

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE  
DEL 10 MARZO 1971 <sup>1</sup>

*Signor Presidente,*

*Signori Giudici,*

È la prima volta che il Consiglio dei ministri e la Commissione delle Comunità europee si rivolgono alla Corte di giustizia chiedendole di ristabilire la pace «in famiglia».

L'originalità e la singolarità della controversia comprovano che in sostanza la convivenza è armoniosa e prolifica, giacché finora hanno felicemente visto la luce circa 7 000 regolamenti comunitari ed alcune migliaia di decisioni e direttive, concepiti nell'accordo più perfetto.

Pomo della discordia sono stati i negoziati intavolati con i paesi terzi in una materia particolarmente delicata: le condizioni di lavoro degli equipaggi dei veicoli adibiti a trasporti stradali internazionali. L'insuccesso dei tentativi finora svolti per disciplinare il problema in sede internazionale dimostra a sufficienza di quali difficoltà sia irto il problema: nel 1939 l'Ufficio internazionale del lavoro aveva proposto una convenzione, ma solo due Stati l'avevano ratificata, facendo sfumare ogni possibilità di farla entrare in vigore.

La questione fu riproposta nel 1951 dall'Organizzazione internazionale del lavoro che, nel 1954 riuscì a redigere un accordo, ma anche questo tentativo finì insabbiato per non aver ottenuto la ratifica di un sufficiente numero di Stati.

Fu poi la volta della commissione economica per l'Europa dell'ONU, che volle anch'essa cimentarsi nella tenzone: nel 1962 essa propose alla firma dei governi dei vari Stati europei un accordo a livello europeo relativo al lavoro degli equi-

paggi dei veicoli adibiti ai trasporti internazionali su strada, comunemente contraddistinto dalla sigla AETR.

I governi firmatari furono diciotto, compresi quelli dei sei paesi della Comunità, ma nemmeno questa convenzione riuscì ad entrare in vigore, sempre per carenza di ratifiche.

Dal 1966 la Comunità cominciò a preoccuparsi seriamente del problema e fu preparato un progetto di regolamento comunitario.

Questo passo ravvivò i negoziati di Ginevra. Nel luglio 1968 il Consiglio esaminò una proposta di regolamento comunitario presentata dalla Commissione e stabilì le modalità per un'azione comune dei sei paesi a Ginevra onde far modificare l'AETR, al fine di consentire sia la ratifica da parte di un numero sufficiente di Stati, sia l'allineamento delle disposizioni primitive con quelle della proposta di regolamento comunitario.

Nel marzo 1969 il Consiglio approvava definitivamente la proposta di regolamento esaminata nel luglio 1968, che entrava in vigore il 1° aprile 1969 come regolamento n. 543/69, pubblicato il 27 marzo 1969.

Il regolamento stabiliva che la nuova disciplina avrebbe avuto efficacia dal 1° ottobre 1969 per i trasporti effettuati con veicoli immatricolati in uno Stato membro e dal 1° ottobre 1970 per i trasporti effettuati con veicoli immatricolati in uno Stato terzo.

Nel frattempo però i negoziati di Ginevra per modificare opportunamente l'AETR procedevano bene, però la Commissione, fin dal 1968, aveva avanzato riserve circa il modo in cui venivano condotti.

1 — Traduzione dal francese.

È importante rilevare che la Commissione mai ha inteso arrogarsi il diritto esclusivo di condurre le trattative in rappresentanza della Comunità, mai ha presentato al Consiglio proposte formali e precise in materia, tuttavia non ha perso nessuna occasione per esprimere il desiderio di seguire più da vicino i negoziati, ad esempio inviando a Ginevra i propri esperti per affiancarli ai delegati degli Stati membri. Pare che il Consiglio abbia sempre fatto orecchio da mercante a tali proposte.

Questa divergenza di opinioni si è acuita in occasione della sessione del Consiglio del 20 marzo 1970, cioè alla vigilia della riunione che doveva aver luogo a Ginevra il 2 e 3 aprile per approvare il testo definitivo del nuovo accordo.

La Commissione ribadiva le proprie riserve e le proprie proteste contro il procedimento seguito nel negoziato e nella stipulazione dell'accordo. Il Consiglio allora adottò una deliberazione; ecco i brani essenziali del processo verbale, il cui testo pur se redatto posteriormente, non è stato contestato:

*«Procedura dei negoziati»*

Il Consiglio non si oppone a che, conformemente alla linea di condotta concordata nella sessione del 18/19 luglio 1968, i negoziati coi paesi terzi siano continuati e conclusi dai sei Stati membri che diventeranno parti contraenti dell'AETR. Durante i negoziati e alla stipulazione dell'accordo, gli Stati membri agiranno di conserva coordinando la loro posizione secondo i procedimenti abituali, in stretta collaborazione con le istituzioni comunitarie, e la delegazione del paese che in quel momento sarà incaricato della presidenza del Consiglio fungerà da portavoce.

La Commissione, confermando le sue riserve circa questo modo di procedere, dichiara che a suo parere l'atteggiamento assunto dal Consiglio stride con le prescrizioni del trattato.

.....

Per quanto riguarda la modifica del regolamento per adeguarlo alle dispo-

sizioni dell'AETR il Consiglio rileva che, onde consentire agli Stati membri di assolvere gli obblighi loro imposti dal testo dell'AETR, il regolamento comunitario n. 543/69 dovrebbe venir modificato entro il 1° ottobre 1970 onde consentire la coesistenza tra le due discipline.

Tenuto conto di questa necessità ed allo scopo di perfezionare l'applicazione delle norme sociali ed al fine di estendere le norme sociali a tutta l'Europa, il Consiglio... invita la Commissione a sottoporgli al più presto le proposte che consentano i necessari adeguamenti all'AETR del regolamento n. 543/69».

La Commissione chiede ora l'annullamento di questa deliberazione e prima d'iniziare l'esame della domanda ricorderò soltanto due fatti posteriori al marzo 1970:

- il 2 e 3 aprile 1970 i negoziati di Ginevra sono sfociati in un progetto d'accordo che gli Stati dovevano firmare entro il 1° aprile 1971;
- secondo le indicazioni recentemente fornite in udienza, quattro degli Stati membri hanno già firmato l'accordo e probabilmente altri hanno apposto la loro firma dopo l'udienza dell'11 febbraio, però non dispongo d'informazioni precise in merito.

I

A questa domanda, il Consiglio, «in limine litis», oppone due eccezioni d'irricevibilità: mi pare che la domanda della Commissione faccia sorgere questioni di ricevibilità, ma in effetti, a mio parere, il problema è connesso, sotto certi aspetti, con il merito della controversia ed è difficile scinderlo.

A — Si può tentare di delimitarlo sfrondandolo innanzitutto da quegli elementi che mi pare abbiano minore importanza, come l'inosservanza del termine e le difficoltà d'interpretare nella fattispecie il termine «atto» che compare all'art. 173 del trattato invocato dalla Commissione.

1) Per quanto riguarda l'inosservanza del termine è stato affermato che la deliberazione contestata del Consiglio sarebbe puramente e semplicemente una conferma delle deliberazioni anteriori, cioè quelle del luglio 1968 e del marzo 1969; quindi anche se la deliberazione del 1970 costituisse un atto ai sensi dell'art. 173 del trattato, la Commissione non potrebbe più impugnarlo.

Questa prima eccezione non può venire accolta per due motivi:

— anzitutto è discutibile che la deliberazione impugnata coincida come portata o come valore con i provvedimenti del 1968 o del 1969.

— Anche se così fosse, la deliberazione impugnata non sarebbe una pura e semplice conferma delle deliberazioni precedenti.

Infatti nell'intervallo di tempo trascorso tra l'emanazione dei vari provvedimenti si sono verificate per lo meno due novazioni giuridiche importantissime: l'entrata in vigore del regolamento n. 543/69 e la scadenza del periodo transitorio del mercato comune il 1° gennaio 1970, fatto che, come illustrerò fra breve, potrebbe in alcuni casi avere importanza decisiva per la soluzione dei problemi posti dalla controversia.

L'azione della Commissione non può dunque venire paralizzata con le eccezioni che traggono origine dall'inosservanza del termine d'impugnazione.

2) Il secondo aspetto, che a mio avviso ha minore importanza, è un problema d'interpretazione e di carattere linguistico.

L'art. 173 del trattato legittima ogni Stato membro, il Consiglio e la Commissione ad impugnare giurisdizionalmente gli atti di una istituzione comunitaria che non siano raccomandazioni o pareri.

La nozione di atto può venire esaminata sotto due aspetti: sotto l'aspetto linguistico ed alla luce dell'accostamento delle disposizioni dell'art. 173 con quelle dell'art. 189, che elenca e definisce i vari provvedimenti che il Consiglio o la Commissione possono adottare nell'adempimento della loro missione: regola-

menti, direttive, decisioni, raccomandazioni o pareri.

Nella fattispecie la discussione di questi due punti mi pare relativamente secondaria: sotto l'aspetto linguistico l'espressione tedesca «Handeln», infinito sostantivato, e l'espressione olandese «handelingen» hanno forse in alcuni casi un senso più ampio dei termini francese «actes» ed italiano «atti», ma risulta, a quanto mi consta, che nel linguaggio giuridico olandese e in quello tedesco le espressioni del trattato equivalgono ai termini «actes» e «atti».

D'altro canto i problemi che potrebbero sorgere dall'accostamento degli artt. 173 et 189 del trattato mi paiono già in parte risolti. Li avete esaminati a proposito delle «decisioni» adottate dalle autorità comunitarie e l'avvocato generale Karl Roemer ne aveva fatto un'analisi così meticolosa nelle sue conclusioni delle cause 8-11/66, che ritengo superfluo insistere ora. La vostra giurisprudenza si è limitata alle decisioni, tuttavia ha sancito in materia alcuni principi generali.

a) Gli artt. 173 e 189 del trattato formano un tutto coerente e quindi il termine «atto» che compare nell'art. 173 non può estendere la vostra competenza alla conoscenza di manifestazioni di volontà che per la loro sostanza e per i loro effetti non potrebbero essere equiparate a regolamenti, direttive o decisioni;

b) il carattere della manifestazione di volontà contestata è determinato dalla sua sostanza, dall'oggetto, dal contenuto e dagli effetti, mentre meno rilevante è la forma prescelta dagli autori.

Indubbiamente nella fattispecie si tratta di una «deliberazione» ed alcune delle espressioni che compaiono nel processo verbale, come «il Consiglio non si oppone ... il Consiglio invita ...» possono formalmente dare l'impressione che detta deliberazione non è andata oltre lo stadio dei negoziati o delle manifestazioni d'intenzione ed è quindi un provvedimento privo di effetti giuridici.

In forza della giurisprudenza che ho appena ricordato, la sostanza, la natura e la portata della deliberazione sono gli elementi che rendono l'atto impugnabile

o meno e parlando di sostanza e di effetti credo di aver toccato il tema fondamentale della controversia sotto il profilo della ricevibilità.

B — La competenza che vi conferisce l'art. 173 del trattato non vi rende «arbitri per l'amichevole composizione» delle controversie tra la altre istituzioni della Comunità, né v'impone di emanare «pareri consultivi» come quelli che può pronunciare la Corte di giustizia internazionale dell'Aia.

Questo articolo, sotto il profilo che c'interessa, vi conferisce la competenza di sindacare la compatibilità con le disposizioni del trattato degli atti emananti dal Consiglio dei ministri *come organo della Comunità*.

Da una decina d'anni si è consolidata una prassi, oserei dire una tradizione, in virtù della quale il Consiglio dei ministri della CEE svolge costantemente due compiti. Esso rimane prevalentemente l'organo comunitario configurato dal trattato e le cui facoltà e modalità d'intervento sono determinate dal trattato, comunque esso rappresenta pure il punto d'incontro dei ministri dei governi dei sei Stati membri riuniti nel Consiglio per concertare e determinare altresì il principio e le modalità delle azioni che intendono intraprendere in comune.

Secondo la formula usata da alcuni autori, il Consiglio è ora un *organo della Comunità* istituita fra i sei Stati, ora un *organo della collettività* formata dai sei Stati (sentenza della Corte 18 febbraio 1970, Commissione contro Repubblica italiana, Raccolta XVI-1970, pag. 57).

Questa dualità di funzioni presenta vantaggi e svantaggi: i vantaggi per lo sviluppo dell'edificio europeo in genere sono certi. Dobbiamo rallegrarci che il Consiglio dei ministri dei sei Stati non si limiti ad esercitare le competenze che gli sono limitativamente attribuite dal trattato, ma nelle sue riunioni cerchi di dare impulso alla cooperazione tra i sei.

Storicamente d'altro canto, è proprio questa forma d'intervento del Consiglio che ha fatto fare notevoli passi avanti alla nuova Europa e mi limiterò a ricor-

dare le varie deliberazioni del 1960, 1962 e 1963 che hanno consentito di accelerare il ritmo che il trattato aveva previsto per il perseguimento di determinati scopi.

Non si devono tuttavia dimenticare gl'inconvenienti.

Uno è relativamente trascurabile, pur se in pratica crea complicazioni di un certo rilievo: la distinzione tra gli atti emanati dal Consiglio come organo della Comunità e le sue deliberazioni adottate come organo di armonizzazione tra gli Stati membri non è formalmente mai percettibile a prima vista.

Indubbiamente i servizi giuridici cercano di caratterizzare la prima categoria d'interventi con i termini che compaiono nell'art. 189 del trattato, cioè «regolamenti», «decisioni», «direttive», ecc., mentre per il secondo tipo d'interventi ricorrono ad una terminologia diversa: risoluzioni, dichiarazioni d'intenzioni, protocolli o accordi, ma in vari casi regna la confusione più assoluta, specie per alcune deliberazioni definite decisioni.

È evidente che non bisogna formalizzarsi troppo e sarebbe ad esempio assurdo esigere dai ministri dei governi dei sei che si trasferiscano dalla sala del Consiglio all'ufficio personale del presidente in carica allorché non agiscono più come autorità comunitaria o che, in ogni caso, facciano redigere due diversi ordini del giorno. Non è tuttavia fuori luogo invitarli ad una maggior chiarezza, sia nella procedura che nella terminologia. A questo proposito l'auspicata chiarezza potrebbe venire dalla pubblicazione del regolamento interno del Consiglio. Questa chiarezza è tanto più auspicabile in quanto si hanno buoni motivi di temere che non si facciano solo confusioni nella terminologia, ma si giunga ad un riconoscimento delle competenze e dei procedimenti contemplati dal trattato.

Questo è il secondo inconveniente delle prassi seguite ed è molto più grave del primo: ci si può infatti chiedere se il Consiglio dei ministri talvolta, scostandosi dalle condizioni e dai procedimenti contemplati dal trattato, emani atti che avrebbe dovuto adottare come organo

della Comunità, cioè rispettando le attribuzioni della Commissione, del Parlamento o del Comitato economico e sociale.

In seno al Parlamento alcuni hanno affermato che ciò talvolta è avvenuto, comunque dovrete analizzare i singoli provvedimenti sotto questo aspetto ogniqualvolta una deliberazione del Consiglio viene impugnata dinanzi a voi.

È proprio questo il punto critico della controversia attuale, che ci obbliga ad esaminare contemporaneamente la ricevibilità ed alcuni aspetti del merito. Sono infatti convinto che:

- o il negoziato e la conclusione dell'AETR entravano o, da un determinato momento, sono entrati nella sfera d'applicazione di uno degli articoli del trattato che disciplina la competenza comunitaria a negoziare e a concludere accordi con i paesi terzi;
- oppure tale competenza non è mai sussistita.

Nel primo caso la domanda è ricevibile in quanto la deliberazione su cui dovette pronunciarsi emana dal Consiglio in veste di organo comunitario.

Nel secondo caso la domanda è irricevibile, in quanto la deliberazione impugnata non è un atto dell'autorità comunitaria, ma una deliberazione del Consiglio che agisce come organo della collettività degli Stati membri.

La risposta che formulerete sancirà automaticamente alcuni principi sulla competenza comunitaria in materia di negoziati con i paesi terzi ed è questo il punto che esaminerò ora.

## II

A — Undici dei 248 articoli del trattato di Roma prevedono e disciplinano espressamente la competenza comunitaria nei rapporti coi paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

— Vi sono i sei articoli inclusi nella terza parte del trattato, cioè gli artt. 111 — 116, inseriti nel capo riguardante la politica commerciale.

— Vi sono poi i cinque articoli inclusi nella sesta parte del trattato che

riguarda le disposizioni generali e finali, cioè gli artt. 228 — 231 e l'art. 238. Vi è ancora una disposizione molto generica, ma che può eventualmente venire applicata in questa materia, cioè l'art. 235.

È opportuno sottolineare che il titolo IV della seconda parte del trattato, unico titolo che tratta dei trasporti, non contiene alcuna disposizione esplicita circa il «treaty making power» della Comunità, per dirla con gli inglesi.

La Comunità sarebbe competente o avrebbe facoltà di trattare o di concludere accordi sui trasporti coi paesi terzi se

- fossero dichiarate applicabili alla materia norme incluse nelle parti del trattato riguardanti problemi diversi dai trasporti;
- venissero interpretate alcune disposizioni generali del trattato in modo da estenderne l'applicazione anche alla sfera dei trasporti.

Personalmente sono d'avviso che ognuna di queste soluzioni vi obbligherebbe a corredarla di una base giuridica di tipo pretoriano o, se si preferisce, di un fondamento giurisprudenziale che va ben oltre i limiti che finora vi siete posti nell'esercizio della vostra *facultas interpretandi*.

B — L'applicazione al settore dei trasporti di disposizioni comprese nelle parti del trattato riguardanti questioni diverse.

Penso che il problema si ponga solo per l'art. 116 del trattato, che, forse per una singolare prudenza, non è stato menzionato né dal rappresentante della Commissione né dal rappresentante del Consiglio, se non altro per chiedere che non venisse applicato.

Tuttavia, se l'articolo viene considerato isolatamente, il suo tenore mette in luce che questa sarebbe a prima vista la norma che nella fattispecie è più opportuno applicare.

L'art. 116 infatti recita: «Per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, condurranno unicamente un'azione comune nell'ambito delle

organizzazioni internazionali a carattere economico». Le altre disposizioni dell'articolo riguardano il periodo transitorio e la modalità dell'azione comune dopo la scadenza del periodo transitorio.

Se questo articolo fosse incluso tra le disposizioni generali e finali del trattato sarebbe indubbiamente applicabile nella fattispecie:

- 1) La stipulazione dell'AETR, specie se vista alla luce del regolamento n. 543/69, rappresenta indubbiamente una questione «che riveste un interesse particolare per il mercato comune».
- 2) L'accordo è stato discusso e stipulato innegabilmente nell'ambito di una delle organizzazioni internazionali contemplate dall'art. 116, cioè la commissione economica per l'Europa dell'ONU e rappresenta certamente una delle modalità di una «azione comune».

L'applicazione diventa invece difficile se si tiene conto della posizione della norma nell'ambito del trattato. L'articolo figura nella terza parte, che non è quella che contiene le disposizioni in materia di trasporti e per di più l'articolo non rientra tra le disposizioni generali della terza parte, ma nel capo specifico dedicato alla politica commerciale.

Si tratta quindi di disposizioni speciali che solo con un'operazione giuridica molto ardita potrebbero essere trasformate in disposizioni generali. Anzi l'operazione sarebbe perfino rischiosa per motivi che esporrò appresso.

C — Applicazione al campo dei trasporti degli accordi contemplati dalle disposizioni generali e finali del trattato.

La questione sorge essenzialmente a proposito dell'art. 228 del trattato e, in via subordinata, a proposito dell'art. 235.

a) L'art. 228 stabilisce che, qualora le disposizioni del trattato contemplino la stipulazione d'accordi tra la Comunità ed uno o più Stati oppure con un'organizzazione internazionale, spetta alla Commissione condurre le trattative, mentre il Consiglio, previa consultazione dell'Assemblea in alcuni casi, procederà

alla stipulazione. Nel secondo capoverso del 1° comma, l'articolo dispone inoltre che la Corte può venire consultata circa la compatibilità tra l'accordo previsto e la disposizioni del trattato.

In realtà la Commissione vi chiede d'interpretare estensivamente il primo capoverso del 1° comma di questo articolo, che ne limita l'applicazione ai casi previsti dal trattato, cioè vi si chiede di statuire che questa disposizione non riguarda soltanto i casi esplicitamente contemplati dal trattato (cioè quelli ad esempio contemplati dagli artt. 111-116 — Accordi tariffari o commerciali — 238 — Accordi d'associazione — od anche dagli artt. 229 e 230 — Rapporti con l'ONU, con Consiglio d'Europa e con l'OCDE), bensì va estesa al settore dei trasporti, sia in forza dell'art. 75 del trattato, che dell'entrata in vigore del regolamento 543/69 avvenuta nel 1969.

L'argomento presta il fianco a critiche fondate:

1. L'art. 75 del trattato stabilisce che il Consiglio elabora «norme comuni applicabili ai trasporti internazionali... a destinazione del territorio di uno Stato membro» ed il Consiglio può adottare «ogni altra utile disposizione».

La Commissione ravvisa in questi ultimi quattro vocaboli il riconoscimento di una competenza comunitaria esterna istituita dal trattato che rappresenta quindi uno dei casi nei quali si applica l'art. 228.

Vi sono due motivi che si oppongono all'accoglimento di questa tesi: il complesso dell'articolo dimostra che l'espressione «trasporti internazionali» contenuta in un capoverso contempla essenzialmente, in effetti, i trasporti intracomunitari poichè a questi soli si può direttamente applicare la disciplina comunitaria.

D'altro canto è difficile ammettere che un'espressione così vaga come «ogni altra utile disposizione» possa conferire una facoltà così precisa come quella di cui dovrebbe disporre la Comunità per trattare e stipulare accordi con i paesi terzi, sostituendosi agli Stati membri.

In più punti, nelle disposizioni del trattato in materia di politica commerciale, sono menzionati accordi altrettanto generici di quelli contemplati alla lettera c) del n. 1 dell'art. 75.

Gli autori del trattato non hanno certo pensato che tali disposizioni fossero sufficienti a costituire una competenza esterna della Comunità poichè, per conferirgliela, essi hanno ritenuto necessario inserire nel trattato sei articoli ad hoc.

2. Molto più complesso è invece l'accertare se, con l'avvento del regolamento n. 543/69 o per effetto di alcune delle disposizioni che esso contiene, non si sia creata una competenza comunitaria e quindi l'art. 228 del trattato potesse perciò applicarsi ai negoziati ed alla stipulazione dell'AETR.

In realtà ci si può domandare genericamente se, eccezion fatta per i casi in cui la Comunità gode di una competenza internazionale in virtù di un'esplicita disposizione del trattato, l'entrata in vigore di un regolamento comunitario possa avere l'effetto di conferire alla Comunità la facoltà di trattare e di stipulare accordi che eventualmente si ripercuotono sull'applicazione delle norme comunitarie.

Alcune particolarità della fattispecie rendono più accettabile una simile tesi: è infatti certo che il regolamento comunitario n. 543/69 disciplina gli stessi argomenti che costituiscono oggetto dell'AETR, d'altro canto, almeno su un punto — cioè la data di entrata in vigore delle norme sul massimo delle ore giornaliere di guida — l'AETR si differenzia dal regolamento comunitario; infine l'art. 3 di questo regolamento comunitario sembra sancire definitivamente questo trasferimento di competenza in quanto recita: «La Comunità intraprenderà con i paesi terzi i negoziati che risultassero necessari per l'applicazione del presente regolamento».

Ammetto che in un primo tempo io stesso ero stato allettato dall'idea che un regolamento comunitario avesse conferito alla Comunità una competenza esterna e sono quasi spiaciuto di dover invece proporvi di dare una risposta negativa.

Sotto il profilo di una certa «etica» comunitaria, la tesi riveste indubbio interesse. Se in virtù di un regolamento una specifica competenza nazionale è trasferita alla Comunità, si può affermare che gli Stati membri, sia che agiscano individualmente che collettivamente, non possono più contrarre validi impegni nei confronti degli Stati terzi, giacché non godono più di alcuna competenza in quella materia.

La Comunità è l'unico organo in grado di vincolarsi nelle materie disciplinate esclusivamente dal diritto comunitario. Inoltre, in pratica, un simile sistema sarebbe forse quello che meglio consentirebbe di evitare che gli Stati membri stipulino con i paesi terzi accordi che, in seguito, potrebbero essere in contrasto coi regolamenti comunitari, infine sarebbe il sistema che probabilmente meglio garantirebbe il rispetto dell'equilibrio stabilito dal trattato tra le istituzioni della Comunità.

Indipendentemente dalla forza persuasiva di queste considerazioni — ed ammetto che è grande — questa tesi del trasferimento implicito ed automatico di competenza, al di fuori dei casi previsti dal trattato, presta il fianco a gravissime obiezioni, che si aggiungono a quella più generale relativa al metodo d'interpretazione del trattato cui ho già fatto allusione e sulla quale tornerò.

Anzitutto sarebbe praticamente impossibile attribuire un tale effetto a tutti i regolamenti comunitari, alcuni dei quali disciplinano questioni che per loro natura sono estranee a quelle su cui possono vertere gli accordi di un trattato internazionale.

Lo stesso rappresentante della Commissione si è guardato dall'affermarlo. Si dovrebbe dunque trovare un criterio per distinguere i regolamenti che hanno l'effetto di trasferire alla Comunità una competenza esterna e quelli che non trasferiscono questo tipo di competenza.

Quale sarà il criterio? Si terrà conto del rapporto più o meno diretto con una delle politiche comuni previste dal trattato? Oppure si considererà la sostanza

della norma, alla luce dei negoziati previsti, però a quale stadio di detti negoziati? Si vede come sia difficile scegliere un criterio che eviti l'equivoco o l'instabilità giuridica.

La seconda obiezione che voglio formulare è che, così facendo, si farebbe confusione tra procedimenti previsti dal trattato e forse anche si giungerebbe ad ostacolare lo sviluppo del diritto comunitario.

Per quanto riguarda i procedimenti contemplati dal trattato è opportuno rilevare che per le eventuali disparità tra accordi stipulati con paesi terzi e regolamenti comunitari il trattato contempla due tipi di procedimento:

- un *procedimento repressivo*, cioè il procedimento che si promuove se uno Stato membro commette una mancanza, ma in questo caso è legittimata ad agire solo la Commissione, e talvolta uno *Stato membro*; l'azione è *sempre* esperibile,
- un *procedimento preventivo*, che richiede la collaborazione tra Consiglio e Commissione, che però si può promuovere solo in determinati casi, come ad esempio quelli contemplati dagli artt. 111-113.

Mi pare certo che se questo procedimento preventivo fosse applicabile anche nei casi diversi da quelli espressamente previsti dal trattato, si creerebbe una confusione proprio nel punto dove il legislatore ha voluto stabilire posizioni nette.

Infine, sotto il profilo dello sviluppo delle politiche comuni si potrebbe temere che i ministri ostacolino l'adozione dei regolamenti nel timore di venire spogliati delle loro competenze internazionali, nei casi non previsti dal trattato.

3. Vediamo ora l'argomento tratto dall'art. 3 del regolamento n. 543/69 testé ricordato. Supponendo che, trascurando la mia proposta, ammettiate che l'entrata in vigore del regolamento n. 543/69 è stata di per sé sufficiente a trasferire alla Comunità la facoltà di stipulare accordi con i paesi terzi in materia di trasporti, sareste indotti a desumerne che questa disposizione dell'art. 3 ha semplice funzione di riconoscimento e di per sé non

può avere effetti giuridici. Se invece, accogliendo la mia proposta, condividerete l'opinione contraria, penso che ciò v'induca ad ammettere che, pur se collocata per svista in un atto definito regolamento, questa disposizione non ha indole normativa, ma rappresenta una semplice dichiarazione d'intenzioni.

L'articolo 3 del regolamento n. 543/69 in sostanza esprime una specie di riserva ed ha indole programmatica.

Si sperava che tra il 1° aprile 1969, data in cui il regolamento è entrato in vigore e il 1° ottobre 1970, data alla quale il regolamento sarebbe stato applicato a tutti i trasporti (quindi anche ai veicoli immatricolati in un paese terzo per il percorso effettuato sul *territorio comunitario*), i negoziati in corso a Ginevra sarebbero riusciti ad appianare le divergenze e a ravvicinare il progetto di accordo europeo alla disciplina comunitaria.

Se ciò non fosse stato possibile, sarebbe stato necessario iniziare *nuovi* negoziati coi paesi terzi per l'applicazione del regolamento.

È dunque una specie di clausola *risolutiva* o di *revisione* eventuale emanante da un emendamento proposto dal Parlamento in questi termini:

«Al massimo due anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento (cioè il 1° gennaio 1970) la Commissione sottopone al Consiglio proposte per la revisione del presente regolamento.»

D'altro canto l'articolo ha lo scopo di imporre che si precisino tramite negoziati le condizioni di guida per le percorrenze sul territorio dei *paesi terzi*, effettuate dai veicoli sia con targa nazionale che immatricolati nei paesi della Comunità. È evidente che la Comunità non può pretendere di stabilire con un proprio regolamento le condizioni di guida dei veicoli dei paesi terzi circolanti nello stato d'origine, salvo esplicito accordo dei paesi interessati.

Il carattere non normativo dell'articolo ha consentito al Consiglio di elaborarlo senza contraddirsi nella stessa seduta del luglio 1968, in questa occasione era

opportuno che i negoziati sull'AETR fossero condotti dagli Stati e per questo è stata inclusa una «riserva interpretativa» nel processo verbale allorché si è trattata la questione specifica.

b) Resta infine il problema sollevato in subordine dalla Commissione circa l'art. 235.

Questo articolo stabilisce che: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso».

Pare che la Commissione creda che nella fattispecie l'articolo obbligava il Consiglio a conferire alla Comunità il potere di negoziare e di stipulare l'AETR, anche se questo potere non è mai esplicitamente menzionato dal trattato. Però non credo che l'art. 235 abbia questa portata.

Pur ammettendo che esso sia applicabile ai rapporti esterni della Comunità, esso consente soltanto al Consiglio, su proposta della Commissione, di estendere le competenze della Comunità in questo settore.

D'altronde l'articolo non obbliga il Consiglio ad assumere tale atteggiamento, né d'altro canto il Consiglio può assumerlo se la Commissione non lo suggerisce e questo suggerimento non è mai stato dato.

L'esame dell'art. 235 ci porta automaticamente alla considerazione d'ordine generale circa i metodi d'interpretazione del trattato con cui concluderò le mie osservazioni. Indipendentemente dal fondamento giuridico su cui s'intenda farla poggiare, l'attribuzione alla Comunità di una competenza esterna per negoziare e stipulare l'AETR implicherebbe l'ammissione che le autorità comunitarie, oltre che dei poteri che loro attribuisce il trattato, godono anche di poteri intrinseci, cioè di «implied powers», che hanno consentito alla Corte suprema degli Stati Uniti di aumentare i poteri degli organi

federali rispetto a quelli degli Stati federati.

Per conto mio reputo che le competenze comunitarie rientrino tra quelle che il diritto europeo definisce «*competenze d'attribuzione*» (in tedesco Enumerationsprinzip).

Indubbiamente tali competenze d'attribuzione possono venire estese con una certa ampiezza se rappresentano soltanto il complemento diretto e necessario di competenze relative a questioni *intracomunitarie* e voi lo avete già sancito a proposito della CECA. Ma si può intendere estensivamente anche una competenza della Comunità a stipulare accordi con i paesi terzi nel settore dei trasporti? Ciò non è poi così necessario come si è voluto dimostrare nei giorni scorsi. Pur se non gode di «implied powers», la Comunità, in materia di trasporti, non è in condizioni «d'infermità cronica» come ha detto l'agente della Commissione. L'art. 235 ha proprio la funzione di attribuire alla Comunità i poteri che le sono eventualmente necessari, ma in base alle norme attualmente vigenti, tale attribuzione è giuridicamente molto difficile.

Dalla struttura generale del trattato di Roma si arguisce che gli autori del trattato hanno voluto che la competenza esterna della Comunità fosse rigidamente limitata ai casi espressamente previsti.

A questo proposito è significativo il parallelismo tra il trattato CECA e il trattato di Roma. Mentre nel trattato CECA i negoziati del 1951 avevano previsto che (art. 6) «Nelle relazioni internazionali la Comunità ha la capacità giuridica necessaria per esercitare le sue funzioni e conseguire i suoi scopi», nel 1957 i negoziatori del trattato di Roma si sono limitati a constatare che la Comunità aveva personalità giuridica (art. 210), però per quanto riguarda i rapporti con l'esterno, l'art. 228 prevede espressamente che la competenza esterna della Comunità poteva esercitarsi soltanto «nei casi previsti dal presente trattato».

Se si attribuissero alla Comunità «implied powers» in materia di negoziati coi paesi terzi, non si andrebbe oltre le

intenzioni degli autori del trattato e degli Stati che lo hanno firmato ed accettato? Per conto mio ne sono convinto ed è questo il motivo principale per cui propongo che in questo punto il trattato venga interpretato piuttosto restrittivamente.

In conclusione penso che la deliberazione impugnata non è stata adottata nell'ambito di una competenza comunitaria istituita dal trattato e non è quindi un atto impugnabile a norma dell'art. 173.

### III

Forse penserete che si possa preferire un sistema interpretativo più audace di quello da me proposto, nonostante le obiezioni di cui sopra, ed è il motivo per cui, nell'ultima parte della mia esposizione, esaminerò brevemente le conseguenze di una pronuncia che sancisse la ricevibilità della domanda della Commissione. Anzitutto la domanda dovrebbe venire disattesa nel merito, ma solo per motivi connessi con il caso specifico.

A — Se riteneste che le trattative e la stipulazione dell'AETR non esulano dalla sfera d'applicazione dell'art. 116 del trattato, cioè se riteneste che i termini generici che figurano in questo articolo, ai fini della determinazione della sua sfera d'applicazione, prevalgano sul criterio con cui l'articolo è stato collocato nell'ambito del trattato, penso che dovrete comunque statuire che la deliberazione impugnata non viola il trattato.

Questo articolo infatti prevede il ricorso a due diversi sistemi a seconda che sia scaduto o meno il periodo transitorio previsto dal trattato. Durante il periodo transitorio «gli Stati membri si consultano per concertare la loro azione e adottare, per quanto possibile, un atteggiamento uniforme». Ciò è stato fatto nella riunione del Consiglio del marzo 1969. Nel marzo 1970 il periodo transitorio era ormai scaduto da almeno tre mesi, ma i negoziati sull'AETR erano praticamente conclusi in quanto la redazione finale dell'AETR era elaborata a Ginevra il 2 e 3 aprile 1970, cioè nemmeno 15 giorni dopo la deliberazione impugnata.

La scadenza del periodo transitorio ha forse fatto sì che si potessero applicare ai negoziati le disposizioni del 1° comma dell'art. 116, in virtù delle quali l'azione uniforme degli Stati membri dopo il periodo transitorio può venire deliberata dal Consiglio solo su proposta della Commissione?

Non sono di questo avviso, anzi in negoziati così difficili l'azione comune degli Stati membri, se iniziata e portata quasi a termine prima della scadenza del periodo transitorio secondo i precetti di cui all'art. 116, 2° comma, doveva potersi continuare nello stesso modo. Le disposizioni del 1° comma dell'art. 116 sono applicabili solo alle azioni comuni iniziate dopo la scadenza del periodo transitorio, cioè dopo il 1° gennaio 1970 (nello stesso senso: decisione del Consiglio 16. 12. 1969; GU 29. 12. 1969, n. L 326/69).

B — Un ragionamento molto simile m'induce a proporvi di disattendere anche nel merito il ricorso della Commissione qualora riteneste che l'entrata in vigore del regolamento n. 543/69 ha conferito alla Comunità una competenza a trattare e stipulare cogli Stati terzi accordi in materia di trasporti alle condizioni contemplate dall'art. 228.

Anche in questo caso penso che, tenuto conto delle condizioni sempre difficili in cui si svolgono i negoziati riguardanti tali accordi internazionali, l'innovazione, se la ritenete tale, rappresentata dall'entrata in vigore di un regolamento comunitario dovrebbe svolgere i suoi effetti solo sulle trattative *future* e non su quelle *in corso*. È evidente a che punto si trovassero i negoziati AETR al momento in cui è entrato in vigore il regolamento n. 543/69: è evidente che erano quasi conclusi.

Non si deve dimenticare che una prima versione dell'AETR era stata elaborata nel 1962 e le discussioni che sono seguite non miravano a redigere un nuovo accordo, ma solo ad emendare il precedente onde poter raccogliere quel minimo di firme necessarie a far entrare in vigore l'accordo; dal luglio 1968 si era poi anche cercato di armonizzare alcune disposizioni che s'intendeva includere

nell'accordo con norme già approvate dal Consiglio e che nel marzo 1969 si sarebbero concretate nel regolamento n. 543/69.

Penso dunque sia eccessivo affermare che questi negoziati, che stavano ormai dando i loro frutti, dovessero venire abbandonati o sconvolti allorché nel marzo 1969 è entrato in vigore il regolamento n. 543/69. Quindi non si dovevano interrompere i colloqui con i paesi terzi e gli Stati membri per iniziare un dialogo nuovo tra la Commissione e i paesi terzi, dialogo che non avrebbe avuto alcun punto in comune con le precedenti discussioni.

Quindi il fatto che i negoziati fossero intavolati e quasi portati a termine prima che scadesse il periodo transitorio o prima che entrasse in vigore il regolamento comunitario, dovrebbe far sì che, sotto ogni aspetto, il Consiglio poteva lasciare continuare una trattativa che stava per concludersi, senza turbarne il ritmo.

Si spiegherebbero così due caratteristiche della questione che rimangono misteriose:

— La Commissione non ha mai sottoposto al Consiglio una proposta esplicita e circoscritta sulle trattative AETR;

— la Commissione non ha mai chiesto espressamente l'autorizzazione a trattare da sola questo accordo a nome della Comunità, limitandosi a reclamare una parte più attiva nel negoziato, cioè l'invio a Ginevra dei propri rappresentanti.

Rilevo infine che se l'AETR sarà applicato nel 1972 e se alcune delle sue disposizioni sono incompatibili con la disciplina comunitaria allora vigente, la Commissione potrà avvalersi delle facoltà che le conferisce l'art. 169 del trattato.

Termino con l'imbarazzante questione delle spese. Il Consiglio non chiede esplicitamente che, in caso di reiezione del ricorso, le spese siano poste a carico della Commissione. Nell'ambito delle facoltà che vi conferisce l'art. 69 del regolamento di procedura, potrete statuire che si presume un accordo tacito delle parti ad accollarsi le spese rispettivamente sopportate.

Concludo dunque come segue: il ricorso della Commissione sia respinto perché irricevibile e, in subordine, sia dichiarato infondato. Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa rispettivamente incontrate.