

SENTENZA DELLA CORTE

9 agosto 1994 ^{*}

Nella causa C-327/91,

Repubblica francese, rappresentata dai signori Jean-Pierre Puissechet, direttore degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e Géraud de Bergues, segretario aggiunto principale degli Affari esteri presso questo stesso ministero, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

e

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri e J. W. de Zwaan, consigliere giuridico

^{*} Lingua processuale: il francese.

aggiunto presso questo stesso ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Marie-José Jonczy, consigliere giuridico, e il signor Pieter-Jan Kuyper e Julian Currall, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento dell'accordo tra la Commissione delle Comunità europee e il governo degli Stati Uniti d'America sull'applicazione del rispettivo diritto della concorrenza firmato ed entrato in vigore il 23 settembre 1991,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, Diez de Velasco e D.A.O. Edward (relatore), presidenti di sezione,

C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: G. Tesaurò
cancelliere: J.-G. Giraud

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 6 luglio 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1991, la Repubblica francese ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE e dell'art. 33 del Trattato CECA, l'annullamento dell'accordo firmato dalla Commissione delle Comunità europee e dal governo degli Stati Uniti d'America sull'applicazione del rispettivo diritto della concorrenza, sottoscritto il 23 settembre 1991 (in prosieguo: l'«accordo»).
- ² L'accordo è stato firmato a Washington dall'Attorney General, signor W. P. Barr, e dal presidente della Federal Trade Commission, signora L. Steiger, in nome del

governo degli Stati Uniti, e dal vicepresidente della Commissione, Sir Leon Brittan, in nome della Commissione delle Comunità europee.

3 Ai sensi dell'art. I, n. 2, dell'accordo, bisogna intendere per «diritto della concorrenza»:

«(...)

i) per le Comunità europee, gli artt. 85, 86, 89 e 90 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, il regolamento (CEE) del Consiglio n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, gli artt. 65 e 66 del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e i relativi regolamenti di attuazione, compresa la decisione dell'Alta Autorità n. 24-54, e

ii) per gli Stati Uniti d'America, lo Sherman Act (15 U. S. C. paragrafi 1-7), il Clayton Act (15 U. S. C. paragrafi 12-27), il Wilson Tariff Act (15 U. S. C. paragrafi 8-11) e il Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. paragrafi 41-68, escluse le sezioni relative alle funzioni di tutela dei consumatori),

(...)».

4 Inoltre, per «autorità in materia di concorrenza», l'accordo indica:

«(...)

i) per le Comunità europee, la Commissione delle Comunità europee per quanto riguarda le sue responsabilità relativamente al diritto della concorrenza delle Comunità europee, e

ii) per gli Stati Uniti, l'Antitrust Division del ministero della Giustizia e la Federal Trade Commission;

(...)».

5 L'accordo ha per oggetto di promuovere la cooperazione e il coordinamento e di ridurre il rischio di controversie tra le parti nell'applicazione del rispettivo diritto della concorrenza o di ridurne gli effetti (art. I, n. 1).

6 A tal fine esso prevede la notifica effettuata da ciascuna parte delle misure di applicazione del suo diritto della concorrenza che possono ledere gli interessi rilevanti dell'altra (art. II), scambi di informazioni relative a diverse questioni di reciproco interesse nell'applicazione del diritto della concorrenza (art. III), il coordinamento delle misure di applicazione (art. IV), nonché procedure di consultazioni reciproche (art. VII).

- 7 L'art. V dell'accordo istituisce inoltre una cooperazione in materia di atti anticoncorrenziali commessi nel territorio di una delle parti e lesivi degli interessi rilevanti dell'altra («positive comity»). In tal caso, la parte i cui interessi rilevanti sono lesi può indirizzare all'altra una notifica con cui le chiede che le sue autorità in materia di concorrenza adottino le opportune misure nei confronti degli atti anticoncorrenziali commessi nel suo territorio. Al fine di prevenire i conflitti, l'art. VI prevede, da parte sua, che ciascuna delle parti cerca di tener conto degli interessi rilevanti dell'altra parte nel decidere misure di applicazione («traditional comity»).
- 8 Il rispetto della riservatezza delle informazioni è assicurato dall'art. VIII, che consente alle parti di non fornire informazioni all'altra parte, quando la loro divulgazione è vietata dalla legge o è incompatibile con gli interessi rilevanti della parte in possesso di queste informazioni.
- 9 Ai sensi dell'art. IX, «l'interpretazione del presente accordo non può essere in contrasto con il diritto vigente degli Stati Uniti d'America o delle Comunità europee o dei rispettivi Stati o Stati membri, né essere tale da esigerne modificazioni».
- 10 L'art. X determina la forma che possono rivestire le comunicazioni e notificazioni: comunicazione verbale, telefonica, scritta o mediante telefax.
- 11 Infine, ai sensi dell'art. XI, n. 1, l'accordo entra in vigore alla data della sua firma e lo rimarrà, ai sensi del n. 2, fino al sessantesimo giorno successivo alla data in cui una delle parti notificherà all'altra per iscritto di voler recedere dall'accordo. Ai sensi del n. 3, l'applicazione dell'accordo sarà esaminata dalle parti entro 24 mesi dalla data della sua entrata in vigore.

- 12 L'accordo non è stato pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Sulla ricevibilità

- 13 Nel controricorso la Commissione si chiede se il governo francese non avrebbe dovuto impugnare, piuttosto che l'accordo stesso, la decisione con cui essa ha autorizzato il suo vicepresidente a firmare in suo nome l'accordo con gli Stati Uniti.
- 14 È sufficiente ricordare, a tal riguardo, che, affinché un ricorso sia ricevibile ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, l'atto impugnato deve essere un atto di un'istituzione che produce effetti giuridici (v. sentenza 31 marzo 1971, detta «AETR», causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263).
- 15 Occorre constatare che dal testo stesso dell'accordo risulta che quest'ultimo mira a produrre effetti giuridici. Pertanto, l'atto con cui la Commissione ha inteso concludere l'accordo deve poter costituire oggetto di un ricorso per annullamento.
- 16 Infatti, l'esercizio delle competenze devolute alle istituzioni della Comunità nel campo internazionale non può essere sottratto al controllo giurisdizionale di legittimità previsto dall'art. 173 del Trattato.
- 17 Si deve intendere il ricorso della Repubblica francese come rivolto contro l'atto con cui la Commissione ha inteso concludere l'accordo. Tale ricorso è di conseguenza ricevibile.

Nel merito

- 18 A sostegno del suo ricorso il governo francese deduce tre mezzi. Il primo è basato sull'incompetenza della Commissione a concludere un tale accordo, il secondo sulla mancanza di motivazione dell'accordo e sulla violazione del principio della certezza del diritto ed il terzo sulla violazione del diritto comunitario della concorrenza.

Sul primo mezzo

- 19 L'art. 228, n. 1, del Trattato CEE, nella versione vigente al momento dei fatti, prevedeva quanto segue:

«Quando le disposizioni del presente Trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale, tali accordi sono negoziati dalla Commissione. Fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione, essi sono conclusi dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo nei casi previsti dal presente Trattato».

- 20 La Repubblica francese sostiene innanzi tutto che questa disposizione riserva esplicitamente al Consiglio la competenza a concludere accordi internazionali. Nel concludere l'accordo la Commissione, che dispone in questo settore solo di un potere di negoziazione, avrebbe pertanto oltrepassato le sue competenze.

- 21 La Commissione obietta che l'accordo costituisce in realtà un accordo amministrativo per la cui conclusione essa è competente. Data la natura degli obblighi che

esso prevede, la mancata esecuzione dell'accordo comporterebbe infatti non la responsabilità internazionale della Comunità, bensì l'estinzione pura e semplice dell'accordo stesso.

- 22 La Commissione sostiene per il resto che, in ogni caso, l'art. IX dell'accordo, soprammenzionato, vieta alle parti di interpretare le disposizioni di quest'ultimo in una maniera incompatibile con il proprio diritto (e, per di più, per quanto riguarda le Comunità europee, con il diritto degli Stati membri) o in un senso che richieda la modifica del proprio diritto.
- 23 Come è già stato constatato, l'accordo produce effetti giuridici.
- 24 Occorre osservare poi che solo la Comunità, la quale secondo l'art. 210 del Trattato ha personalità giuridica, è dotata della capacità di vincolarsi mediante la conclusione di accordi con uno Stato terzo o un'organizzazione internazionale.
- 25 Non sussiste quindi alcun dubbio sul fatto che l'accordo può vincolare solo le Comunità europee. Si tratta senz'altro di un accordo internazionale concluso tra un'organizzazione internazionale e uno Stato, ai sensi dell'art. 2, n. 1, sub a), i), della convenzione di Vienna 21 marzo 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali. Un'eventuale mancata esecuzione dell'accordo da parte della Commissione potrebbe quindi implicare la responsabilità della Comunità sul piano internazionale.
- 26 Premesso ciò, occorre esaminare se la Commissione fosse competente in forza del diritto comunitario a concludere un tale accordo.

- 27 Come la Corte ha chiarito nel parere 1/75 dell'11 novembre 1975 (Racc. pag. 1355), l'art. 228 del Trattato utilizza l'espressione «accordo» in un senso generale, per designare ogni impegno avente carattere vincolante, assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma.
- 28 Inoltre, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 37 delle sue conclusioni, l'art. 228 costituisce, in tema di stipulazione dei trattati, una norma autonoma e generale di portata costituzionale, in quanto attribuisce alle istituzioni comunitarie determinate competenze. Inteso a creare un equilibrio tra queste ultime, esso prevede che gli accordi tra la Comunità e uno o più Stati sono negoziati dalla Commissione e successivamente conclusi dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo nei casi previsti dal Trattato. La competenza a concludere gli accordi è tuttavia attribuita al Consiglio «fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione».
- 29 Secondo il governo francese, queste competenze riconosciute alla Commissione si limitano agli accordi che devono essere conclusi dalla Commissione per il riconoscimento dei lasciapassare della Comunità (art. 7 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee). Il governo francese ammette che queste competenze si estendono forse anche alla conclusione di accordi che esso qualifica come accordi amministrativi o di lavoro tra i quali figura, ad esempio, la creazione di collegamenti con gli organi delle Nazioni Unite e con altre organizzazioni internazionali, menzionate all'art. 229 del Trattato CEE.
- 30 Basandosi sulla prassi degli accordi che essa qualifica come accordi amministrativi internazionali, la Commissione, da parte sua, sostiene, con un primo argomento, che la deroga prevista all'art. 228 non deve essere interpretata nella maniera restrittiva che auspica il governo francese. Essa sottolinea a tal riguardo che, se gli autori del Trattato avessero effettivamente voluto limitare il suo potere di concludere trat-

tati, l'art. 228, nella versione francese, avrebbe conferito competenza al Consiglio «sous réserve des compétences *attribuées* à la Commission» (fatte salve le competenze attribuite alla Commissione) e non «*reconnues* à la Commission» (riconosciute alla Commissione).

- 31 L'uso dell'espressione «reconnues» (riconosciute) nella versione francese indicherebbe per contro che la Commissione può trarre competenze da fonti diverse dal Trattato, quali la prassi delle istituzioni. Inoltre, procedendo ad un ragionamento per analogia con l'art. 101, terzo comma, del Trattato CEEA, la Commissione ritiene che essa può negoziare e concludere essa stessa gli accordi o convenzioni, la cui esecuzione non richiede l'intervento del Consiglio e può essere assicurata nei limiti del bilancio in causa, senza far nascere nuovi obblighi finanziari per la Comunità, a condizione di renderne edotto il Consiglio.
- 32 Questo argomento non può essere accolto.
- 33 Innanzitutto l'espressione «fatte salve le competenze riconosciute alla Commissione» apporta una deroga alla regola che conferisce competenza al Consiglio a concludere accordi internazionali.
- 34 In secondo luogo, ai sensi dell'art. 4, n. 1, secondo comma, del Trattato CEE, «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente Trattato». L'espressione «reconnues» (riconosciute), utilizzata nella versione francese dell'art. 228 del Trattato, non può quindi indicare qualcosa di diverso da «attribuées» (attribuite).
- 35 In terzo luogo, altre versioni linguistiche dell'art. 228 utilizzano espressioni che richiamano la nozione di attribuzione piuttosto che quella di riconoscimento. Tale è in particolare il caso delle versioni danese («som på dette område er tillagt Kom-

missionen»), tedesca («der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt»), olandese («van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden») e inglese («the powers vested in the Commission in this field»).

- 36 In quarto luogo, in ogni caso, una semplice prassi non può prevalere sulle norme del Trattato.
- 37 A quanto precede la Commissione non può obiettare che l'art. 228 del Trattato le riconosce una competenza analoga a quella che le è riconosciuta dall'art. 101, terzo comma, del Trattato CEEA.
- 38 Anzitutto, come l'avvocato generale ha sottolineato al paragrafo 26 delle sue conclusioni, questa disposizione prevede una procedura del tutto diversa da quella di cui all'art. 228 del Trattato CEE.
- 39 Inoltre il Trattato CEE e il Trattato CEEA sono stati negoziati contemporaneamente e firmati lo stesso giorno, di modo che, se i negoziatori dei due Trattati avessero voluto concedere alla Commissione le stesse competenze, l'avrebbero fatto esplicitamente.
- 40 Al mezzo del governo francese la Commissione oppone un ultimo argomento. La sua competenza a concludere accordi internazionali sarebbe tanto più evidente nella fattispecie in quanto, nel campo della concorrenza, il Trattato CEE le ha conferito competenze specifiche. Infatti, ai sensi dell'art. 89 del Trattato e delle disposizioni del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204), la Commissione vigila perché siano applicati i principi fissati dagli artt. 85 e 86 del Trattato e affinché sia applicato il regolamento del Consiglio 21 dicembre 1989,

n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU 1990, L 257, pag. 14).

- 41 Nemmeno questo argomento può essere accolto. Anche se la Commissione è competente, sul piano interno, ad adottare decisioni individuali di applicazione delle norme sulla concorrenza, settore che rientra nell'accordo, questa competenza interna non è tale da modificare la ripartizione delle competenze tra le istituzioni comunitarie in materia di conclusioni di accordi internazionali, ripartizione che è fissata dall'art. 228 del Trattato.
- 42 Occorre quindi accogliere il mezzo basato sull'incompetenza della Commissione a concludere l'accordo controverso.
- 43 Di conseguenza, senza che sia necessario esaminare gli altri mezzi dedotti dalla Repubblica francese, occorre annullare l'atto con cui la Commissione ha inteso concludere l'accordo con gli Stati Uniti, in merito all'applicazione del diritto della concorrenza delle Comunità europee e di quello degli Stati Uniti.

Sulle spese

- 44 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese. La Commissione delle Comunità europee è risultata soccombente e va quindi condannata a sopportare le proprie spese e quelle della Repubblica francese.

- 45 Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, i regni di Spagna e dei Paesi Bassi, che sono intervenuti a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) L'atto con cui la Commissione delle Comunità europee ha inteso concludere l'accordo con gli Stati Uniti d'America, in merito all'applicazione del diritto della concorrenza delle Comunità europee e di quello degli Stati Uniti, firmato ed entrato in vigore il 23 settembre 1991, è annullato.
- 2) La Commissione è condannata a sopportare le proprie spese e quelle della Repubblica francese.
- 3) I regni di Spagna e dei Paesi Bassi sopporteranno le proprie spese.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Edward	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Zuleeg	Kapteyn	Murray
		Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 agosto 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due