

causa C-384/89, *Tomatis e Fulchiron*, Racc. p. I-127, e, per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario da parte di clausole contrattuali, sentenze 25 giugno 1992, causa C-88/91, *Federconsorzi*, Racc. p. I-4035, e 12 novembre 1992, causa C-73/89, *Fournier*, Racc. p. I-5621, in prosieguo: la «giurisprudenza *Dzodzi*»). Infatti, in queste sentenze, le disposizioni, sia nazionali sia contrattuali, che riportano le disposizioni comunitarie non avevano manifestamente limitato l'applicazione di queste ultime.

18. Per contro, nella citata sentenza *Kleinwort Benson*, la Corte si è dichiarata incompetente a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla convenzione.

19. In tale sentenza la Corte ha sottolineato al punto 19 che, a differenza della fattispecie oggetto della sentenza *Dzodzi*, le disposizioni della convenzione sottoposte all'interpretazione della Corte non erano state rese applicabili in quanto tali dal diritto dello Stato contraente interessato. Infatti la Corte ha rilevato, al punto 16 della sentenza di cui trattasi, che la legge nazionale interessata si limitava a prendere a modello la convenzione e ne riproduceva solo parzialmente la formulazione. Inoltre essa ha constatato, al punto 18, che la legge prevedeva espressamente la possibilità, da parte delle autorità dello Stato contraente interessato, di adottare modifiche «destinate a produrre divergenze» fra le disposizioni della detta legge e quelle corrispondenti della convenzione. Per di più, la legge operava ancora una distinzione esplicita tra le disposizioni applicabili alle situazioni comunitarie e quelle applicabili alle situazioni interne. Nel primo caso i giudici nazionali, nell'interpretare le disposizioni pertinenti della legge, erano vincolati dalla giurisprudenza della Corte relativa alla convenzione, mentre, nel secondo, essi dovevano solo tenerne conto, cosicché potevano discostarsene.

20. Ora, ciò non si verifica nel caso di specie.

21. Il giudice nazionale ritiene che l'interpretazione della nozione di «fusione mediante scambio di azioni», considerata nel suo contesto comunitario, sia necessaria per la soluzione della controversia sottopostagli, tale nozione figura nella direttiva, è stata riportata nella legge nazionale di attuazione ed è stata estesa alle situazioni analoghe puramente interne.

22. Infatti, quando una normativa nazionale si conforma, per le soluzioni che essa apporta a situazioni puramente interne, a quelle adottate nel diritto comunitario, al fine in particolare di evitare che vi siano discriminazioni nei confronti dei cittadini nazionali o, come nella fattispecie di cui al processo *a quo*, eventuali distorsioni di concorrenza, esiste un interesse comunitario certo a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto comunitario ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate (v. in tal senso, sentenza *Dzodzi*, sopramenzionata, punto 37).

23. Occorre tuttavia precisare che, in tal caso, e nell'ambito della ripartizione delle funzioni giurisdizionali tra i giudici nazionali e la Corte prevista dall'art. 177 [ora art. 234], spetta solo al giudice nazionale valutare la portata esatta del rinvio al diritto comunitario, in quanto la competenza della Corte è limitata unicamente al vaglio delle disposizioni di tale diritto (sentenze *Dzodzi* e *Federconsorzi*, sopramenzionate, rispettivamente punti 41 e 42, e 10). Infatti, la presa in considerazione dei limiti fissati dal legislatore nazionale all'applicazione del diritto comunitario a situazioni puramente interne rientra nel diritto nazionale e, di conseguenza, nella competenza esclusiva dei giudici dello Stato membro (sentenze *Dzodzi*, sopramenzionata, punto 42, e 12 novembre 1992, causa C-73/89, *Fournier*, Racc. p. I-5621, punto 23).

24. Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che occorre risolvere la prima questione nel senso che la Corte è competente, ai sensi dell'art. 177 [ora art. 234] del Trattato, ad interpretare il diritto comunitario qualora quest'ultimo non disciplini direttamente la situazione di cui è causa, ma il legislatore nazionale abbia deciso, all'atto della trasposizione in diritto nazionale delle disposizioni di una direttiva, di applicare lo stesso trattamento alle situazioni puramente interne e a quelle disciplinate dalla direttiva, di modo che ha modellato la sua normativa nazionale sul diritto comunitario. (...)

V. LE COMPETENZE NORMATIVE DELLA COMUNITÀ

SOMMARIO: 1. La base giuridica degli atti normativi e l'art. 308. — 2. Competenze esclusive e competenze concorrenti. — 3. Il principio della sussidiarietà. — 4. Il principio della proporzionalità.

1. La base giuridica degli atti normativi e l'art. 308

Come indica l'art. 5 (già art. 3B) par. 1 del Trattato, la Comunità «agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite»: essa dispone, cioè, «unicamente di poteri attribuiti» dal Trattato [v. parere 2/94, p. 271, par. 23]. Per individuare le competenze della Comunità occorre riferirsi, perciò, alle varie disposizioni del Trattato che attribuiscono alle istituzioni poteri normativi. Tuttavia, tali poteri, secondo la giurisprudenza della Corte, possono risultare anche implicitamente dalle disposizioni del Trattato [v. p. 137 e parere 2/94, p. 271, par. 25].

La Corte interpreta generalmente in modo ampio le disposizioni del Trattato che conferiscono le competenze alla Comunità. Nella sentenza riprodotta di seguito, essa ha interpretato estensivamente l'art. 151 (già art. 128) del Trattato che attribuisce alla Comunità la competenza ad adottare atti in materia di formazione professionale; in particolare, la Corte ha ritenuto che l'istruzione universitaria rientri, in via di principio, nell'ambito di tale nozione (parr. 24-27).

Secondo la sentenza, la circostanza che altre disposizioni del Trattato concernano l'oggetto dell'atto impugnato non esclude che questo sia stato correttamente fondato sull'art. 151 (già art. 128) poiché esso riguarda principalmente la formazione professionale (parr. 14-15 e 19-21); come la Corte ha precisato nella giurisprudenza successiva (sentenza 11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, causa C-300/89, Racc. 1991, p. I-2867), occorre infatti, al fine di individuare il fondamento giuridico di un atto, considerare la finalità principale da esso perseguita.

Qualora il Trattato non abbia previsto i poteri necessari per l'adozione di un determinato atto normativo, ma un'azione sia tuttavia necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità, le competenze possono essere ricavate dall'art. 308 (già art. 235) del Trattato. Nella sentenza che segue, poiché il Trattato non attribuiva, all'epoca dell'adozione dell'atto impugnato, una competenza alla Comunità in materia di ricerca scientifica, la Corte ha ritenuto che fosse necessario fondare l'atto anche sull'art. 308 (parr. 33-37). Pertanto, la competenza ad adottare l'atto derivava, per certi aspetti, dall'art. 151 (già art. 128) e, per altri, dall'art. 308 (già art. 235).

[Sui parr. 38-41 v. pp. 155-160 ss.; sull'individuazione delle competenze normative attraverso l'interpretazione estensiva delle disposizioni del Trattato v. anche la sentenza nel caso *Germania e a. c. Commissione* riprodotta a p. 137, parr. 10 ss.].

Corte di giustizia, sentenza 30 maggio 1989, Commissione c. Consiglio, causa 242/87 (Racc. 1989, p. 1425)

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 7 agosto 1987, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, *ex art.* 173 [ora art. 230], primo comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione 87/327/CEE del Consiglio del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus: *GU L* 166, p. 20).

2. Questa decisione indica come base giuridica gli artt. 128 e 235 [ora artt. 151 e 308] del Trattato CEE nonché la decisione 63/266 del Consiglio del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale (*GU* 63, p. 1338).

3. La Commissione deduce due motivi di ricorso: violazione del Trattato, per avere, il Consiglio, inserito l'art. 235 [ora art. 308] nella base giuridica proposta dalla Commissione, e violazione di forme sostanziali, in quanto detto inserimento è stato fondato su una motivazione non conforme all'art. 190 [ora art. 253] del Trattato.

(...)

Sulla base giuridica

6. Va *in limine* ricordato che, come già dichiarato dalla Corte, si desume dalla stessa lettera dell'art. 235 [ora art. 308] 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 (sentenza 26 marzo 1987, *Commissione/Consiglio*, causa 45/86, *Racc.* p. 1493 [riprodotta a p. 119]).

7. La Commissione sostiene che il Consiglio era competente ad emanare la decisione impugnata fondandosi soltanto sull'art. 128 [ora art. 151] del Trattato e sulla citata decisione 63/266. Secondo il Consiglio e i Governi intervenienti, il riferimento supplementare all'art. 235 [ora art. 308] era necessario, da un lato, poiché le azioni previste nell'ambito del programma Erasmus eccederebbero i limiti dei poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 128 [ora art. 151] in materia di formazione professionale e, dall'altro, poiché l'oggetto di tale programma esulerebbe dall'ambito della formazione professionale ai sensi di detto articolo. I differenti argomenti, avanzati a sostegno della scelta dell'art. 235 [ora art. 308], vanno dunque esaminati sotto questi due profili.

a) Sulle competenze del Consiglio in materia di formazione professionale

8. Secondo la Commissione, l'art. 128 [ora art. 151] del Trattato costituisce l'appropriata base giuridica per adottare provvedimenti operativi di attuazione della politica comune di formazione professionale, mentre il Consiglio e i Governi intervenienti sostengono che questa norma consente di sviluppare tale politica solo fino ad uno stadio embrionale. A loro parere, infatti, essa ha un carattere più programmatico che precettivo e prevede una divisione di competenze fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. In proposito, fanno valere che mentre spetta al Consiglio stabilire i criteri cui debbono attenersi gli Stati membri nell'attuazione della politica di formazione professionale, esso invece non è competente a decidere, sulla base di questa stessa norma, azioni comunitarie come quelle del programma Erasmus.

9. A fronte di tale discussione, va ricordato che *ex art.* 128 [ora art. 151], «su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune». Come ha giustamente osservato la Commissione, il prevedere l'attuazione di una politica comune di formazione professionale esclude qualsiasi interpretazione della norma che porti a rifiutare alla Comunità gli strumenti di azione necessari per gestire utilmente tale politica comune.

10. La Corte ha già dichiarato, in sentenza 13 febbraio 1985 (*Gravier*, causa 293/83, *Racc.* p. 593), che la politica comune di formazione professionale evocata dall'art. 128 del Trattato era in cor-

so di progressiva definizione. Alla base della citata decisione 63/266, punto di avvio di questo processo di progressiva realizzazione, vi è l'idea che l'applicazione dei principi generali della politica comune di formazione professionale spetta agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie in un quadro di cooperazione (si veda, in particolare, il primo principio, quarto comma, quarto principio, primo e secondo comma, quinto, ottavo e nono principio).

11. Un'interpretazione dell'art. 128 [ora art. 151] ispirata a tale concezione porta a riconoscere al Consiglio il potere di emanare atti giuridici aventi ad oggetto azioni comunitarie in materia di formazione professionale, con relativi obblighi di cooperazione per gli Stati membri. Simile interpretazione è conforme alla lettera dell'art. 128 e gli garantisce nel contempo un effetto utile.

(...)

14. Tuttavia, si deve aggiungere che fra le norme del Trattato invocate a sostegno della tesi del Consiglio, l'art. 57 [ora art. 47] è sicuramente pertinente al fine di delimitare la portata dell'art. 128 [ora art. 151]. Esso, infatti, stabilisce specificamente l'emanazione di direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nonché al coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Ne consegue che provvedimenti di questo tipo non rientrano nell'art. 128 [ora art. 151], pur se concernono il campo della formazione professionale.

15. Per contro, la portata di questa norma come base generale per l'adozione di provvedimenti di politica di formazione professionale non potrebbe essere limitata per il fatto che azioni particolari di formazione professionale sono previste in special modo dall'art. 41 [ora art. 35] del Trattato nel quadro della politica agricola comune e dall'art. 125 [ora art. 148] nell'ambito dei contributi concessi dal Fondo sociale europeo.

(...)

19. Alla luce di quanto precede, occorre affermare che le azioni previste nell'ambito del programma Erasmus non eccedono i limiti dei poteri conferiti al Consiglio dall'art. 128 del Trattato in materia di formazione professionale. La decisione controversa prevede, infatti, azioni comunitarie d'informazione e promozione ed impone agli Stati membri obblighi di cooperazione.

20. È ben vero che l'azione 3 del programma riguarda «provvedimenti intesi a migliorare la mobilità mediante il riconoscimento accademico dei diplomi e periodi di studio», ma l'analisi dei diversi provvedimenti stabiliti nell'ambito di questa azione dimostra che questi hanno solo un carattere preparatorio e d'incentivo rispetto al previsto riconoscimento il quale, come tale, non è oggetto dell'azione. Questo carattere basta per dichiarare che l'azione non rientra nell'esclusivo campo di applicazione dell'art. 57 [ora art. 47] del Trattato.

21. Risulta da quanto precede che il Consiglio era competente ad emanare l'atto impugnato sulla base dell'art. 128 [ora art. 151] del Trattato, salvo accertare se tale atto esuli dalla formazione professionale.

b) Sulla formazione professionale

22. Mentre la Commissione ritiene che il programma controverso riguardi solo la formazione professionale, secondo il Consiglio e i Governi intervenienti esso ne esula sotto diversi profili.

23. Essi fanno valere, in primo luogo, che il programma Erasmus si applica a tutti gli studi universitari, gran parte dei quali non rientrerebbero nella formazione professionale.

24. Si deve ricordare al riguardo che, secondo un'ormai costante giurisprudenza (si veda anzitutto la citata sentenza *Gravier*, 13 febbraio 1985), qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività, fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età ed il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, ed anche se il programma d'insegnamento comprende altresì materie di carattere generale.

25. Nella sentenza 2 febbraio 1988 (*Blaizot*, causa 24/86, *Racc.* 1988, p. 379 [riprodotta a p. 87]), la Corte ha già dichiarato che gli studi universitari rispondono, in generale, a queste condi-

zioni ed ha precisato che ciò non avviene solo per determinati cicli di studio particolari i quali, date le loro caratteristiche intrinseche, sono destinati a coloro che desiderano approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che intraprendere un'attività lavorativa.

26. Dalla stessa sentenza risulta inoltre che il carattere di formazione professionale degli studi non è escluso né per gli studi che, senza conferire il titolo immediato per l'esercizio di una professione, conferiscono una particolare idoneità a tal fine, né per i diversi cicli di studio da considerare unitariamente, senza che vi sia possibile distinguere un ciclo che non rientra nella formazione professionale da un altro ciclo che vi rientra (si veda anche sentenza 27 settembre 1988, *Humbel*, causa 263/86, *Racc.* 1988, p. 5365).

27. Ne consegue che la generalità degli studi cui si applica il programma controverso rientra nel campo della formazione professionale e che solo a titolo eccezionale le azioni previste nell'ambito di tale programma potrebbero doversi applicare a studi universitari che, per loro peculiari caratteristiche, esulerebbero da detto campo. Questa sola eventualità non potrebbe giustificare la conclusione secondo la quale il programma controverso eccederebbe l'ambito della politica di formazione professionale e che il Consiglio non potrebbe dunque adottarlo in forza dell'art. 128 [ora art. 151] del Trattato.

(...)

33. Si è ancora sostenuto che era necessario avvalersi dell'art. 235 [ora art. 308] del Trattato poiché il programma controverso comporta elementi concernenti la ricerca.

34. Al riguardo, va constatato che la ricerca scientifica rientra, in modo peculiare, nelle funzioni proprie delle università. Non soltanto parte del personale universitario vi si consacra esclusivamente, ma costituisce di norma un elemento essenziale dell'attività della maggioranza dei docenti universitari nonché di una parte degli studenti, come quelli che compiono studi di dottorato o simili.

35. Un'interpretazione della decisione impugnata che ne escludesse le attività universitarie di ricerca scientifica comporterebbe una sostanziale limitazione della portata di taluni obiettivi del programma Erasmus, in particolare quelli di «promuovere un'ampia e intensa cooperazione tra le università di tutti gli Stati membri» e di «valorizzare tutto il potenziale intellettuale delle università della Comunità, grazie ad una maggiore mobilità del personale docente, e consentire così il miglioramento della qualità dell'insegnamento e della formazione impartita da dette università, per assicurare la competitività della Comunità sul mercato mondiale» (art. 2, *sub* ii) e iii)).

36. Ciò considerato, si deve dichiarare che, non formulando, la decisione impugnata, un'esplicita riserva nei confronti della ricerca scientifica, almeno una parte delle azioni previste riguardano sia il campo della ricerca sia quello della formazione professionale.

(...)

37. Poiché, dunque, la decisione impugnata non riguarda soltanto il campo della formazione professionale ma anche quello della ricerca scientifica, il Consiglio non era competente ad adottarla in forza del solo art. 128 [ora art. 151] e, prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, non poteva che fondarsi anche sull'art. 235 [ora art. 308] del Trattato. Va quindi respinto il primo motivo della Commissione relativo all'illegittimità della base giuridica prescelta.

Sulla motivazione

38. La Commissione afferma che l'atto impugnato non è conforme all'obbligo di motivazione posto dall'art. 190 [ora art. 253] del Trattato, poiché l'ultimo considerando è redatto in termini vaghi ed imprecisi, che non consentono di conoscere le ragioni per le quali il Consiglio si è avvalso dell'art. 235 [ora art. 308] come base giuridica.

39. In proposito, si deve dichiarare che il considerando in causa esprime senza equivoci il convincimento del Consiglio sull'insufficienza dell'art. 128 [ora art. 151] del Trattato come base giuridica nella materia disciplinata dall'atto impugnato e, di conseguenza, sulla mancata previsione, da parte del Trattato, dei poteri di azione richiesti, ai sensi dell'art. 235 [ora art. 308]. Dalle considerazioni svolte in sede di esame del primo motivo di ricorso emerge la fondatezza di detto convincimento.

40. Di conseguenza il fatto che il Consiglio abbia espresso in modo succinto le ragioni del proprio convincimento, non può essere considerato un vizio di forma sostanziale comportante la nullità dell'atto in questione.

41. Va quindi respinto il motivo relativo al difetto di motivazione fatto valere dalla Commissione. (...)

Nella sentenza riprodotta di seguito, la Corte ha chiarito il contenuto dell'obbligo delle istituzioni di individuare la base giuridica degli atti comunitari ed ha precisato i presupposti di applicazione dell'art. 308 (già art. 235) del Trattato.

Per il primo aspetto, l'esigenza, affermata dalla Corte, che sia individuata una base giuridica appropriata per gli atti comunitari deriva dalla circostanza che le disposizioni del Trattato prevedono una varietà di procedimenti normativi: dall'individuazione della disposizione del Trattato che costituisce la base giuridica di un atto dipendono, perciò, il ruolo delle istituzioni nel procedimento normativo e la delibera (all'unanimità oppure a maggioranza semplice o qualificata) richiesta ai fini dell'approvazione dell'atto stesso. Anche il contenuto dell'atto può essere influenzato dalla scelta della base giuridica, soprattutto per l'esigenza, quando sia richiesta l'unanimità ai fini della sua adozione, che venga elaborato un testo ritenuto accettabile da tutti gli Stati membri (par. 12).

Per il secondo aspetto, la Corte precisa che il ricorso all'art. 308 come base giuridica di un atto normativo è consentito soltanto quando l'atto non possa essere fondato su un'altra disposizione del Trattato (par. 13); conformemente a tale orientamento, la Corte, nella sentenza in esame, interpreta l'art. 133 (già art. 113) del Trattato, concernente la politica commerciale comune, al fine di verificare se questo potesse fornire la base giuridica dell'atto in questione. Inoltre, nel parere 2/94 [p. 271], la Corte ha precisato che l'art. 308 non può, comunque, essere utilizzato per estendere le competenze della Comunità oltre quanto previsto dal Trattato, ma occorre, a tal fine, ricorrere alla procedura prevista per modificare il Trattato (parr. 28-30).

[Sull'interpretazione della nozione di politica commerciale al fine di accertare la competenza della Comunità a concludere un accordo v. p. 247 ss.].

Corte di giustizia, sentenza 26 marzo 1987, Commissione c. Consiglio, causa 45/86 (Racc. 1987, p. 1493)

1. Con atto depositato in cancelleria il 17 febbraio 1986, la Commissione ha proposto un ricorso *ex* art. 173 [art. 230], 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, pp. 1 e 107).

(...)

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 [ora art. 253] 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 [ora art. 133] del Trattato, ritenuto dalla Commissione l'unico corretto fondamento giuridico.

5. L'art. 190 [ora art. 253] 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.* p. 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 [ora artt. 133 e 308] del Trattato. Esso ha detto di essersi discostato dalla proposta della Commissione di indicare solo l'art. 113 [ora art. 133], 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 [ora art. 133] del Trattato postulando, invece, il ricorso all'art. 235 [ora art. 308].

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 [ora artt. 133 e 308] 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 [ora art. 308] 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 [ora art. 133] del Trattato.

15. È assodato che le preferenze doganali concesse dai regolamenti controversi costituiscono «modificazioni tariffarie» nel senso dell'art. 113 [ora art. 133]. 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.* p. 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 [ora art. 131] e seguenti, il Trattato ha tenuto conto dei possibili sviluppi. Ad esempio, fra gli scopi della politica commerciale l'art. 110 [ora art. 131] 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 [ora artt. 133-135] 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.* p. 2871 [riprodotto a p. 248]).

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 [ora art. 133] del Trattato, non poteva basarsi sull'art. 235 [ora art. 308].

22. Da quanto precede discende che i regolamenti impugnati non rispondono alle esigenze di motivazione di cui all'art. 190 [ora art. 253] del Trattato e non sono stati adottati con riferimento alla corretta base legale. Essi devono quindi essere annullati. (...)

Successivamente, la Corte ha richiamato il principio della certezza del diritto per affermare che gli atti comunitari che producono effetti giuridici devono indicare su quale disposizione del Trattato sono basati; così, nella sentenza *Francia c. Commissione* del 1993 [p. 24], nella quale la Corte ha annullato una «comunicazione» della Commissione poiché questa imponeva, in realtà, un obbligo agli Stati membri, senza precisare la base giuridica sulla quale era fondata (parr. 24-27).

2. Competenze esclusive e competenze concorrenti

La Corte ha enunciato l'esistenza di competenze comunitarie di carattere esclusivo nei due settori della politica commerciale e della pesca. Riguardo alla prima di tali politiche, essa ha affermato che certe misure unilaterali adottate da uno Stato membro in materia di politica commerciale non erano compatibili con l'art. 133 (già art. 113) del Trattato poiché questo, attribuendo alla Comunità una competenza generale in tale settore,

consente l'adozione di misure nazionali solo se autorizzate dalla Comunità (sentenza 15 dicembre 1976, *Donckerwolcke*, causa 41/76, *Racc.* 1976, p. 1921).

Nella sentenza che segue, la Corte ha affermato il carattere esclusivo della competenza comunitaria in materia di pesca; essa ha indicato che il carattere esclusivo della competenza comporta che, nel settore in questione, gli Stati membri, anche qualora il Consiglio non abbia ancora adottato atti normativi (par. 20), possono agire soltanto se autorizzati dalla Commissione (parr. 30-31). In questa sentenza, come pure nella giurisprudenza successiva, sono indicate le conseguenze derivanti dalla natura esclusiva di una competenza (parr. 27-31), senza che siano precisati i criteri in base a quali la competenza assuma tale caratteristica; la Corte pare fondarsi sulla formulazione delle disposizioni del Trattato, riconoscendo l'idoneità ad attribuire alla Comunità una competenza esclusiva a quelle disposizioni che, per il modo in cui sono redatte, sembrano non lasciare spazio ad attività normative «autonome» da parte degli Stati membri.

Corte di giustizia, sentenza 5 maggio 1981, Commissione c. Regno Unito, causa 804/79 (*Racc.* 1981, p. 1045)

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 novembre 1979, la Commissione delle Comunità europee, a norma dell'art. 169 [ora art. 226] del Trattato CEE, ha promosso un ricorso mirante a far dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato per aver applicato provvedimenti unilaterali in materia di pesca marittima che comprendono, da una parte, cinque provvedimenti normativi riguardanti le dimensioni delle maglie delle reti e la lunghezza minima di cattura di determinate specie, e, dall'altra, un regime di licenze di pesca nel mar d'Irlanda e nelle acque dell'isola di Man.

(...)

16. Date le incertezze che caratterizzano la situazione giuridica nel settore in questione, è opportuno anzitutto chiarire quale fosse la disciplina comunitaria in materia di misure di conservazione nel periodo in esame. Assodato il substrato giuridico, si dovrà poi esaminare separatamente il problema della compatibilità con il diritto comunitario dell'adozione dei cinque provvedimenti normativi contestati dalla Commissione e la situazione della pesca nel mar d'Irlanda e nelle acque dell'isola di Man, che pone problemi giuridici particolari.

Disciplina giuridica nel periodo in questione

17. La Corte ha già ricordato nelle sue sentenze precedenti e, di recente, nella sentenza 10 luglio 1980 già citata [causa 32/79, *Commissione c. Regno Unito*, *Racc.* 1980, p. 2402], le norme di diritto comunitario vigenti in materia. La situazione tratteggiata in queste sentenze nel frattempo si è radicalmente modificata in quanto il 1° gennaio 1979, alla scadenza del periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'atto d'adesione, la competenza ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche è passata pienamente e definitivamente alla Comunità.

18. Gli Stati membri non hanno quindi più il diritto di esercitare una competenza autonoma in materia di provvedimenti di conservazione, per quel che riguarda le acque che rientrano sotto la loro giurisdizione. L'adozione di siffatti provvedimenti, con le limitazioni che essi comportano per l'attività della pesca, dipende, dopo questa data, dal diritto della Comunità. Come giustamente ha osservato la Commissione, le risorse cui i pescatori degli Stati membri hanno pari diritto d'accesso devono ormai essere disciplinate dal diritto comunitario.

19. La situazione giuridica va quindi valutata alla luce di questo principio. Detta situazione è caratterizzata dal fatto che, in una materia di esclusiva competenza della Comunità, il Consiglio

non ha adottato, nei termini voluti, i provvedimenti di conservazione contemplati dall'art. 102 dell'atto d'adesione.

20. In primo luogo si deve osservare su questo punto che, poiché la competenza in materia spetta ora definitivamente ed esclusivamente alla Comunità, va radicalmente scartata l'idea che la summenzionata carenza abbia avuto la conseguenza di restituire agli Stati membri la competenza e la libertà d'azione unilaterale in questo settore.

21. Come ha osservato il Governo francese, ne consegue che, poiché il Consiglio non ha adottato disposizioni secondo le forme ed i procedimenti prescritti dal Trattato, i provvedimenti di conservazione vigenti al termine del periodo stabilito dall'art. 102 dell'atto d'adesione restano in vigore nello stato in cui erano al momento della scadenza del periodo transitorio stabilito da detta disposizione.

22. Tuttavia, ciò non vuol dire che gli Stati membri siano stati interamente privati della possibilità di modificare eventualmente i provvedimenti di conservazione già in vigore, per adeguarli al mutamento dei dati d'indole biologica e tecnica pertinenti in materia. Siffatti provvedimenti di modifica, di portata limitata, non possono comportare una nuova politica di conservazione da parte di uno Stato membro, giacché la competenza per determinare detta politica spetta ormai alle istituzioni comunitarie.

23. Tenuto conto della situazione creata dall'inerzia del Consiglio, i presupposti per l'adozione di questo tipo di provvedimenti devono essere definiti tenendo conto di tutti gli elementi di diritto disponibili, anche se frammentari, e richiamandosi, per il resto, ai principi strutturali che stanno alla base della Comunità. Questi principi esigono che la Comunità, in ogni caso, sia in grado di continuare a far fronte alle sue responsabilità nel rispetto degli equilibri essenziali voluti dal Trattato.

(...)

27. Prima di adottare siffatte misure, lo Stato membro in questione deve chiedere l'approvazione della Commissione, la quale va consultata in tutte le fasi del procedimento. È opportuno sottolineare che queste prescrizioni, definite in origine durante il periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'atto d'adesione, vanno valutate d'ora innanzi nell'ambito di una situazione nuova, caratterizzata dalla competenza esclusiva della Comunità in materia e dalla piena efficacia delle norme di diritto comunitario che disciplinano la materia, fatte salve le disposizioni transitorie degli artt. 100, 101 e 103 dell'atto d'adesione, la cui applicazione esula tuttavia dall'ambito della presente causa.

28. A norma dell'art. 5 [ora art. 10] del Trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità l'assolvimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione delle finalità del Trattato. Questa disposizione impone agli Stati membri doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata.

29. È opportuno ricordare inoltre che, in forza dell'art. 7 [ora art. 12] del Trattato, i pescatori della Comunità devono avere, salve le deroghe menzionate in precedenza, pari accesso alle zone di pesca che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri. Il Consiglio è l'unico competente a stabilire le modalità di questo accesso, secondo i procedimenti stabiliti dagli artt. 43 [ora art. 37], n. 2, 3° comma, del Trattato e 102 dell'atto d'adesione. Questa situazione giuridica non può venir modificata da provvedimenti adottati unilateralmente dagli Stati membri.

30. Trattandosi di un settore riservato alla competenza della Comunità, e nel cui ambito gli Stati membri possono ormai agire solo come gestori dell'interesse comune, uno Stato membro non può, qualora il Consiglio non intraprenda un'azione adeguata, porre in vigore provvedimenti provvisori di conservazione eventualmente imposti dalla situazione se non collaborando con la Commissione, nel rispetto del compito generale di sorveglianza che l'art. 155 [ora art. 211], in

combinazione, nella fattispecie, con la decisione 25 giugno 1979 e con le decisioni parallele, attribuisce a questa istituzione.

31. Quindi, in una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio e dalla permanenza in vigore, in linea di massima, dei provvedimenti di conservazione vigenti alla scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'atto d'adesione, la decisione 25 giugno 1979 e le decisioni parallele, al pari delle esigenze inerenti alla salvaguardia, da parte della Comunità, dell'interesse comune e dell'integrità dei suoi poteri imponevano agli Stati membri non solo l'obbligo di consultare la Commissione in modo circostanziato e di chiedere lealmente la sua approvazione, ma anche il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione poteva esprimere. (...)

3. Il principio della sussidiarietà

Il principio della sussidiarietà, enunciato dall'art. 5 (già art. 3 B), par. 2, del Trattato, comporta un limite all'esercizio dei poteri normativi della Comunità nelle materie di competenze concorrente. Non è sufficiente, infatti, affinché la Comunità possa adottare un atto normativo, che essa abbia la competenza concorrente ad emanarlo; occorre altresì che gli obiettivi perseguiti dall'atto non possano essere sufficientemente realizzati attraverso azioni dei singoli Stati membri e possano, quindi, essere meglio raggiunti attraverso la normativa comunitaria. Ciò richiede da parte delle istituzioni una valutazione, spesso non agevole e, peraltro, facilmente opinabile nei suoi risultati, circa la «necessità» di adottare un atto comunitario.

Un protocollo allegato al Trattato CE dal Trattato di Amsterdam – con il quale si tendeva a precisare, integrando quanto già risultava dall'Accordo interistituzionale sulla sussidiarietà del 1993, l'interpretazione dell'art. 5 del Trattato – concerne, tuttavia, soltanto alcuni aspetti del principio. Gli Stati membri precisano che quest'ultimo non deve ledere i principi enunciati dalla Corte riguardo ai rapporti tra diritto comunitario e ordinamenti nazionali (par. 2), né mettere in questione le competenze della Comunità nell'interpretazione datane dalla Corte (par. 3). Si indicano, inoltre, in modo assai generale, alcuni parametri in base ai quali le istituzioni dovrebbero verificare il rispetto del principio (par. 5) e si invitano queste ultime a preferire le direttive «quadro» rispetto a misure di carattere dettagliato (par. 6) in modo da lasciare spazio alle normative di attuazione adottate a livello nazionale (par. 7). Quest'ultimo criterio lascia intendere che la conformità al principio della sussidiarietà deve essere valutata considerando non soltanto gli obiettivi di un'azione normativa, ma anche il tipo di atto comunitario che si intende emanare.

Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Le Alte parti contraenti, determinate a fissare le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'art. 3 B [ora art. 5] del Trattato che istituisce la Comunità europea allo scopo di definire con più precisione i criteri della loro applicazione e assicurarne la stretta osservanza e attuazione coerente da parte di tutte le istituzioni;

desiderose di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione; tenendo conto dell'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 tra il Parlamento europeo,

il Consiglio e la Commissione sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà, hanno confermato che l'azione delle istituzioni dell'Unione nonché l'evoluzione dell'applicazione del principio di sussidiarietà continueranno a ispirarsi alle conclusioni del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e a quanto convenuto nel Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992 circa l'approccio generale all'applicazione del principio di sussidiarietà e, a tal fine,

hanno convenuto le seguenti disposizioni, che sono allegate al Trattato che istituisce la Comunità europea:

1) Ciascuna istituzione assicura, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio della sussidiarietà. Assicura inoltre il rispetto del principio della proporzionalità, secondo il quale l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

2) L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità avviene nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del Trattato, con particolare riguardo al completo mantenimento dell'*acquis* comunitario e dell'equilibrio istituzionale; non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto fra diritto nazionale e diritto comunitario e dovrebbe tenere conto dell'art. F, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».

3) Il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. I criteri di cui all'art. 3 B, secondo comma, del Trattato, riguardano settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità. Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel Trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata.

4) Le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono esposte, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi.

5) Affinché l'azione comunitaria sia giustificata, devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà: gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali e perciò possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione da parte della Comunità.

Per valutare se la condizione di cui sopra è soddisfatta dovrebbero essere applicati i seguenti principi guida:

– il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;

– le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;

– l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

6) La forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La Comunità legifera soltanto per quanto necessario. A parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive-quadro a misure dettagliate. Le direttive di cui all'art. 189 [ora art. 249] del Trattato, mentre sono vincolanti per lo Stato membro

al quale sono indirizzate per quanto concerne il risultato da raggiungere, lasciano alle autorità nazionali facoltà di scelta riguardo alla forma e ai metodi.

7) Riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri. Se opportuno, e fatta salva l'esigenza di un'effettiva attuazione, le misure comunitarie dovrebbero offrire agli Stati membri vie alternative per conseguire gli obiettivi delle misure.

8) Quando, in virtù dell'applicazione del principio della sussidiarietà, la Comunità non intraprende alcuna azione, gli Stati membri sono tenuti a conformare la loro azione alle norme generali enunciate all'art. 5 [ora art. 10] del Trattato, adottando tutte le misure idonee ad assicurare l'assolvimento degli obblighi loro incombenti in forza del Trattato e astenendosi da qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi del Trattato.

9) Fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, la Commissione dovrebbe:

- eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni;
- giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione;

- tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui Governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire;

- presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dell'art. 3 B [ora art. 5] del trattato. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale.

10) Il Consiglio europeo tiene conto della relazione della Commissione di cui al paragrafo 9, quarto trattino, nel quadro della relazione sui progressi compiuti dall'Unione, che deve presentare al Parlamento europeo a norma dell'art. D del Trattato sull'Unione europea.

11) Nel pieno rispetto delle procedure applicabili, il Parlamento europeo e il Consiglio procedono all'esame della conformità delle proposte della Commissione con le disposizioni dell'art. 3 B del Trattato, quale parte integrante dell'esame generale delle medesime. La presente disposizione riguarda sia la proposta iniziale della Commissione sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio prevedono di apportare alla proposta.

12) Nel corso delle procedure di cui agli articoli 189 B e 189 C [ora artt. 251 e 252] del Trattato, il Parlamento europeo è informato della posizione del Consiglio sull'applicazione dell'art. 3 B del trattato mediante l'esposizione dei motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottare la posizione comune. Il Consiglio informa il Parlamento europeo dei motivi in base ai quali una proposta della Commissione è giudicata in tutto o in parte non conforme all'art. 3 B del Trattato.

13) L'osservanza del principio di sussidiarietà è riveduta secondo le regole stabilite dal Trattato. (...)

La prima questione che si è posta dinanzi alla Corte di giustizia riguardo al principio della sussidiarietà concerne l'esistenza per le istituzioni dell'obbligo di precisare negli atti normativi se questi siano conformi a tale principio. Nella sentenza che segue, la Corte esamina la portata dell'obbligo di motivazione degli atti posto dall'art. 253 (già art. 190) del Trattato [sul quale v. p. 155 ss.] in relazione al principio della sussidiarietà; essa precisa che non occorre che tale principio sia menzionato espressamente (par. 28), ma è sufficiente

che dal complesso dell'atto emerga che esso è stato considerato dalle istituzioni. Il Protocollo sulla sussidiarietà ha tuttavia prospettato l'esigenza che la conformità al principio risulti in modo esplicito e dettagliato nella proposta dell'atto normativo (p. 125, par. 4).

Corte di giustizia, sentenza 13 maggio 1997, Germania c. Parlamento e Consiglio, causa C-233/94 (Racc. 1997, p. I-2405)

1. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 18 agosto 1994, la Repubblica federale di Germania ha proposto, ai sensi dell'art. 173 [ora art. 230] del Trattato CE, un ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 1994, 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 135, p. 5; in prosieguo: la «direttiva»), e, in subordine, delle disposizioni dell'art. 4, nn. 1, secondo comma, e 2, e dell'art. 3, n. 1, primo comma, seconda frase, della direttiva medesima.

2. La direttiva è stata adottata in base all'art. 57 [ora art. 47], n. 2, prima e terza frase, del Trattato CE e in conformità del procedimento previsto all'art. 189 B [ora art. 251] del Trattato. La Repubblica federale di Germania ha espresso un voto contrario alla sua adozione in seno al Consiglio. (...)

Sul motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione

(...)

22. Il Governo federale sostiene che la direttiva dev'essere annullata per violazione dell'obbligo di motivazione enunciato dall'art. 190 [ora art. 253] del Trattato. Essa non fornirebbe, infatti, alcuna giustificazione in ordine alla sua compatibilità con il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 3 B [ora art. 5], secondo comma, del Trattato. Il Governo tedesco aggiunge che, poiché questo principio limita le competenze della Comunità e la Corte è competente a verificare che il legislatore comunitario non abbia ecceduto le sue competenze, questo principio deve essere assoggettato al sindacato giurisdizionale della Corte. Per giunta, l'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 [ora art. 253] imporrebbe di tener conto delle considerazioni essenziali, di fatto e di diritto, sulle quali si fonda un atto normativo e tra le quali rientrerebbe il rispetto del principio di sussidiarietà.

23. In ordine al contenuto concreto dell'obbligo di motivazione alla luce del principio di sussidiarietà, il Governo tedesco precisa che le istituzioni comunitarie devono indicare in maniera circostanziata i motivi per i quali la Comunità è l'unica autorizzata a intervenire nel settore considerato, con esclusione degli Stati membri. Orbene, nel caso di specie, la direttiva non indicherebbe né per quale motivo i suoi obiettivi non avrebbero potuto essere conseguiti in modo adeguato mediante un'azione intrapresa a livello degli Stati membri né i motivi per i quali era indispensabile un'azione della Comunità.

24. Occorre preliminarmente rilevare che, nell'ambito di tale motivo, il Governo ricorrente non fa valere che la direttiva è in contrasto con il principio di sussidiarietà, ma si limita a contestare al legislatore comunitario di non aver indicato una motivazione idonea a dimostrare la conformità del suo operato a tale principio.

25. In ordine all'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 190 [ora art. 253] del Trattato, va ricordato che esso implica che tutti gli atti considerati contengano un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni comunitarie hanno fatto applicazione del Trattato (v., segnatamente, sentenza 17 maggio 1994, causa C-41/93, Francia/Commissione, Racc. p. I-1829, punto 34).

26. Nel caso di specie, si deve prendere atto che, al secondo «considerando» della direttiva, il Parlamento e il Consiglio hanno ritenuto «opportuno preoccuparsi della situazione che può in-

staurarsi in caso di indisponibilità dei depositi degli enti creditizi che hanno succursali in altri Stati membri» e che era «indispensabile assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi dovunque essi si trovino all'interno della Comunità». Queste considerazioni dimostrano la convinzione del legislatore comunitario che l'obiettivo della sua azione potesse, date le dimensioni dell'azione considerata, essere meglio realizzato a livello comunitario. Il medesimo ragionamento riaffiora nel terzo «considerando», da cui emerge che la decisione in merito al sistema di garanzia competente in caso di insolvenza di una succursale situata in uno Stato membro diverso da quello della sede sociale dell'ente creditizio produce effetti che vengono avvertiti oltre le frontiere di ciascuno Stato membro.

27. Inoltre, al quinto «considerando», il Parlamento e il Consiglio hanno rilevato come le misure adottate dagli Stati membri in seguito alla raccomandazione della Commissione non avessero permesso di conseguire pienamente i risultati auspicati. Il legislatore comunitario ha preso conseguentemente atto che l'obiettivo della sua azione non poteva essere conseguito in modo adeguato dagli Stati membri.

28. Da tali considerazioni emerge che, in ogni caso, il Parlamento e il Consiglio hanno indicato i motivi per i quali reputavano la loro azione conforme al principio di sussidiarietà e che essi hanno pertanto ottemperato all'obbligo di motivazione enunciato dall'art. 190 [ora art. 253] del Trattato. Al riguardo, non può pretendersi che questo principio venga menzionato espressamente.

29. Ciò posto, il motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione è di fatto infondato e va pertanto respinto. (...)

Rispetto ad un ricorso in annullamento proposto contro la direttiva sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche la Corte, per la prima volta, è stata chiamata a verificare se un atto fosse conforme al principio della sussidiarietà; essa dichiara che la direttiva è conforme a tale principio poiché l'obiettivo da essa perseguito, a motivo delle sue ripercussioni sul commercio intracomunitario, non sarebbe stato raggiungibile attraverso azioni condotte da parte dei singoli Stati membri (par. 32).

La Corte ha ribadito, poi, che ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione è sufficiente che dai «considerando» dell'atto emerga che l'istituzione ha tenuto conto del principio (par. 33).

[Sui par. 50-56 della sentenza v. p. 275].

Corte di giustizia, sentenza 9 ottobre 2001, Paesi Bassi c. Parlamento europeo, causa C-377/98 (Racc. 2001, p. I-7079 ss.)

1. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 19 ottobre 1998, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), l'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 6 luglio 1998, 98/44/CE, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GU L 213, p. 13; in prosieguo: la «direttiva»).

2. Adottata in base all'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE), la direttiva ha lo scopo di porre a carico degli Stati membri la protezione delle invenzioni biotecnologiche tramite il loro diritto nazionale dei brevetti, nel rispetto degli obblighi internazionali ad essi incombenti.

3. A tal fine, la direttiva precisa, in particolare, ciò che, tra le invenzioni aventi ad oggetto i vegetali, gli animali e il corpo umano, può o meno costituire oggetto del rilascio di un brevetto.

Sui motivi del ricorso

(...)

12. Il ricorrente formula sei motivi relativi, rispettivamente, alla scelta errata dell'art. 100 A [ora art. 95] del Trattato quale base giuridica della direttiva, alla violazione del principio di sussidiarietà, alla violazione del principio della certezza del diritto, alla violazione di obblighi di diritto internazionale, alla violazione del diritto fondamentale al rispetto della dignità della persona umana e ad un vizio di forma con riferimento all'adozione della proposta della Commissione.

(...)

30. Il ricorrente sostiene che la direttiva viola il principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 3 B del Trattato CE (divenuto art. 5 CE) e, in subordine, che essa non contiene una motivazione sufficiente per provare che questa previsione sia stata tenuta in considerazione.

31. Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3B [ora art. 5], secondo comma, del Trattato nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono quindi, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

32. L'obiettivo perseguito dalla direttiva, consistente nel garantire il buon funzionamento del mercato interno evitando, o meglio eliminando, talune divergenze tra le legislazioni e le prassi dei diversi Stati membri nell'ambito della protezione delle invenzioni biotecnologiche, non sarebbe stato raggiungibile con un'azione avviata a livello dei soli Stati membri. Poiché la portata di questa protezione ha effetti immediati sul commercio e, di conseguenza, sul commercio intracomunitario, è peraltro lampante che l'obiettivo di cui trattasi, viste le dimensioni e gli effetti dell'azione progettata, poteva essere realizzato meglio a livello comunitario.

33. Per quanto concerne la giustificazione dell'osservanza della sussidiarietà, essa è implicitamente ma incontestabilmente fornita nei «considerando» quinto, sesto e settimo della direttiva, i quali rilevano che, in mancanza di un intervento comunitario, lo sviluppo delle legislazioni e delle prassi nazionali osta al buon funzionamento del mercato interno. La direttiva appare pertanto sufficientemente motivata su tale punto.

34. Di conseguenza, il secondo motivo dev'essere respinto.

(...)

50. Il ricorrente allega che gli obblighi istituiti dalla direttiva in capo agli Stati membri sono incompatibili con quelli derivanti dai loro impegni internazionali, laddove invece, a norma dell'art. 1, n. 2, della medesima, la direttiva non pregiudica gli obblighi derivanti da accordi internazionali. La direttiva violerebbe, in particolare, l'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (in prosieguo: l'«accordo ADPIC» – in inglese: il «TRIPS» –), che compare quale allegato 1C dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«accordo OMC»), approvato a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, mediante la decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE (GU L 336, p. 1), l'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (in prosieguo: l'«accordo OTS»), che compare nell'allegato 1A dell'accordo OMC, la CBE e la Convenzione di Rio de Janeiro 5 giugno 1992, sulla diversità biologica (in prosieguo: la «CDB»), approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/626/CEE (GU L 309, p. 1).

51. In via principale, il Parlamento e il Consiglio allegano che la CBE non istituisce obblighi per la Comunità, che non vi ha aderito. Per quanto concerne gli altri tre atti giuridici internazionali richiamati, il Consiglio afferma che la legittimità di un atto comunitario potrebbe essere messa in dubbio per violazione di accordi internazionali ai quali la Comunità abbia aderito solo qualora le disposizioni di questi accordi fossero direttamente applicabili. Orbene, ciò non avverrebbe nella fattispecie.

52. È pacifico che, in linea di principio, la legittimità di un atto comunitario non dipende dalla sua conformità a una Convenzione internazionale alla quale la Comunità non abbia aderito.

to, quale la CBE. La sua legittimità non può nemmeno essere valutata alla luce di atti di diritto internazionale che, come l'accordo OMC e gli accordi ADPIC e OTS che ne fanno parte, non figurano in linea di principio, tenuto conto della loro natura e della loro economia, tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo/Consiglio*, Racc. p. I-8395 [riprodotta a p. 282], punto 47).

53. Ma conclusioni analoghe non possono essere considerate valide per la CDB la quale, a differenza dell'accordo OMC, non è strettamente fondata sul principio della reciproca convenienza (v. sentenza *Portogallo/Consiglio*, citata, punti 42-46).

54. Anche ipotizzando che, come sostiene il Consiglio, questo accordo contenga disposizioni non direttamente applicabili, nel senso che esse non creerebbero diritti che i privati possano far valere direttamente in giudizio, questa circostanza non costituirebbe un ostacolo al controllo da parte del giudice dell'osservanza degli obblighi incumbenti alla Comunità in qualità di parte aderente al detto accordo (v. sentenza 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*, Racc. p. I-3655 [riprodotta a p. 287], punti 45, 47 e 51).

55. Inoltre, e comunque, il motivo di ricorso dev'essere interpretato come una censura non tanto di una violazione diretta da parte della Comunità dei suoi obblighi internazionali, quanto piuttosto dell'obbligo che sarebbe imposto agli Stati membri, dalla direttiva, di violare i loro specifici obblighi di diritto internazionale, quando invece la direttiva, in base al suo stesso dettato, non dovrebbe incidere sui detti obblighi.

56. Almeno per questa ragione, il motivo è ricevibile. (...)

4. Il principio della proporzionalità

L'art. 5 (già art. 3B), par. 3, del Trattato enuncia il principio della proporzionalità secondo il quale l'azione della Comunità, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di carattere esclusivo, non deve andare oltre «quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi» posti dal Trattato. La legittimità degli atti normativi comunitari deve quindi essere valutata anche sotto tale profilo, verificando, in sostanza, se questi contengano soltanto le disposizioni necessarie per raggiungere l'obiettivo che, in base al Trattato, intendono perseguire. Nella sentenza riprodotta di seguito, la Corte ha ritenuto che fosse incompatibile con il principio della proporzionalità un regolamento comunitario che prevedeva che si applicasse la stessa sanzione (cioè, la perdita di una cauzione) agli operatori economici che, chiesta ed ottenuta una licenza per l'importazione di merci, non l'avessero effettuata, ed a coloro che, muniti della licenza, avessero soltanto fornito con ritardo la prova dell'avvenuta importazione.

Sul principio della proporzionalità v. anche la sentenza *Hauer* [p. 150] nella quale la Corte ha valutato se un regolamento comunitario che vietava l'impianto di nuovi vigneti fosse proporzionato agli obiettivi perseguiti.

Corte di giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, *Buitoni c. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles*, causa 122/78 (Racc. 1979, p. 677)

1. Con sentenza 22 marzo 1978, il Tribunal administratif di Parigi ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 [ora art. 234] del Trattato CEE, una questione vertente sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, che modifi-

ca il regolamento 17 gennaio 1975, n. 193 (GU n. L 25, p. 10) che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di prefissazione per i prodotti agricoli (GU n. L 59, p. 18).

2. Dalla sentenza di rimessione risulta che l'attrice nella causa principale, avendo ottenuto, previa costituzione della cauzione, delle licenze d'importazione per una partita di concentrati di pomodoro proveniente da paesi terzi, ed avendo proceduto all'importazione di detta merce nel periodo di validità dei titoli, si è vista rifiutare, con provvedimento dell'ente d'intervento francese, lo svincolo della cauzione per non aver presentato le prove dell'avvenuta importazione nel termine di cui all'art. 3 del regolamento n. 499/76;

3. Davanti al giudice nazionale dell'impugnazione di detto provvedimento, l'attrice ha dedotto contro la validità dell'art. 3 del regolamento n. 499/76 in particolare il mezzo relativo alla violazione del principio di proporzionalità ed ha inoltre fatto valere che detto articolo è in contrasto con lo scopo e con lo spirito del regime comunitario della cauzione;

4. È alla luce di queste premesse che il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione del summenzionato articolo.

(...)

11. L'attrice nella causa principale ha dedotto in particolare che sarebbe incompatibile col principio di proporzionalità applicare la medesima sanzione all'inadempimento dell'impegno d'importare, che la cauzione è destinata a garantire, ed al semplice ritardo nel fornire le prove del corretto e tempestivo adempimento dell'impegno;

(...)

16. Per quanto riguarda il problema della proporzionalità, si deve accertare se la sanzione comminata dall'art. 3 del regolamento n. 499/76 per l'inosservanza del termine di presentazione delle prove prescritte dalla stessa disposizione vada al di là dei limiti di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito;

17. In proposito, occorre in primo luogo ricordare che, come risulta dal sesto punto della motivazione del regolamento n. 193/75, il regime della cauzione è destinato a garantire l'adempimento dell'impegno, volontariamente assunto, di importare o d'esportare durante il periodo di validità dei titoli rilasciati a tal fine;

18. Come già si è detto, in forza dell'art. 18, nn. 2-3, di detto regolamento, la sanzione comminata per la violazione di quest'obbligo, è sostanzialmente proporzionata al grado d'inadempimento;

19. D'altra parte, l'art. 3 del regolamento n. 499/76, informato a considerazioni di «buona gestione amministrativa», contempla non solo un termine per fornire dette prove, ma anche l'incameramento totale della cauzione in caso d'inosservanza del termine stesso;

20. Quindi, questa sanzione forfettaria che colpisce un illecito nettamente meno grave di quello punito con una sanzione di natura sostanzialmente proporzionale, consistente nell'inadempimento dell'obbligo che la stessa cauzione è destinata a garantire, va considerata troppo severa rispetto allo scopo della sana gestione amministrativa nell'ambito del sistema di licenze d'importazione e d'esportazione;

21. La Commissione, benché potesse, tenuto conto degli inconvenienti provocati dalla presentazione tardiva delle prove, istituire il termine di cui all'art. 3 del regolamento n. 499/76 per la presentazione delle prove, avrebbe dovuto colpire l'inosservanza di tale termine solo con una sanzione notevolmente meno grave per gli amministrati dell'incameramento totale della cauzione e più adeguata alle conseguenze pratiche d'una omissione del genere;

22. Infatti, anche se la sana gestione amministrativa richiede che le pratiche non restino aperte all'infinito, va cionondimeno rilevato che l'inosservanza d'un termine del genere ha carattere eccezionale in quanto va contro lo stesso interesse dell'esportatore o dell'importatore che normalmente cerca di ottenere appena possibile lo svincolo della cauzione;

23. La questione sollevata dal giudice nazionale va quindi risolta nel senso che l'art. 3 del regolamento n. 499/76 è invalido. (...)