicurezza di uno Stato può considerarsi sempre meno in modo isolato, in quanto essa è strettamente legata alla sicurezza della comunità internazionale nel suo complesso e dei vari elementi che la compongono.

27 Ne consegue che il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli può minacciare la sicurezza esterna di uno Stato membro.

28 Pur spettando al giudice nazionale accertare se l'art. 11 del regolamento, come interpretato dalla Corte, si applichi ai fatti e ai provvedimenti sottoposti alla sua valutazione, si deve tuttavia rilevare che è certo che l'esportazione di un prodotto che può essere utilizzato per scopi militari verso un paese terzo considerato essere una destinazione assai critica per quanto riguarda l'esportazione di beni a duplice uso può minacciare la sicurezza pubblica di uno Stato membro nel senso sopra indicato (v. citata sentenza Richardt e «Les Accessoires Scientifiques», punto 22).

29 Occorre pertanto risolvere la questione posta dal giudice nazionale dichiarando che l'art. 113 del Trattato e, in particolare, l'art. 11 del regolamento non ostano a norme nazionali in materia di scambi con i paesi terzi in forza delle quali l'esportazione di un prodotto che possa essere utilizzato per scopi militari sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione, motivato dalla necessità di evitare il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali atte a minacciare la sicurezza pubblica di uno Stato membro ai sensi dell'art. 11 del regolamento.

Sulle spese

30 Le spese sostenute dai governi tedesco, ellenico, spagnolo, francese e del Regno Unito nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 4 febbraio 1994, dichiara:

L'art. 113 del Trattato CE e, in particolare, l'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1969, n. 2603, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni, non ostano a norme nazionali in materia di scambi con i paesi terzi in forza delle quali l'esportazione di un prodotto che possa essere utilizzato per scopi militari sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione, motivato dalla necessità di evitare il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali atte a minacciare la sicurezza pubblica di uno Stato membro ai sensi dell'art. 11 del regolamento.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 ottobre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias