

CORTE DI GIUSTIZIA

PARERE 1/78

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

del 4 ottobre 1979

emesso in forza dell'articolo 228, n. 1, secondo comma, del trattato CEE

(Accordo internazionale sulla gomma naturale)

Il 13 novembre 1978 la Commissione delle Comunità europee ha chiesto alla Corte di giustizia un parere a norma dell'articolo 228, n. 1, secondo comma, del trattato CEE, il quale recita:

Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare preventivamente il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità dell'accordo previsto con le disposizioni del presente trattato. Quando la Corte di giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite, a seconda dei casi, dall'articolo 236.

La Commissione chiede alla Corte un parere previo sulla compatibilità con le disposizioni del trattato CEE del progetto d'accordo internazionale per la gomma naturale, sul quale sono in corso negoziati nell'ambito della conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES), e, più precisamente, sulla competenza della Comunità a concludere l'accordo stesso.

I. Gli antecedenti

In occasione della sua quarta sessione, svoltasi a Nairobi nel maggio 1976, la conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES) adottava la risoluzione 93 (IV) relativa ad un «programma integrato per i prodotti di base».

Nella motivazione, la risoluzione ricorda le risoluzioni 3201 (S-VI) e 3202 (S-VI) dell'assemblea generale dell'organizzazione delle Nazioni Unite, in data 1° maggio 1974, relative alla dichiarazione e, rispettivamente, al programma d'azione riguardante l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale, nonché la risoluzione 3281 (XXIX) dell'assemblea generale dell'ONU, in data 12 dicembre 1974, relativa alla carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati.

Essa ricorda del pari la proposta d'istituzione di un fondo comune, destinato a finanziare scorte internazionali di prodotti di base, scorte nazionali coordinate o altri provvedimenti necessari nell'ambito delle intese relative ai prodotti di base.

Il «programma integrato per i prodotti di base» mira fra l'altro a:

- garantire la stabilità del commercio dei prodotti di base, in particolare ad evitare le oscillazioni eccessive dei prezzi di questi prodotti, sostenendoli a livelli che siano remunerativi e giusti per i produttori ed equi per i consumatori, tengano conto dell'inflazione mondiale e dei mutamenti che avvengono nella situazione economica monetaria mondiale e favoriscano l'equilibrio tra l'offerta e la domanda nell'ambito di un commercio mondiale dei prodotti di base in espansione;
- migliorare e sostenere il reddito reale dei vari paesi in via di sviluppo aumentando i loro introiti d'esportazione e proteggere questi paesi dalle oscillazioni di detti introiti, in particolare da quelli che essi traggono dai prodotti di base;
- migliorare l'accesso ai mercati e la sicurezza d'approvvigionamento per quanto riguarda i prodotti di base e i prodotti di base trasformati, tenendo conto delle esigenze e degli interessi dei paesi in via di sviluppo;
- migliorare la competitività dei prodotti naturali rispetto ai prodotti sintetici e di sostituzione;
- migliorare le strutture dei mercati nei settori delle materie prime e dei prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo;
- migliorare i sistemi di smercio, di distribuzione e di trasporto dei prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo.

Per raggiungere gli scopi del programma integrato, la risoluzione 93 (IV) contempla, per 18 prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo (banane, bauxite, cacao, caffè, rame, cotone e filati di cotone, fibre dure e prodotti di queste fibre, ferro, iuta e prodotti di iuta, manganese, carne, fosfati, gomma, zucchero, tè, legni tropicali, stagno, olii vegetali ivi compreso l'olio d'oliva ed i semi oleaginosi), l'apertura di negoziati al fine di addivenire ad intese internazionali fra paesi produttori e paesi consumatori.

Per quanto riguarda la gomma naturale, una prima riunione preparatoria, convocata dal segretario generale della CNUCES, si è svolta a Ginevra dal 17 al 21 gennaio 1977; essa è stata seguita da numerose riunioni di un gruppo di lavoro intergovernativo e di una «commissione governativa» speciale per la gomma, nonché da due altre riunioni preparatorie, a Ginevra, dal 6 al 10 giugno 1977 e dal 27 febbraio al 1° marzo 1978. In quest'ultima riunione si è avuto l'accordo unanime sulla convocazione di una conferenza di negoziazione per la gomma naturale.

La Comunità, essendo uno dei principali importatori e consumatori mondiali di gomma naturale, è evidentemente interessata alla negoziazione di un accordo internazionale per questo prodotto. È questo il motivo per cui la Comunità, dal gennaio 1977, ha partecipato a tutte le riunioni internazionali riguardanti la preparazione di un accordo mondiale per la gomma naturale.

Il 22 novembre 1977 ⁽¹⁾, la Commissione delle Comunità ha inviato al Consiglio una «comunicazione riguardante le linee direttive di una posizione della Comunità in vista dei lavori della CNUCES sulla gomma naturale» e, il 24 maggio 1978, una «comunicazione riguardante le linee direttive di una posizione della Comunità nella preparazione dei negoziati per un accordo internazionale sulla gomma naturale». Le scelte della Comunità sono state presentate unicamente al gruppo dei paesi consumatori, il 30 agosto 1978, sotto forma di «draft EEC working text for an international natural agreement», indi inserite nel documento di lavoro del gruppo preparatorio.

In conformità alle conclusioni della terza riunione preparatoria, un gruppo preparatorio comprendente i paesi consumatori e i paesi produttori (in particolare la Malesia, l'Indonesia, la Thailandia e lo Sri Lanka) si è riunita a Ginevra dal 28 agosto all'8 settembre 1978, allo scopo di preparare un documento di lavoro rispecchiante le proposte presentate dai paesi produttori e dai paesi consumatori e destinate a servire di base ai lavori della conferenza di negoziazione.

Dalle riunioni preparatorie è emersa l'unanimità delle delegazioni sulla creazione, come elemento principale dell'accordo, di un sistema di scorte regolatrici destinate a stabilizzare le quotazioni della gomma naturale. Viceversa, grandi disparità di opinione sono apparse su vari punti: il volume delle scorte regolatrici, le misure per razionalizzare l'offerta e, più precisamente, il controllo dell'esportazione, il finanziamento delle scorte, il congegno dei prezzi, gli altri provvedimenti relativi alla gomma naturale e ai prodotti lavorati e le disposizioni riguardanti i regimi fiscali nazionali.

In vista della prima sessione della conferenza di negoziazione, il 5 ottobre 1978 ⁽²⁾ la Commissione ha trasmesso al Consiglio una «raccomandazione di decisione riguardante la negoziazione di un accordo internazionale per la gomma naturale». Questo documento conteneva un progetto di direttive di negoziazione, riferentesi agli scopi perseguiti dalla Comunità nonché alle principali disposizioni economiche ed istituzionali destinate a costituire la sostanza di un futuro accordo internazionale. La Commissione, dopo avere esaminato gli strumenti dell'accordo progettato, è giunta alla conclusione che, in forza dell'articolo 113 del trattato CEE, la Comunità era la sola competente a partecipare alla negoziazione e alla conclusione dell'accordo stesso.

Viceversa, in occasione del primo scambio di vedute su questo punto nell'ambito del gruppo «prodotti di base» del Consiglio, varie delegazioni, dopo aver ammesso che determinati aspetti del negoziato sono di pertinenza della Comunità, hanno sostenuto che la raccomandazione della Commissione dovrebbe basarsi sull'articolo 113 e, nel contempo, sull'articolo 116 del trattato e che la Comunità e gli Stati devono partecipare ai negoziati secondo le procedure abituali.

Nella riunione 11 ottobre 1978 del comitato dei rappresentanti permanenti, il rappresentante della Commissione ha ricordato la tesi di questa, secondo cui la negoziazione dell'accordo è di esclusiva competenza della Comunità, a norma dell'articolo 113 del trattato; le delegazioni degli Stati membri hanno invece sostenuto tutte che la negoziazione si colloca in un contesto più ampio e talune di esse hanno sostenuto che vanno applicati gli articoli 113 e 116. Per concludere, il comitato dei rappresentanti permanenti ha convenuto di suggerire al Consiglio di dare il proprio consenso ad una formula pragmatica, informata alle modalità già stabilite per altri negoziati su prodotti di base, cioè:

⁽¹⁾ Le versioni italiana e olandese recano la data del 28 novembre, quella danese la data del 29 novembre 1977.

⁽²⁾ Le versioni danese e olandese recano la data del 6 ottobre 1978.

- la Comunità e gli Stati membri parteciperanno alla negoziazione sulla gomma con una delegazione comunitaria e nove delegazioni nazionali. La delegazione comunitaria sarà costituita secondo la formula abituale della delegazione mista (Commissione e presidenza + un funzionario per Stato membro);
- i negoziati saranno condotti partendo da una posizione comune previamente fissata;
- per le materie di competenza comunitaria, la Commissione è incaricata di negoziare in nome della Comunità;
- per le altre materie particolarmente importanti per la Comunità, durante l'intero negoziato verrà condotta un'azione comune; il compito di portavoce comune è affidato normalmente al rappresentante della Commissione, conformemente alla procedura vigente per le delegazioni miste; gli interventi degli Stati membri avverranno nell'ambito della posizione comune previamente stabilita, onde sostenere ed illustrare questa posizione comune;
- in caso di complicazioni sul posto, le delegazioni riferiranno agli organi del Consiglio a Bruxelles.

Si è convenuto che il consenso del Consiglio su questa formula fa del tutto salve le tesi giuridiche sostenute in materia dalle varie delegazioni, e, più precisamente, dalla Commissione.

Nella riunione del 17 ottobre 1978, a Lussemburgo, il Consiglio ha approvato, senza discussione, i suggerimenti formulati dal comitato dei rappresentanti permanenti.

La prima sessione della conferenza di negoziazione, che si è svolta a Ginevra dal 13 novembre all'8 dicembre 1978, ha consentito di fare alcuni progressi per quanto riguarda, in particolare, il volume delle scorte regolatrici, il loro finanziamento ed il loro funzionamento. Un documento di compromesso è stato elaborato in comune su questi punti da un certo numero di paesi produttori e consumatori; il compromesso è stato sostenuto da varie delegazioni, fra cui quella della Comunità.

In vista della seconda sessione della conferenza, direttive di negoziazione complementari sono state proposte al Consiglio dalla Commissione in una comunicazione del 19 marzo 1979.

La seconda sessione della conferenza, che si è tenuta a Ginevra dal 27 marzo al 12 aprile 1979, ha consentito nuovi progressi. In particolare, un nuovo docu-

mento di compromesso, presentato dal presidente della conferenza e riguardante la parte essenziale degli aspetti economici dell'accordo, è stato approvato dalla grande maggioranza delle delegazioni, ivi compresa quella della Comunità.

Partendo dai risultati così ottenuti, la conferenza di negoziazione si è proposta come scopo di adottare, nella prossima sessione, il testo definitivo dell'accordo.

II. Il procedimento

Il 13 novembre 1978 la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Jean Groux, ha sottoposto alla Corte, a norma dell'articolo 228, n. 1, secondo comma, del trattato CEE, la questione dell'estensione dei poteri della Comunità per negoziare e, eventualmente, concludere un accordo internazionale per la gomma naturale.

A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, primo comma, del regolamento di procedura, la domanda di parere della Commissione è stata notificata al Consiglio ed agli Stati membri.

A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di procedura, hanno presentato osservazioni scritte il 19 febbraio 1979 il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Jean-Louis Dewost, direttore generale dell'ufficio legale; il 20 febbraio il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. D. Munrow, Assistant Treasury Solicitor; e il 21 febbraio 1979 il governo della Repubblica francese.

La Commissione, il Consiglio, il governo del Regno Unito e il governo della Repubblica francese sono stati invitati dalla Corte a rispondere ad una domanda, il che è stato fatto nel termine prescritto.

La Commissione, rappresentata dal sig. Jean Groux, assistito dal sig. Leopoldo Giunti, capo di un servizio specializzato presso la direzione generale delle relazioni esterne, in qualità d'esperto, e il Consiglio, rappresentato dal sig. Jean-Louis Dewost, hanno svolto osservazioni orali complementari ed hanno risposto a domande loro rivolte dalla Corte, durante un'audizione presso la sede della Corte, il 9 maggio 1979.

La Commissione, richiamandosi ai documenti d'informazione che aveva trasmesso alla Corte il 27 aprile 1979, sotto forma di allegati supplementari alla do-

manda di parere, vi ha fatto il punto sullo stato dei negoziati all'accordo internazionale per la gomma naturale. Essa ha poi sostenuto l'ammissibilità della sua domanda di parere ed esaminato la competenza della Comunità a concludere l'accordo progettato nel contesto generale dei negoziati, tenuto conto degli scopi della negoziazione e con riguardo ai dispositivi e congegni contemplati dal progetto d'accordo.

Il Consiglio ha più precisamente esaminato la nozione di commercio e di politica commerciale, gli scopi perseguiti dal progetto d'accordo e le conseguenze che ne derivano per quanto riguarda la competenza della Comunità a norma dell'articolo 113 del trattato CEE.

Le domande fatte dalla Corte hanno riguardato la procedura e il metodo di negoziazione del progetto d'accordo, l'esecuzione e l'attuazione del futuro accordo, la nozione di «quote di mercato», il problema della «potenza di voto» della Comunità nell'ambito dell'accordo, l'imputazione degli oneri finanziari, la nozione di politica commerciale per quanto riguarda il contenuto del progetto d'accordo, la nozione di prodotto «strategico», la risoluzione 93 (IV) di Nairobi relativa al programma integrato per i prodotti di base, il sistema delle preferenze tariffarie a favore dei paesi in via di sviluppo, il sistema «stabex» di garanzia degli introiti d'esportazione, i diritti e gli obblighi della Comunità, nell'ambito del futuro accordo, in quanto soggetto giuridico distinto degli Stati, la portata esatta del parere chiesto alla Corte, il finanziamento delle scorte regolatrici secondarie, i modi di finanziamento degli accordi internazionali esistenti in fatto di prodotti di base, i rapporti fra il GATT e la CNUCES, la portata del preambolo del progetto d'accordo e la partecipazione della Comunità ad altri accordi internazionali.

Gli avvocati generali sono stati sentiti dalla Corte, in camera di consiglio, conformemente all'articolo 108, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il 6 giugno 1979.

III. Esame delle opinioni e degli argomenti svolti dinanzi alla Corte

A. Quanto alla proponibilità della domanda

Il Consiglio, senza contestare formalmente la ricevibilità della domanda di parere della Commissione, sostiene che questa è perlomeno prematura e che inoltre essa tende a far risolvere dalla Corte questioni che

sono sottratte al procedimento di cui all'articolo 228, e costituisce quindi un uso non corretto di questa procedura.

a) La nozione stessa di «accordo previsto», contenuta nell'articolo 228, presuppone che i negoziati siano giunti ad un punto tale che si abbia almeno un progetto preliminare di accordo; ciò non era avvenuto per il futuro accordo internazionale sulla gomma alla data in cui la Commissione si è rivolta alla Corte. Scopo della procedura è, secondo il parere 1/75 della Corte, pronunziato l'11 novembre 1975 (Racc. pag. 1355), di «evitare le complicazioni derivanti da ricorsi originati da una presunta incompatibilità con il trattato degli accordi internazionali che vincolano la Comunità»; occorre quindi che la Corte possa confrontare il testo del progetto d'accordo con le disposizioni del trattato, per essere in grado di esprimere il suo parere su detta compatibilità. Una diversa interpretazione avrebbe la conseguenza di privare di efficacia pratica la nozione di parere «previo» dell'articolo 228. Nel parere 1/75 la stessa Corte ha ritenuto che il progetto d'intesa che le era stato sottoposto per parere costituiva certo un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 228, basandosi in specie sulla circostanza che «le discussioni relative alla sostanza dell'accordo sono ... terminate». Sottoponendo alla Corte la divergenza fra essa e il Consiglio, non già sul contenuto dell'«accordo previsto», ma in realtà sulla procedura da seguire per un negoziato che deve continuare ancora per almeno vari mesi, la Commissione ha quindi presentato una domanda prematura.

b) La Commissione ammette che non esiste ancora una posizione ufficiale della Comunità circa l'atteggiamento da adottare nel negoziato e che sussistono rilevanti divergenze di opinioni fra i partecipanti al negoziato stesso; essa indica che di fatto essa cerca di far risolvere la divergenza di opinioni col Consiglio per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 113 e, ancor più, di ottenere una pronunzia di principio della Corte contro la pratica degli «accordi misti», in particolare nel caso di altri accordi internazionali sui prodotti di base.

Una domanda del genere costituisce un uso non corretto della procedura di cui all'articolo 228, e ciò per almeno due ragioni.

La disparità di opinioni tra il Consiglio e la Commissione per quanto riguarda l'interpretazione da darsi

all'articolo 113 del trattato deve trovare ed ha trovato finora la propria soluzione nel congegno di cui all'articolo 149 del trattato. Il fondamento giuridico proposto dalla Commissione per l'adozione di un atto da parte del Consiglio fa parte integrante della proposta della Commissione; il Consiglio, qualora ritenga che il provvedimento non possa correttamente basarsi sul fondamento giuridico proposto, può all'unanimità modificare il fondamento stesso.

Comunque, chiedendo alla Corte di risolvere, in via generale e per l'avvenire, un problema di compatibilità col trattato che andrebbe esaminato di volta in volta, in considerazione del contenuto concreto dei singoli accordi, la Commissione solleva una questione che va al di là dell'ambito d'applicazione della procedura di cui all'articolo 228; di una procedura eccezionale, limitata ad un oggetto preciso — garantire la compatibilità di un accordo determinato col trattato — essa tende a fare una procedura consultiva generale.

c) La Corte dovrebbe soprassedere a statuire, in attesa dell'esito dei negoziati in corso, ed evitare di prendere in esame, nel merito, talune delle questioni sollevate le quali, per il loro carattere generale, esorbitano dall'ambito della procedura di cui all'articolo 228.

Il *governo del Regno Unito* dichiara di condividere il punto di vista del Consiglio per quanto riguarda la ricevibilità della domanda di parere della Commissione.

Il *governo della Repubblica francese* sostiene che la domanda della Commissione è irricevibile: lo stato in cui si trovano i negoziati non consente di sottoporre alla Corte un testo abbastanza preciso perché essa possa pronunciarsi con adeguata cognizione di causa e, del resto, le questioni sottoposte alla Corte esorbitano dall'ambito d'applicazione della procedura di cui all'articolo 228 del trattato.

a) L'articolo 228, al n. 1, tratta anzitutto della negoziazione, indi, in una fase separata, della conclusione degli accordi; la possibilità di consultare previamente la Corte figura solo dopo questa disposizione relativa alla conclusione. Gli autori del trattato, se avessero voluto contemplare la consultazione precedente alla negoziazione, avrebbero inserito la disposizione relativa al parere della Corte fra il primo e il secondo inciso del n. 1.

Nella fattispecie, va inoltre rilevata l'inopportunità di consultare la Corte troppo presto rispetto al processo di redazione dell'accordo. Trattandosi di accertare se nell'accordo in corso di negoziazione non vi sia assolutamente alcuna disposizione che riguardi la competenza degli Stati membri, bensì delle disposizioni che riguardano unicamente la competenza della Comunità, la Corte non può pronunciarsi, per quanto riguarda i poteri degli Stati, prima di conoscere tutte le clausole che saranno contenute nell'accordo stesso.

Se ciò non bastasse, ammettere che la domanda di parere previo può essere proposta prima della fine dei negoziati equivarrebbe a riconoscere che più domande di parere possono essere imposte alla Corte, in funzione dell'andamento della negoziazione di qualsiasi accordo internazionale. Ciascuno di questi pareri varrebbe unicamente in relazione allo stato, del tutto provvisorio, del progetto di convenzione con riguardo al quale è stato emesso. Di conseguenza, e in funzione dell'andamento del progetto negoziato, pareri successivi potrebbero contenere soluzioni contraddittorie, in quanto riferentisi a testi diversi.

Nello stato attuale, la Corte non può quindi pronunciarsi sul futuro accordo internazionale per la gomma, di cui la maggior parte delle disposizioni sono ancora allo stato di proposte negoziabili.

Questa interpretazione è stata fatta propria dalla Corte nel parere 1/75: dovendo pronunciarsi sulla ricevibilità della domanda di parere, la quale riguardava del pari un accordo internazionale, la Corte ha ritenuto di poterla ammettere affermando che «le discussioni relative alla sostanza dell'accordo sono del resto terminate...».

b) La Commissione commette uno sviamento di procedura valendosi dell'articolo 228 per scopi diversi da quelli espressamente contemplati dal trattato. Essa tenta infatti di far risolvere la divergenza di opinioni col Consiglio e con tutti gli Stati membri per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 113 e, soprattutto, essa chiede alla Corte una vera e propria condanna della pratica degli accordi misti. Tutto questo esce manifestamente dal campo d'applicazione dell'articolo 228 e costituisce uno sviamento di procedura il quale rende irricevibile la domanda della Commissione.

La *Commissione*, dal canto suo, osserva che la Corte, nel parere 1/75, ha affermato di poter essere interpellata.

lata mediante la procedura previa di cui all'articolo 228, sul «se la stipulazione di un accordo rientri nella sfera di competenza della Comunità e se, eventualmente, tale competenza sia stata esercitata conformemente alle disposizioni del trattato». La presente domanda di parere rientra nell'ambito di questo insegnamento.

In entrambi i casi in cui la Commissione ha già sottoposto alla Corte una domanda di parere a norma dell'articolo 228, gli accordi internazionali previsti avevano la forma di testi la cui sostanza era stata negoziata definitivamente. Il fatto che, nel parere 1/75, la Corte abbia ritenuto che il progetto d'intesa che le era stato sottoposto costituiva un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 228, osservando in particolare che «le discussioni relative alla sostanza dell'accordo (erano) ... terminate», non significa affatto che la Corte abbia inteso escludere la possibilità di venir interpellata, a norma dell'articolo 228, su progetti d'accordo la cui negoziazione non sia ancora completamente terminata.

Malgrado il fatto che, al di fuori degli aspetti economici essenziali dell'accordo per la gomma naturale, determinate disposizioni di questo siano ancora in corso di negoziazione, le disposizioni ed i congegni del futuro accordo sono sin da ora noti con precisione sufficiente per mettere la Corte in grado di risolvere definitivamente la questione sottoposta dalla Commissione, rimanendo inteso che, per farlo, la Corte deve prendere in considerazione il progetto d'accordo nello stato in cui si trova alla data in cui essa emette il parere.

La divergenza di opinioni fra il Consiglio e la Commissione sulla questione dell'estensione dei poteri della Comunità per negoziare e, eventualmente, concludere un accordo internazionale per la gomma naturale verte, al di là del caso particolare, sulla questione generale dell'interpretazione dell'articolo 113 del trattato CEE. La fattispecie concreta può consentire alla Corte di «chiarire» tale questione di carattere generale. Tuttavia, l'oggetto della domanda di parere è strettamente limitato alla valutazione della compatibilità del progetto di accordo internazionale per la gomma naturale con le disposizioni del trattato. In particolare, queste devono prevalere su qualsiasi altra considerazione quando si tratta di determinare se l'accordo debba essere concluso dalla sola Comunità ovvero sotto forma di «accordo misto», al quale partecipino la Comunità e, nel contempo, gli Stati membri.

B. Quanto alla competenza a negoziare e concludere l'accordo internazionale per la gomma naturale

La Commissione ritiene che la Comunità sia competente in via esclusiva, in forza dell'articolo 113 del trattato CEE, a partecipare alla negoziazione ed alla conclusione dell'accordo.

a) Si tratta, nella fattispecie, di determinare l'estensione dei poteri della Comunità nell'ambito della politica commerciale. In proposito va rilevato che né l'articolo 113, il quale si limita ad enumerare determinati scopi che rientrano nella politica commerciale, né alcun'altra disposizione del trattato definiscono cosa si debba intendere per «politica commerciale»; questa lacuna è colmata in parte dalla giurisprudenza della Corte.

Il contenuto delle materie espressamente contemplate dall'articolo 133 (modifiche tariffarie, accordi doganali e commerciali, provvedimenti di liberalizzazione, politica d'esportazione, provvedimenti di difesa commerciale, tra cui quelli da adottarsi nel caso di dumping e di sovvenzioni) non può affatto dar luogo a discussione. La nozione di «politica d'esportazione» è stata precisata dalla Corte, la quale nel parere 1/75 ha confermato che essa «comprende necessariamente i regimi d'aiuti all'esportazione».

Il campo della politica commerciale non si può tuttavia ridurre all'enunciato, non limitativo, dell'articolo 113. La giurisprudenza della Corte fornisce criteri generali che consentono di decidere se un provvedimento determinato vada considerato come compreso nell'ambito d'applicazione di quest'articolo.

La Corte (parere 1/75; sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke, Racc. pag. 1921) pone l'accento sul carattere esclusivo della competenza attribuita alla Comunità nel campo della politica commerciale; essa ha del pari affermato (parere 1/75) che la nozione di politica commerciale ha lo stesso contenuto nella sfera dell'azione internazionale di uno Stato ed in quella della Comunità. Sarebbe in contrasto con questa concezione ridurre la Comunità, nell'esercizio della propria responsabilità complessiva in materia di politica commerciale, a valersi unicamente dei provvedimenti «classici» di questa politica, negando il diritto di usare, come gli Stati, altri strumenti necessari per la gestione completa e coerente degli scambi internazionali.

Questa esigenza di coerenza è connessa, secondo la Corte, all'effettivo funzionamento dell'unione doganale; questa «richiede un'interpretazione estensiva degli articoli 9, 27, 28, 111 e 113 del trattato e dei poteri che dette norme attribuiscono alle istituzioni al fine di consentire a queste ultime di disciplinare in maniera coerente, con atti adottati autonomamente o di conserva, le relazioni economiche esterne» (sentenza 12 luglio 1973, causa 8/73, Massey-Ferguson, Racc. pag. 897).

Il provvedimento di politica commerciale va quindi valutato essenzialmente in funzione del suo carattere specifico di strumento di disciplina del commercio internazionale.

b) Il Consiglio sostiene che, ogni qualvolta può sorgere la questione se un provvedimento possa essere adottato in forza dell'articolo 113 del trattato, si devono previamente accertare le intenzioni, onde stabilire se il provvedimento abbia lo scopo di modificare il volume o la corrente degli scambi; tutte le volte che dall'esame risulti che questo scopo non è quello perseguito o lo è solo in via subordinata rispetto ad uno o più altri scopi, l'articolo 113 non va applicato.

Questo criterio non è adeguato.

È difficile definire cosa sia uno scopo di politica commerciale. L'articolo 110 indica uno scopo generale della politica commerciale; esso costituisce unicamente una dichiarazione d'intenzioni, la quale non può privare la Comunità del potere di adottare provvedimenti di politica commerciale per altri scopi conformi alla difesa dei suoi interessi. I provvedimenti di politica commerciale che si valgono degli strumenti «classici» contemplati dall'articolo 113 possono derivare da motivi o da intenzioni varie, di carattere politico, monetario, sociale, agricolo; in tutti questi casi, l'azione sul volume o sulla corrente degli scambi non può essere considerata come un fine a sé, ma solo come un mezzo al servizio di altri fini; quest'azione può essere ancor meno considerata come intesa a servire uno scopo del trattato, il quale, a parte le considerazioni molto generiche e non limitative dell'articolo 110, non fissa scopi precisi per la politica commerciale comune.

Le intenzioni che animano gli autori di un provvedimento non possono quindi servire come criterio adeguato per qualificare un atto delle istituzioni rispetto alle disposizioni del trattato relative alla politica commerciale.

La preoccupazione del Consiglio trova in realtà, sotto un altro profilo, la propria soluzione nel trattato. Pur adottando un criterio strumentale per la determinazione dei provvedimenti che rientrano nella politica commerciale, il trattato contempla deroghe a questo criterio «neutro», sia subordinando l'adozione di taluni fra questi provvedimenti alla condizione che essi restino compatibili con gli obiettivi contemplati dal trattato in altri campi (politica agricola, in particolare), sia ammettendo che in ragione del loro oggetto (articolo 223) o dei motivi particolari su cui si basano (articolo 109, articolo 224), determinati provvedimenti, pur restando compresi nel campo della politica commerciale (restrizioni quantitative, ad es.), diano luogo a provvedimenti nazionali, a condizioni sostanziali e di forma contemplate dallo stesso trattato.

Adottare come criterio per includerlo nel campo della politica commerciale il fatto che un provvedimento eserciti un'azione sul volume o sulla corrente degli scambi potrebbe risolversi, in determinati casi, nell'ampliamento ingiustificato del campo stesso; vi si troverebbero ad esempio comprese delle disposizioni fiscali o delle normative del commercio che si applicano indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, purché esse possano incidere sugli scambi esterni di questi prodotti. Inversamente, in altri casi il criterio può rivelarsi troppo angusto per comprendere delle normative le quali, senza avere necessariamente tale incidenza (norme d'origine, formalità doganali) sono cionondimeno inerenti alla condotta di qualsiasi politica commerciale.

c) In subordine, si può dire che lo scopo generale della negoziazione è, nella fattispecie, l'attuare un sistema di regolazione dell'offerta e della domanda, al quale i paesi produttori ed i paesi consumatori sono invitati a partecipare nel loro reciproco interesse, in base ad una ripartizione equa dei diritti e degli obblighi. Il futuro accordo tende così a garantire lo «sviluppo armonioso degli scambi» su una base puramente commerciale e senza che intervenga alcun altro aspetto rientrante, ad esempio, nell'aiuto allo sviluppo. Stando così le cose, è chiaro che lo scopo dell'accordo corrisponde alla finalità indicata nell'articolo 110 del trattato, senza che sia nemmeno necessario richiamarsi alle intenzioni degli «autori» del futuro accordo.

Quanto ai congegni economici dell'accordo in progetto, essi consistono essenzialmente in: un congegno di prezzi (rivedibili secondo determinate modalità), le

cui variazioni daranno luogo, in modo più o meno automatico, a seconda dei casi, a vendite o acquisti di gomma naturale, grazie a scorte regolatrici di volume determinato, composte di scorte normali e di scorte secondarie, destinate a far fronte ai casi urgenti; un congegno di finanziamento delle scorte regolatrici alimentato da contributi versati in parti uguali dai paesi produttori e dai paesi consumatori (ovvero, per quanto riguarda le scorte regolatrici secondarie, da prestiti garantiti dai membri dell'accordo) e che può eventualmente valersi inoltre delle risorse del fondo comune del programma integrato per i prodotti di base; dei provvedimenti e delle procedure destinati, in primo luogo, a favorire lo sviluppo della produzione e degli scambi di gomma naturale e, in secondo luogo, ad eliminare gli ostacoli per il commercio internazionale di questo prodotto; delle consultazioni sulle politiche attuate dai membri dell'accordo che possono incidere sull'offerta e sulla domanda di gomma naturale.

Taluni dei provvedimenti in progetto (provvedimenti e procedure destinati ad eliminare gli ostacoli per il commercio internazionale della gomma naturale; consultazioni sulle politiche atte ad incidere sull'offerta e sulla domanda di gomma naturale) rientrano tipicamente nel campo «non contestato» della politica commerciale.

I congegni di prezzo che devono provocare l'intervento delle scorte regolatrici e che costituiscono la chiave di volta del sistema di regolarizzazione dell'offerta e della domanda di gomma naturale appaiono come uno strumento specifico di disciplina del commercio estero e rientrano, in quanto tali, nel campo della politica commerciale. Congegni d'azione sui prezzi internazionali sono del resto contemplati dall'articolo 113 stesso ovvero attuati dalla Comunità in base a quest'articolo. Numerosi accordi internazionali conclusi dalla Comunità in base all'articolo 113 attuano, per gli scambi di determinati prodotti agricoli coi paesi terzi, dei congegni regolatori dei prezzi all'importazione di questi prodotti; i congegni di prezzo e d'intervento contemplati dal futuro accordo internazionale per la gomma naturale non fanno quindi che aggiungersi a tutta una serie di congegni analoghi collaudati dalla pratica della Comunità, nel settore della sua politica commerciale.

Per quanto riguarda il congegno di finanziamento, sotto forma di contributi alle scorte regolatrici contemplate dal futuro accordo sulla gomma naturale, va rilevato che, nella raccomandazione al Consiglio del 5 ottobre 1978, la Commissione ha proposto che i con-

tributi siano prelevati sul bilancio delle Comunità. Se il Consiglio accetta questa proposta, la Comunità è incontestabilmente competente a sottoscrivere gli impegni internazionali corrispondenti. Qualora il Consiglio decida che i contributi contemplati per il finanziamento delle scorte regolatrici saranno costituiti da pagamenti a carico degli Stati membri, la competenza della Comunità a concludere l'accordo internazionale in progetto resta intatta: i provvedimenti adottati dalla Comunità possono creare degli obblighi finanziari a carico degli Stati membri, senza che per questo i provvedimenti stessi esulino dalla competenza della Comunità. D'altro canto, solo le parti che pagano effettivamente i contributi loro assegnati possono partecipare all'adozione, nell'ambito degli organi istituiti dall'accordo, dei provvedimenti di gestione dei congegni destinati a realizzare gli scopi dell'accordo. Il potere decisionale è connesso agli obblighi finanziari. Ora, questi provvedimenti sono provvedimenti di politica commerciale ai sensi dell'articolo 113 del trattato; in quanto parte contraente, la Comunità è quindi competente a partecipare all'elaborazione di questi provvedimenti e può esercitare effettivamente questo potere unicamente se fornisce i contributi al versamento dei quali l'esercizio stesso è subordinato. La dissociazione degli impegni giuridici e degli obblighi finanziari, presa in considerazione dalla Corte nel parere 1/75, è impossibile nella fattispecie; essa porterebbe ad un vicolo cieco: in primo luogo, gli Stati membri non avrebbero il potere di partecipare all'adozione delle decisioni degli organi istituiti dall'accordo, dato che queste decisioni riguardano materie di politica commerciale sottratte alla loro competenza; in secondo luogo, la Comunità si troverebbe nell'impossibilità di partecipare all'elaborazione di dette decisioni, non avendo versato i contributi a carico delle parti contraenti. È quindi necessario che l'impegno di versare i contributi contemplati dall'accordo sia sottoscritto dalla sola Comunità, che detti contributi siano finanziati dal bilancio delle Comunità o che l'impegno della Commissione sia osservato da qualsiasi altro sistema comunitario alimentato, secondo chiavi di ripartizione determinate, da versamenti effettuati dagli Stati membri per conto della Comunità.

La situazione giuridica è del tutto diversa da quella che sussiste nel caso dell'aiuto finanziario ai paesi in via di sviluppo.

Quanto ai congegni istituzionali, va rilevato che la Comunità, una volta che sia riconosciuta competente a concludere, nel suo complesso, il futuro accordo internazionale per la gomma naturale, dovrà assumere, attraverso i propri organi, la totalità dei diritti e degli

obblighi inerenti alla sua qualità di parte contraente dell'accordo. Questa conclusione deriva dai principi posti dalla Corte nel parere 1/76, del 26 aprile 1977 (Racc. pag. 741). La Comunità deve quindi partecipare alla pari con le altre parti contraenti agli organi che saranno istituiti dal futuro accordo, disporvi, in proprio, del diritto di voto e fare esercitare questo diritto unicamente dai propri rappresentanti. Le disposizioni da inserire nel futuro accordo onde contemplarvi la partecipazione della Comunità vanno quindi concepite in termini diversi da quelli contemplati dai precedenti accordi internazionali per prodotti dei quali essa è o è stata parte accanto agli Stati membri.

Il Consiglio sostiene che il futuro accordo internazionale per la gomma, quale lo si può attualmente prevedere, deve comunque superare il campo d'applicazione dell'articolo 113 ed includere aspetti che dipendono vuoi dall'articolo 235, vuoi dall'articolo 116 del trattato CEE; esso può essere concluso dalla Comunità e dagli Stati membri.

a) La risoluzione 93 (IV) stabilisce un nesso procedurale e temporale fra gli accordi per i prodotti di base e l'accordo sul fondo comune. La negoziazione dell'accordo per la gomma, anche supponendo che esso rientri per intero nell'ambito dell'articolo 113, si colloca quindi, sin dall'inizio, nel contesto della politica di aiuto allo sviluppo. Ora, trattandosi del fondo comune, va osservato che la stessa Commissione, in una comunicazione del 4 marzo 1977, ha ammesso che il fondo comune riguarda materie relative alla competenza comunitaria (articolo 113) e nel contempo materie relative ad un'azione comune degli Stati membri (articolo 116).

b) Va considerato come un provvedimento di politica commerciale, ai sensi dell'articolo 113 del trattato, qualsiasi provvedimento che abbia lo scopo d'influire sul volume o sulla corrente degli scambi.

Tre argomenti militano a favore di questa interpretazione.

— Essa segue i metodi interpretativi della Corte, in quanto si vale del metodo d'interpretazione sistematica, e ciò sotto un duplice aspetto. Essa parte dal principio che, nel sistema dei trattati, le politiche comunitarie si definiscono con riferimento agli scopi perseguiti. Ciò vale in particolare per la politica agricola comune e per la politica comune dei trasporti. Senza dubbio, l'articolo 113 non enu-

mera, propriamente parlando, degli scopi; esso va letto alla luce dell'articolo 110, il quale pone l'accento sullo scopo perseguito dall'unione doganale, base della politica commerciale comune. In quanto occorra, si ricordano gli articoli preliminari del trattato (articoli 2, 3 e 4), i quali pongono l'accento sulla missione e sui compiti della Comunità. D'altro canto, questa interpretazione prende in considerazione, come qualsiasi esame sistematico, le restanti disposizioni del trattato che riguardano materie analoghe, in particolare l'articolo 28 relativo alle modifiche autonome della tariffa doganale comune. L'interpretazione «strumentale» della Commissione, secondo la quale rientra nell'ambito d'applicazione dell'articolo 113 qualsiasi provvedimento che abbia ripercussioni sul commercio estero, finirebbe con lo svuotare l'articolo 28 di qualsiasi contenuto; l'interpretazione del Consiglio invece consente di valersi dell'articolo 28 quando i provvedimenti tariffari sono dettati da considerazioni interne della Comunità.

- L'interpretazione del Consiglio fa appello ad un criterio sostanziale (accertamento dello scopo perseguito, che richiede l'esame del contenuto), in contrapposizione al criterio piuttosto formale fatto proprio dalla Commissione (uso di uno degli strumenti della politica commerciale). I risultati dell'applicazione del criterio formale mancano di sfumature; i progressi del diritto consistono in generale nell'abbandonare i criteri semplici, al limite semplicistici, alla ricerca di criteri più elaborati.
- Nel parere 1/75, la Corte ha rilevato che la politica commerciale comune è soprattutto un fatto di sviluppo graduale; ora, l'interpretazione dell'articolo 113 sostenuta dal Consiglio si adatta meglio a questo carattere graduale della politica commerciale comune.

Per contro, all'interpretazione proposta dalla Commissione si devono fare tre critiche fondamentali:

- L'interpretazione della Commissione è basata su un ragionamento vizioso: definire un provvedimento commerciale come un provvedimento che si vale di uno o più strumenti di disciplina del commercio internazionale lascia intatto il problema della definizione della nozione stessa di commercio. Il criterio «strumentale» proposto non è un criterio «neutro», ma un criterio inefficace.
- La Commissione commette degli errori di logica: dopo aver ricordato il carattere esclusivo della politica commerciale comune — carattere incontestato — essa è portata dalla sua interpretazione ad

ammettere che in determinati casi (ad esempio, embargo per motivi politici), «determinati provvedimenti, pur rimanendo compresi nel campo della politica commerciale, possano dar luogo a provvedimenti nazionali».

- Il carattere inefficace del criterio proposto dalla Commissione porta a dare all'articolo 113 un campo d'applicazione estensivo e quasi indefinito: sono rari i provvedimenti economici che non abbiano influenza sul commercio.

Oltre ad essere di scarsa utilità, una concezione del genere pare difficilmente compatibile con la giurisprudenza della Corte, da cui si desume che in caso di dubbio sull'adeguatezza dell'articolo 113 come fondamento di un atto del Consiglio, questo può valersi inoltre, nell'interesse della certezza del diritto, dell'articolo 235.

c) Comunque, l'accordo in progetto per la gomma naturale contiene numerosi aspetti che non rientrano nell'articolo 113.

Partecipando ai negoziati di cui trattasi, la Comunità persegue senza dubbio scopi commerciali; tuttavia, vanno incontestabilmente presi in considerazione altri aspetti i quali non rientrano nell'articolo 113, a prescindere dal fatto che si accetti o meno l'interpretazione data dal Consiglio a questo articolo. Si tratta più precisamente di aspetti di politica generale, di politica economica, di aiuto allo sviluppo, di ordine finanziario e di determinati altri aspetti.

- L'accordo di negoziazione si colloca in un contesto politico generale determinato.

Vi è un nesso fra i vari accordi per i prodotti di base e il futuro accordo per il fondo comune delle materie prime. Il negoziato per la gomma va visto sullo sfondo della politica generale delle relazioni Nord-Sud fra mondo industriale e paesi in via di sviluppo, le quali costituiscono uno degli elementi chiave dell'attuale equilibrio politico mondiale e per le quali gli Stati membri hanno, indipendentemente dalla Comunità, delle responsabilità del tutto particolari.

D'altro canto, la gomma è una materia prima strategica. Il «draft EEC working text» del 30 agosto 1978 stabilisce che gli Stati membri che partecipano all'accordo e che desiderino disfarsi di gomma proveniente da scorte non commerciali (cioè scorte di sicurezza), devono mettersi in con-

tatto col Consiglio internazionale per la gomma, il quale può far loro delle raccomandazioni affinché le cessioni in progetto non abbiano conseguenze sfavorevoli sul mercato e non ledano la produzione e gli investimenti; la Comunità non può sostituirsi ai propri membri in queste consultazioni.

- La politica delle materie prime in generale, e gli sforzi tendenti a stabilizzare i loro prezzi in particolare, rientrano nella politica economica generale, non già nella politica commerciale. Il futuro accordo per la gomma, nella parte in cui tende a garantire l'approvvigionamento delle industrie europee della gomma naturale a prezzi relativamente stabili, rientra nell'ambito della politica economica generale, la quale resta di competenza degli Stati membri e per la quale il Consiglio dispone unicamente, in forza dell'articolo 145, di un potere di «coordinamento».

Questa tesi è confermata dal fatto che, nel titolo II del trattato CEE, riguardante la politica economica, la politica congiunturale costituisce oggetto di un capitolo distinto della politica commerciale; l'articolo 103, che riguarda questa politica, dispone al n. 4 che le procedure contemplate dai numeri precedenti si applichino «in caso di difficoltà sopravvenute nell'approvvigionamento di determinati prodotti». L'accostamento degli articoli 103 e 145 nonché la struttura del titolo II del trattato fanno quindi ritenere che la politica delle materie prime, ad esclusione delle situazioni di crisi che rientrano nell'articolo 103, resta di competenza degli Stati membri. Questi devono cionondimeno condurre in questo campo un'azione comune in seno alle organizzazioni economiche internazionali, qualora ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'articolo 116.

- Benché i negoziatori della Comunità desiderino effettivamente ottenere un accordo equilibrato per quanto riguarda i diritti e gli obblighi dei partecipanti, dalla natura stessa di questo tipo di accordi, nonché dai vari documenti di lavoro attualmente disponibili, si desume tuttavia che il futuro accordo per la gomma non potrà non contenere determinati aspetti di aiuto allo sviluppo.

Per la sua stessa natura, un accordo di stabilizzazione dei prezzi di una materia prima, imperniato su un congegno di scorte regolatrici, contiene un elemento di aiuto allo sviluppo. In questo tipo di accordo, la stabilizzazione dei prezzi e quella degli introiti d'esportazione costituiscono due scopi distinti.

Fra gli scopi dell'accordo figurano in particolare l'aiuto alla stabilizzazione degli introiti che i paesi esportatori di gomma naturale si procurano con l'esportazione di questo prodotto, l'aumento dei loro introiti mediante l'aumento delle quantità di gomma naturale esportate a prezzi equi e remunerativi, l'aumento dinamico della produzione e delle risorse, che consenta la crescita economica e il progresso sociale accelerato, l'estensione della lavorazione locale della gomma naturale nei paesi in via di sviluppo, la partecipazione di questi paesi ai sistemi di smercio, di trasporto e di distribuzione e l'aumento correlativo della loro parte degli introiti che ne derivano.

Quanto ai congegni di funzionamento dell'accordo, va rilevato che uno dei punti chiave della prima sessione di negoziazione è stata la domanda dei paesi produttori di un prezzo minimo fissato per tre anni e che si trovi ad un livello tale da consentire di garantire la stabilità dei loro redditi e di incoraggiare gli investimenti. In via di compromesso è stato previsto un congegno che persegue gli stessi scopi e che implica un prezzo di riferimento, due prezzi d'intervento, accompagnati da due prezzi d'innescio e due prezzi indicativi. Questi aspetti non entrano manifestamente nel campo della politica commerciale, qualunque interpretazione si voglia dare all'articolo 113. Essi possono rientrare, se il Consiglio lo ritiene «necessario» per «raggiungere ... uno degli scopi della Comunità», nella sfera di competenza comunitaria in forza dell'articolo 235; in caso contrario, e ciò implica essenzialmente una valutazione politica, essi restano di competenza degli Stati membri, salva restando l'applicazione dell'articolo 116.

- Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, si deve ritenere che un certo accordo pare essersi delineato, nel corso dei negoziati, nel senso che la costituzione delle scorte sia finanziata, in attesa dell'attuazione del fondo comune, da contributi uguali dei produttori e dei consumatori, contributi ai quali è connesso il diritto di partecipare ai congegni istituzionali; non vi è ancora una posizione comunitaria sulle modalità di partecipazione della Comunità e/o Stati membri ai contributi previsti.

La tesi della Commissione secondo cui, anche in mancanza di «iscrizione in bilancio» della spesa a livello comunitario, la competenza della Comunità resterebbe esclusiva per il fatto che la Comunità sarebbe autorizzata a imporre obblighi finanziari agli Stati, è infondata quando si tratta di obblighi finanziari internazionali. L'idea di una chiave di ripartizione ad hoc è in contrasto con l'articolo

199 del trattato e con la decisione 21 aprile 1970 sulle risorse proprie. La possibilità di imporre agli Stati membri, mediante una decisione del Consiglio, di partecipare fuori bilancio, e secondo una chiave ad hoc, a un finanziamento internazionale va completamente esclusa: infatti, l'azione progettata o è un'azione comunitaria (in forza dell'articolo 113 — quod non — o dell'articolo 235) e la spesa corrispondente va iscritta in bilancio, ovvero è un'azione comune degli Stati membri e il ricorso all'articolo 235 va escluso, dato che non si tratta più di un'azione della Comunità e che ci si può comunque valere dell'articolo 116; ora, l'articolo 116 non permette al Consiglio d'imporre agli Stati membri, come azione comune, l'assunzione d'impegni finanziari internazionali per una somma determinata.

Va del pari preso in considerazione il fatto che la maggior parte delle costituzioni nazionali degli Stati membri impone l'approvazione parlamentare previa a qualsiasi impegno finanziario internazionale.

In mancanza di una decisione basata sull'articolo 235, che implicherebbe il finanziamento a carico del bilancio della Comunità, resta quindi ferma la competenza degli Stati membri per la partecipazione tanto all'accordo quanto al suo finanziamento.

- L'accordo progettato contiene vari aspetti, di secondaria importanza, che esulano tutti dal campo dell'articolo 113; si tratta in particolare dell'impegno di mantenere «giuste condizioni di lavoro» nell'industria della gomma, dell'impegno di prendere favorevolmente in considerazione eventuali richieste d'assistenza tecnica, il coordinamento dei programmi di ricerca e le consultazioni relative alle politiche fiscali nazionali.

d) Il ragionamento fatto dalla Corte, nella delibera 14 novembre 1978, emessa in forza dell'articolo 103 del trattato CEEA, a favore della partecipazione della Comunità, a fianco degli Stati membri, all'accordo sulla protezione delle materie nucleari potrebbe essere fatto, per simmetria, a favore della partecipazione degli Stati membri, a fianco della Comunità, all'accordo per la gomma. Nel caso presente, si assiste del pari al concorso di competenze comunitarie e competenze degli Stati membri: in generale, le relazioni economiche internazionali si possono difficilmente separare dalle relazioni politiche internazionali e, nella fattispecie,

gli interessi commerciali sono, in particolare, intimamente connessi agli interessi propri dei paesi in via di sviluppo e all'interesse politico che l'Europa può avere a tenere conto di questi ultimi.

Il richiamo all'ultima delibera della Corte ed al concetto di «interferenza» ch'essa usa rafforza la convinzione del Consiglio che occorre qui riferirsi all'articolo 116, oltre che all'articolo 113. In occasione di altri negoziati ci si è richiamati alla nozione di «azione comune» o di «posizione comune» e il coordinamento degli Stati ha dato eccellenti risultati.

È certo opportuno accentuare questo atteggiamento e richiamarsi espressamente all'articolo 116 nel caso di negoziati come quelli per la gomma. È questa la soluzione giuridica corretta per ridurre al minimo il rischio di «disparità d'uso» fra Stati membri di quelli che la Commissione considera come i nuovi strumenti della politica commerciale.

Il *governo del Regno Unito*, il quale dichiara di condividere le opinioni del Consiglio, sostiene che gli scopi dei negoziati per l'accordo internazionale per la gomma naturale e del programma integrato per i prodotti di base, su cui il primo si fonda, vanno oltre i problemi commerciali o economici; essi sono tali da esigere la partecipazione tanto degli Stati membri quanto della Comunità.

a) La portata esatta della nozione di politica commerciale non può essere definita unicamente in base alla lettera dell'articolo 113. Il criterio adottato dal Consiglio è quello corretto e consente di stabilire se un provvedimento rientri nella politica commerciale: si tratta di accertare se il provvedimento ha lo scopo o lo scopo principale di modificare il volume o la corrente degli scambi. Uno strumento può essere uno strumento di politica commerciale solo se questa costituisce il suo scopo principale. Il fatto che non sia sempre possibile classificare con precisione un determinato provvedimento milita a favore dell'azione congiunta degli Stati membri e della Comunità, non già a favore dell'azione esclusiva degli uni o dell'altra.

La concezione di strumento di disciplina del commercio internazionale della Commissione è ingannevole nella sua apparente precisione.

b) Qualunque sia l'interpretazione di questa nozione, la «disciplina del commercio» non è lo scopo

principale del programma integrato per i prodotti di base: questo è stato adottato essenzialmente allo scopo di migliorare i termini di scambio dei paesi in via di sviluppo e di porre fine allo squilibrio economico fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

Gli scopi dell'accordo internazionale per la gomma naturale non sono ancora definitivamente fissati; in quanto disciplinerà il commercio internazionale questa disciplina non sarà manifestamente che uno degli aspetti della sua funzione. Questo aspetto non costituisce certo una base valida ed adeguata per la competenza esclusiva della Comunità nei riguardi del complesso.

Nello stato attuale, si può dire che il principale aspetto economico dell'accordo è la stabilizzazione dei prezzi il cui congegno deve comprendere l'intervento da parte delle scorte regolatrici nell'ambito di un bidente di prezzi prestabilito. Per il resto, l'accordo viene elaborato tenendo conto dell'interesse dei paesi in via di sviluppo; esso viene negoziato in un ambito politico più ampio. Questi aspetti esigono di per sé la partecipazione tanto degli Stati membri quanto della Comunità.

Il congegno dei prezzi che mette in moto l'intervento delle scorte regolatrici non può essere considerato come uno strumento specifico di disciplina del commercio estero. Non si può stabilire un'analogia con provvedimenti relativi al dumping di prodotti sul piano internazionale, con la disciplina della politica comune dei trasporti o con i provvedimenti adottati nel settore agricolo; volendo ammettere che vi sia un'analogia questa va ricercata nel quinto accordo internazionale per lo stagno, cui gli Stati membri partecipano insieme alla Comunità.

Per quanto riguarda il finanziamento delle scorte regolatrici, pare che gli Stati membri verseranno contributi diretti, in modo da rispecchiare con precisione la loro parte individuale nel commercio mondiale; questo non impedisce affatto alla Comunità di partecipare ai lavori del Consiglio internazionale per la gomma naturale.

c) Essendo prevista la partecipazione all'accordo di determinati o di tutti i territori dipendenti dal Regno Unito, è necessario che il Regno Unito agisca in loro nome. La Comunità non è competente per espletare questo compito, nonostante le associazioni contem-

plate dalla quarta parte del trattato. È possibile che Hong Kong chieda che il Regno Unito l'associ all'accordo; il trattato CEE non si applica ad Hong Kong, dato che il suo territorio non è stato aggiunto all'allegato IV dall'articolo 24 dell'atto di adesione.

d) Il progetto d'accordo riguarda un certo numero di altri settori che non sono di competenza esclusiva della Comunità; si tratta in particolare delle norme di lavoro eque e dei provvedimenti d'approvvigionamento, soprattutto in fatto di ricerca, di sviluppo e di assistenza tecnica.

Il governo della Repubblica francese contesta che l'intera sostanza dell'accordo internazionale per la gomma naturale rientri nella politica commerciale: si tratta di compiere un dovere di solidarietà internazionale, che esclude considerazioni mercantili.

a) La negoziazione di un accordo del genere rientra indubbiamente nell'ambito dell'azione intrapresa per promuovere la cooperazione economica fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo e risponde fra l'altro ad esigenze di aiuto allo sviluppo. Questa negoziazione ha quindi, sotto questo profilo, un aspetto politico spiccato e persino determinante.

I negoziati sono stati iniziati nell'ambito della CNUCES e derivano dalla risoluzione relativa al programma integrato per i prodotti di base; l'attuazione di questo programma avviene congiuntamente con l'attuazione del fondo comune, a sua volta in corso di negoziazione in seno alla CNUCES. Non è quindi possibile contestare gli aspetti di aiuto allo sviluppo della conclusione di accordi per i prodotti di base. Si tratta di uno dei profili delle relazioni fra paesi ricchi e paesi poveri che illustrano il dialogo Nord-Sud.

b) La nozione di politica commerciale difesa dalla Commissione appare abusiva: l'articolo 113 del trattato va interpretato in modo conforme al senso normale delle espressioni usate nonché alla volontà delle parti. Non si può fare a meno di rilevare che, accanto ad aspetti politici e ad esigenze di aiuto allo sviluppo,

il futuro accordo per la gomma contenga disposizioni che non rientrano nella politica commerciale.

In materia finanziaria, ad esempio, l'accordo, in attesa della creazione del fondo comune, propone il finanziamento delle scorte da parte dei produttori e dei consumatori, il che rientra nella competenza degli Stati membri. D'altro canto, pare che altri settori saranno contemplati dall'accordo, in particolare le condizioni di lavoro, l'assistenza tecnica, il coordinamento dei programmi di ricerca e le consultazioni in materia fiscale. Infine, e soprattutto, il principale scopo «tecnico» perseguito dai negoziati è quello della stabilizzazione dei prezzi; ora, un'azione concertata sui prezzi internazionali di un prodotto non costituisce un'azione diretta sul volume degli scambi e non rientra quindi nella politica commerciale.

c) Un ulteriore argomento a favore della negoziazione e della firma da parte degli Stati membri consiste nel fatto che l'accordo si applicherà ai «territori dipendenti». I territori francesi d'oltre mare, contrariamente ai dipartimenti d'oltre mare, non sono inclusi nell'ambito del trattato; la competenza della Comunità non si estende ai territori d'oltre mare e, per quanto li riguarda, solo la Francia può rappresentarli. La rappresentanza dei territori dipendenti esige per lo meno la partecipazione della Francia ai negoziati.

d) La competenza esclusiva a negoziare l'accordo per la gomma è rivendicata dalla Commissione è priva di fondamento giuridico. Il ragionamento della Commissione è inoltre preoccupante; si chiede alla Corte, anzitutto, di delimitare il campo d'applicazione dell'articolo 113, in modo da includervi delle politiche che non sono manifestamente «commerciali» e ciò allo scopo di dare fondamento alla competenza esclusiva della Comunità a partecipare a degli accordi, il che appare già contestabile; in secondo luogo, si chiede alla Corte di dichiarare che, anche nel caso in cui sia innegabile il carattere misto delle competenze, la Comunità da sola deve negoziare e concludere degli accordi internazionali e ciò per ragioni di opportunità. La Corte è quindi di fatto invitata a non applicare il diritto comunitario, per ragioni d'opportunità del resto molto contestabili.

L'OPINIONE DELLA CORTE

1. Con domanda 13 novembre 1978, la Commissione ha invitato la Corte a pronunciarsi, in forza dell'articolo 228, n. 1, secondo comma, del trattato

CEE, sulla compatibilità col trattato del progetto d'accordo internazionale per la gomma naturale, accordo in corso di negoziazione nell'ambito della conferenza

delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (in prosieguo: CNUCES), con riguardo, più precisamente, alla competenza della Comunità a concludere l'accordo.

2. La Commissione ha preso quest'iniziativa in seguito alla divergenza di opinioni che si è manifestata fra essa e il Consiglio circa la delimitazione della competenza rispettiva della Comunità e degli Stati membri a negoziare e concludere l'accordo di cui trattasi. Le tesi sostenute in proposito dalla Commissione e dal Consiglio si possono riassumere come segue:

Secondo la Commissione, l'accordo in progetto rientra per intero o, quanto meno, per l'essenziale nell'ambito dell'articolo 113 del trattato CEE, relativo alla politica commerciale comune. Per questo motivo la negoziazione e la conclusione dell'accordo sarebbero di competenza esclusiva della Comunità; come conseguenza, la Commissione dovrebbe assumere, attraverso i propri organi, tutti i diritti e tutti gli obblighi connessi alla sua qualità di parte contraente dell'accordo, partecipare alla pari con le altre parti agli organi che verranno istituiti in tale ambito e disporvi, in proprio, del diritto di voto nonché fare esercitare questo diritto unicamente dai propri rappresentanti.

Secondo il Consiglio, la materia dell'accordo esorbita dalla sfera della politica commerciale e dà quindi luogo alla ripartizione di poteri fra la Comunità e gli Stati membri, di guisa che l'accordo va concluso, alla stessa stregua di altri accordi analoghi, secondo la tecnica detta dell'accordo «misto», cioè congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri. Il Consiglio sostiene che questa formula, già più volte sperimentata a proposito dei regimi d'associazione, dei negoziati intrapresi nel contesto del «dialogo Nord-Sud» e degli accordi sui prodotti di base in precedenza conclusi, avrebbe consentito di affermare in modo del tutto soddisfacente l'unità della Comunità sulla scena internazionale.

3. Da quanto precede si desume che, di per sé, il diritto della Comunità di partecipare all'accordo in progetto non è contestato. Il solo punto di divergenza consiste nel determinare se la materia dell'accordo sia interamente di competenza della Comunità ovvero dia eventualmente luogo alla ripartizione di competenza, in modo da giustificare la partecipazione congiunta all'accordo della Comunità e degli Stati membri.

I. I precedenti e lo stato della procedura

4. La partecipazione della Comunità ad accordi internazionali per i prodotti di base non è cosa interamente nuova. La Comunità è infatti parte degli accordi internazionali per il grano, del 1967 e del 1971, degli accordi internazionali per il cacao, del 1972 e del 1975, dell'accordo internazionale per il caffè, del 1976, nonché del quarto e del quinto accordo internazionale per lo stagno, del 1970 e del 1975 (si vedano, per gli accordi più recenti, nell'ordine: GU n. L 219 del 9 agosto 1974, pag. 34 (grano); GU n. L 321 del 20 novembre 1976, pag. 29 (cacao); GU n. L 309 del 10 novembre 1976, pag. 28 (caffè), GU n. L 222 del 14 agosto 1976, pag. 1 (stagno)). Tutti questi accordi sono stati conclusi congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri. Per la parte relativa alla Comunità sono stati messi in vigore in forza dell'articolo 113 del trattato CEE. La Comunità ha inoltre partecipato alla negoziazione di accordi internazionali per lo zucchero e per l'olio d'oliva, ma in definitiva non ha ritenuto opportuno aderire agli accordi stessi. Va rilevato che, in qualche accordo commerciale bilaterale, concluso dalla Comunità in forza dell'articolo 113, si trovano del pari delle clausole relative al commercio di determinati prodotti di base o di prodotti analoghi, le quali implicano eventualmente delle garanzie d'approvvigionamento.

5. Dato che i negoziati per la gomma naturale sono stati avviati nell'ambito della CNUCES, è opportuno ricordare anzitutto qualche aspetto dello statuto di questo ente, stabilito dalla risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite n. 1995 (XIX), del 30 dicembre 1964. A norma di detto statuto, la CNUCES ha il compito di «favorire l'espansione del commercio internazionale, soprattutto allo scopo di accelerare lo sviluppo economico, e in particolare il commercio fra paesi che hanno raggiunto livelli di sviluppo diversi, fra paesi in via di sviluppo e fra paesi con sistemi economici e sociali diversi», e di «formulare dei principi e delle politiche riguardanti il commercio internazionale e i problemi connessi dello sviluppo economico». In questa prospettiva, essa è incaricata di prendere delle iniziative «in vista della negoziazione e dell'adozione di strumenti giuridici multilaterali nel campo del commercio internazionale» (II, 3, lettere a), b) ed e) della risoluzione sopra menzionata).

6. A norma di queste disposizioni sono stati adottati dall'assemblea generale, il 1° maggio 1974, una dichiarazione e un programma d'azione riguardante l'instaurazione di un «nuovo ordine economico internazionale» (risoluzioni 3201 e 3202 (S-VI)) e, il 2 dicembre 1974, la «Carta dei diritti e dei doveri econo-

mici degli Stati» (risoluzioni 3281 (XXIX)). Fra i principi di questo «nuovo ordine economico», la risoluzione 3201 (S-VI) nomina i «rapporti giusti ed equi fra i prezzi delle materie prime, dei prodotti primari, degli articoli manifatturati e semifiniti esportati dai paesi in via di sviluppo e i prezzi delle materie prime, dei prodotti primari, degli articoli manifatturati, dei beni strumentali e del materiale da essi importati, allo scopo di provocare a vantaggio di questi paesi un miglioramento rilevante dei termini di scambio, che non sono soddisfacenti, nonché l'espansione dell'economia mondiale» (paragrafo 4,5). La risoluzione 3202 (S-VI) chiede che tutti gli sforzi possibili siano fatti «allo scopo di rovesciare la tendenza continua al ristagno o al ribasso del prezzo reale di numerosi prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo, malgrado l'aumento generale dei prezzi dei prodotti di base, il che provoca la diminuzione degli introiti d'esportazione di detti paesi in via di sviluppo» (I, paragrafo 1, lettera c)). La stessa risoluzione raccomanda di accelerare «l'elaborazione di accordi per i prodotti di base al fine di regolarizzare e di stabilizzare secondo le esigenze il mercato mondiale delle materie prime e dei prodotti primari» e di «preparare un programma globale integrato contenente delle direttive e che tenga conto dei lavori in corso in questo campo per un'ampia gamma di prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo» (ibid., paragrafo 3, lettera a), iii) e iv)). A norma di questa risoluzione, la CNUCES ha adottato, il 30 maggio 1976, nella sessione di Nairobi, la risoluzione 93 (IV) intitolata «Programma integrato per i prodotti di base» (in prosieguo chiamata: «risoluzione di Nairobi»).

7. La risoluzione di Nairobi, la quale costituisce l'antefatto immediato dei negoziati per la gomma naturale, contiene varie indicazioni relative alla natura dell'accordo in progetto. Detta risoluzione ricorda che si tratta di un programma per i prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo e che uno degli scopi principali dev'essere il giungere a decisioni sul «miglioramento delle strutture dei mercati» per detti prodotti. Essa nomina del pari le intenzioni relative alla creazione di un fondo comune per vari prodotti di base. Essa afferma poi la necessità di organizzare il commercio internazionale sulla base del reciproco vantaggio e di equi profitti tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati e particolarmente di quelli dei paesi in via di sviluppo; essa rileva infine la necessità di adottare «un modo di procedere complessivo ed un programma integrato per i prodotti di base che sia un programma d'azione complessivo inteso a migliorare le strutture del commercio internazionale dei prodotti di base che sono profittevoli per i paesi in via di sviluppo, e che sia conforme agli interessi di tutti i paesi, in particolare a quelli dei paesi in via di sviluppo, e consenta di prendere pienamente in considerazione i vari aspetti di cui trattasi,

pur rispettando le caratteristiche di ciascun prodotto» (settimo e, rispettivamente, quattordicesimo comma).

8. Nel dispositivo (sub I) della risoluzione, come scopi complessivi e fondamentali del programma integrato vengono indicati «il miglioramento dei termini di scambio dei paesi in via di sviluppo» e l'eliminazione dello «squilibrio economico fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo». Di conseguenza vengono fissati i seguenti scopi:

- «1. Garantire la stabilità del commercio dei prodotti di base sostenendo i prezzi a livelli i quali:
 - a) siano remunerativi e giusti per i produttori ed equi per i consumatori;
 - b) tengano conto dell'inflazione mondiale e dei mutamenti che avvengono nella situazione economica e monetaria mondiale;
 - c) favoriscano l'equilibrio fra l'offerta e la domanda nell'ambito di un commercio mondiale dei prodotti di base in espansione.
 2. Migliorare e sostenere il reddito reale dei vari paesi in via di sviluppo aumentando i loro introiti d'esportazione.
 3. Adoperarsi onde migliorare l'accesso ai mercati e la sicurezza d'approvvigionamento per i prodotti di cui trattasi.
 4. Diversificare la produzione dei paesi in via di sviluppo e promuovere la loro industrializzazione.
 5. Accrescere la competitività dei prodotti naturali rispetto ai prodotti sintetici.
 6. Migliorare le strutture dei mercati dei prodotti di cui trattasi.
 7. Migliorare i sistemi di smercio, di distribuzione e di trasporto dei prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo.
9. La risoluzione di Nairobi contiene, nella seconda parte, l'enumerazione, non limitativa, dei prodotti di cui trattasi, cioè: le banane, la bauxite, il cacao, il caffè, il rame, il cotone, le fibre dure, i minerali di ferro, la iuta, il manganese, la carne, i fosfati,

la gomma, lo zucchero, il tè, i legni tropicali, lo stagno e gli olii vegetali. Un gran numero di questi prodotti interessa, in primo luogo, i paesi in via di sviluppo; di taluni fra essi, come i minerali di ferro, la carne, lo zucchero e gli olii vegetali, la Comunità è del pari produttrice. Va rilevato che vari di questi prodotti costituiscono già oggetto di accordi in vigore, come si è detto sopra.

10. Nella parte III, dopo aver dichiarato che verranno adottati provvedimenti per la negoziazione di un fondo comune, la risoluzione enumera i provvedimenti internazionali destinati ad essere attuati nell'ambito del programma integrato, e precisamente:

- l'istituzione di un dispositivo internazionale di scorte;
- l'armonizzazione delle politiche delle scorte;
- la conclusione di intese in materia di prezzi;
- l'adozione di provvedimenti per regolarizzare l'offerta, ivi compresa l'applicazione di contingenti di esportazione, di politiche di produzione e, se del caso, di impegni d'approvvigionamento e di acquisto a lungo termine;
- il miglioramento e l'estensione delle possibilità di finanziamento allo scopo di aumentare gli introiti d'esportazione dei paesi in via di sviluppo;
- il miglioramento dell'accesso ai mercati;
- il miglioramento dell'infrastruttura e delle capacità industriali dei paesi in via di sviluppo;
- la possibilità di adottare provvedimenti speciali per i prodotti di base che danno luogo a problemi che non possono essere risolti in modo appropriato mediante la costituzione di scorte.

11. All'inizio del 1978, dopo un certo numero di riunioni preparatorie, la CNUCES ha deciso di avviare un negoziato per la conclusione di un accordo internazionale per la gomma naturale. Si tratta del primo negoziato avviato in forza della risoluzione di Nairobi sul «programma integrato».

12. In vista di questi negoziati, il 22 novembre (1) 1977 e il 24 maggio 1978, la Commissione ha inviato al Consiglio delle comunicazioni riguardanti le linee direttive della posizione della Comunità. Questi documenti fanno il punto dei lavori preparatori compiuti in seno alla CNUCES, cui la Commissione aveva partecipato, e tracciano determinate linee d'orientamento per la preparazione dei negoziati futuri. L'inizio di questi essendo previsto per il 13 novembre 1978, il 5 ottobre (2) 1978 la Commissione ha sottoposto al Con-

glio una «raccomandazione» a norma dell'articolo 113, n. 3, del trattato, contenente il progetto di una «decisione relativa alla negoziazione di un accordo internazionale per la gomma» e il progetto di una «direttiva per la negoziazione». Secondo detto progetto, la Commissione sarebbe stata «autorizzata a condurre, in nome della Comunità, i negoziati conformemente alle direttive stabilite dal Consiglio e consultandosi con il comitato speciale istituito a norma dell'articolo 113 del trattato».

13. Nella motivazione della raccomandazione la Commissione ha giustificato in questi termini la partecipazione della Comunità all'accordo: «Gli strumenti dell'accordo incidono tutti direttamente e fondamentalmente sul volume e sulle modalità del commercio internazionale della gomma naturale e rientrano di conseguenza nella competenza della Comunità, conformemente all'articolo 113 del trattato di Roma. Per questo motivo l'applicazione delle clausole finanziarie dell'accordo per la gomma naturale sarà garantito dalla stessa Comunità grazie ad un contributo diretto prelevato sul bilancio comunitario».

14. Alla luce di questa raccomandazione il Consiglio ha esaminato le questioni relative alla partecipazione della Comunità all'accordo in progetto. Nella riunione del 17 ottobre 1978, esso ha approvato una decisione di procedura, preparata dal comitato dei rappresentanti permanenti col titolo «Modalità di partecipazione alla conferenza» e redatta come segue:

«La Comunità e gli Stati membri parteciperanno alla negoziazione sulla gomma con una delegazione comunitaria e nove delegazioni nazionali. La delegazione comunitaria sarà costituita secondo la formula abituale della delegazione mista (Commissione e presidenza + un funzionario per Stato membro).

I negoziati saranno condotti partendo da una posizione comune previamente fissata.

Per le materie di competenza comunitaria, la Commissione è incaricata di negoziare in nome della Comunità.

Per le altre materie particolarmente importanti per la Comunità, durante l'intero negoziato verrà condotta un'azione comune, il compito di portavoce comune è affidato normalmente al rappresentante della Commissione, conformemente alla procedura vigente per le delegazioni miste; gli interventi degli Stati membri avverranno nell'ambito della posizione comune previamente stabilita onde sostenere ed illustrare questa posizione comune.

In caso di complicazioni sul posto, le delegazioni riferiranno agli organi del Consiglio a Bruxelles.»

15. Nella relazione presentata in proposito al Consiglio dal comitato dei rappresentanti permanenti è

(1) Vedi la nota 1 a pagina 4.

(2) Vedi la nota 2 a pagina 4.

detto che si tratta di una «formula pragmatica . . . informata a modalità già adottate per altri negoziati su prodotti di base» e che resta inteso che «questa formula non pregiudica affatto le tesi giuridiche sostenute in materia dalle varie delegazioni e più particolarmente dalla Commissione». In una nota della relazione è detto inoltre che «secondo la tesi della Commissione la negoziazione dell'accordo di cui trattasi è di esclusiva competenza della Comunità a norma dell'articolo 113 del trattato CEE. Viceversa, le delegazioni ritengono che la negoziazione si collochi in un contesto più ampio di quello contemplato dall'articolo 113 e talune di queste delegazioni ritengono che vadano applicati gli articoli 113 e 116».

16. In forza di detta decisione del Consiglio i negoziati venivano iniziati nell'ambito della CNUCES, alla data stabilita. È opportuno aggiungere che il 15 novembre 1978 il Consiglio ha adottato, sempre in seguito a proposte della Commissione, una «posizione comune» per la negoziazione dell'accordo, rimanendo inteso che i lavori per la messa a punto di questa sarebbero continuati nell'ambito del coordinamento sul posto, a Ginevra, e che in caso di complicazioni ci si sarebbe rivolti al Consiglio a Bruxelles.

17. La Commissione, avendo visto implicitamente respinta, per effetto della decisione 17 ottobre 1978, la raccomandazione che essa aveva presentato a norma dell'articolo 113 a proposito delle modalità dei negoziati, proponeva subito alla Corte una domanda di parere a norma dell'articolo 228, onde far chiarire la divergenza di opinioni fra essa e il Consiglio. Il Consiglio ha depositato osservazioni scritte il 19 febbraio 1979. Nello stesso periodo sono state depositate memorie, a sostegno delle osservazioni del Consiglio, dal governo della Repubblica francese e dal governo del Regno Unito. La Corte ha invitato la Commissione e il Consiglio ad un'audizione, non pubblica, che ha avuto luogo il 9 maggio 1979, in cui le due istituzioni hanno potuto illustrare le rispettive posizioni e rispondere alle domande fatte loro da vari membri della Corte. I governi degli Stati membri erano stati del pari informati di quest'audizione. La Corte ha sentito gli avvocati generali in camera di consiglio, a norma dell'articolo 108 del regolamento di procedura.

II. Esame del progetto d'accordo

18. La Commissione si è rivolta alla Corte nel momento in cui i negoziati, in seguito a conversazioni preliminari condotte nell'ambito della CNUCES,

erano sul punto di essere aperti ufficialmente. Stando così le cose, i documenti trasmessi alla Corte si riferivano ad uno stadio ancora preliminare dei testi sui quali i negoziati stavano per essere intrapresi. Successivamente alla presentazione della domanda si sono svolte due sessioni di negoziati, la prima iniziata come stabilito il 13 novembre 1978, mentre la seconda, preparata da una comunicazione supplementare della Commissione al Consiglio sullo stato dei lavori, si è svolta nei mesi di marzo e di aprile 1979.

19. In seguito a quest'ultima sessione, la Commissione ha trasmesso alla Corte i documenti dei negoziati relativi allo stato più recente dei testi. La parte più avanzata di questi è costituita da un documento della presidenza della conferenza, riguardante la costituzione delle scorte regolatrici per la gomma naturale, il finanziamento di dette scorte e i suoi futuri rapporti con il «fondo comune», la garanzia di approvvigionamento regolare dei paesi consumatori, nonché le consultazioni sulle politiche nazionali che incidono sull'offerta o sulla domanda di gomma. Secondo le informazioni trasmesse dalla Commissione e non contraddette dal Consiglio, questo testo sarebbe stato approvato tanto dai paesi produttori quanto dai paesi consumatori. Tre altri documenti, provenienti dalla Commissione di redazione giuridica e dai comitati della conferenza, riguardano, a parte varie clausole accessorie relative al funzionamento delle scorte regolatrici, gli aspetti strutturali, finanziari e giuridici dell'accordo. Questi testi contengono ancora un certo numero di riserve e di varianti ma, nel complesso, consentono di vedere con sufficiente precisione i tratti essenziali dell'accordo. Ai fini del presente parere, queste caratteristiche si possono riassumere come segue.

a) Oggetto economico dell'accordo

20. L'accordo internazionale per la gomma avrà lo scopo essenziale di equilibrare l'offerta e la domanda di gomma naturale onde stabilizzare il prezzo di questo prodotto intorno ad una tendenza a lungo termine. Questo prezzo ha la funzione di garantire introiti d'esportazione stabili ai paesi esportatori, dando al tempo stesso ai paesi importatori la certezza di potersi rifornire ad un prezzo equo. L'accordo, pur migliorando, grazie a questa politica dei prezzi, la competitività della gomma naturale rispetto alla gomma artificiale ed ai prodotti di sostituzione, deve portare all'armonizzazione, nei paesi importatori, di dette produzioni con l'importazione di gomma naturale. Nel complesso, l'accordo tende quindi a favorire l'aumento equilibrato tanto della produzione quanto del consumo della gomma naturale, onde avviare alle

gravi difficoltà che derivano, per le parti interessate, a seconda della congiuntura, vuoi dalle eccedenze, vuoi dalla scarsità di questo prodotto.

21. Lo scopo così descritto va raggiunto mediante la costituzione di scorte regolatrici destinate all'acquisto delle eccedenze di gomma nei periodi di ribasso dei prezzi e alla vendita della gomma accantonata nei periodi di rialzo, in modo da mantenere il prezzo entro una fascia di oscillazione predeterminata. Un aspetto essenziale dei negoziati è la determinazione del prezzo di riferimento centrale e dei margini di oscillazione verso l'alto o verso il basso, il cui superamento renda possibile, od obbligatorio, a seconda dei casi, l'intervento delle scorte regolatrici. I prezzi di riferimento in progetto non costituiscono dei prezzi garantiti, minimo o massimo, ma delle soglie di intervento delle operazioni delle scorte regolatrici, mentre il prezzo di mercato viene determinato dal gioco della domanda e dell'offerta. A parte le scorte regolatrici normali, il cui volume complessivo è fissato in 400 000 tonnellate, è contemplata la creazione di scorte d'urgenza supplementari per 150 000 tonnellate, destinate ad intervenire nel caso in cui le operazioni normali delle scorte regolatrici si rivelassero insufficienti per far fronte ad una riduzione eccezionale dei prezzi.

22. La questione del finanziamento delle operazioni delle scorte regolatrici ha dato in un primo tempo luogo a divergenze fra le delegazioni, dato che talune di queste proponevano un sistema di finanziamento mediante prelievo sul commercio del prodotto di cui trattasi, mentre altre davano la preferenza al finanziamento mediante pubblico denaro, garantito dalle parti contraenti, secondo una ripartizione equa fra il gruppo dei produttori e il gruppo dei consumatori. Dai documenti più recenti si rileva che ha prevalso la seconda soluzione, restando tuttavia inteso che ciascuna parte è libera di determinare l'ente incaricato di garantire il versamento dei contributi di cui essa deve assumere l'onere. Nello stesso documento è detto che il Consiglio internazionale per la gomma si varrà delle possibilità di finanziamento del fondo comune, non appena questo sarà in grado di funzionare.

b) *Struttura dell'accordo*

23. L'attuazione dell'accordo sarà garantita dall'istituzione di una «Organizzazione internazionale per la

gomma naturale». Sono membri di questa organizzazione le parti contraenti, restando inteso che questa espressione designa tanto gli Stati quanto qualsiasi organizzazione intergovernativa che abbia delle responsabilità per quanto riguarda la negoziazione, la conclusione e l'applicazione di accordi internazionali, in particolare di accordi per i prodotti di base. L'unanimità non è stata ancora raggiunta per quanto riguarda la stesura della clausola relativa a questa seconda eventualità; pare tuttavia certo che l'accordo menzionerà espressamente la Comunità economica europea come atto ad essere parte contraente, ovvero userà una formula generica abbastanza comprensiva per consentire alla Comunità di partecipare all'accordo.

24. L'organo supremo dell'organizzazione è il consiglio internazionale per la gomma, che consta di tutti i membri dell'organizzazione. Il consiglio nomina un direttore esecutivo e un direttore delle scorte regolatrici che avranno a loro disposizione il personale necessario per la gestione dell'accordo. Il consiglio esercita tutti i poteri e svolge tutti i compiti che sono necessari per l'esecuzione dell'accordo. A tale scopo, esso ha il potere di adottare dei regolamenti, in particolare onde stabilire le disposizioni relative alla gestione delle scorte regolatrici e le norme finanziarie dell'organizzazione. Il consiglio può creare dei comitati e delegare loro determinati suoi poteri.

25. L'adozione di decisioni in seno al consiglio è retta da disposizioni il cui congegno è ben noto negli accordi di questo genere. Le parti sono divise in due gruppi: i membri esportatori ed i membri importatori. A ciascuno di questi gruppi è attribuito un complesso di 1 000 voti. Nell'ambito dei due gruppi, questi voti costituiscono oggetto di due ripartizioni distinte. Una prima parte dei voti disponibili (da 100 a 200 a seconda della variante adottata) verrà ripartita in parti uguali fra i membri del gruppo; la parte restante (cioè da 800 a 900 voti) verrà ripartita in proporzione alle quote di mercato detenute dalle parti contraenti nell'esportazione o nell'importazione della gomma. Le quote di mercato da prendere in considerazione a tale scopo sono calcolate con riferimento al territorio doganale delle parti contraenti, il che porterà senza dubbio alla determinazione di una quota di mercato complessiva per la Comunità. La Comunità, essendo alla pari con gli Stati Uniti d'America uno dei due maggiori consumatori di gomma del mondo (tra il 22 e il 23 % delle importazioni mondiali), occuperà una posizione relativamente forte nel gruppo degli importatori.

26. Secondo quanto stabilisce l'accordo, il consiglio adotta le proprie decisioni a maggioranza, vuoi semplice (chiamata «maggioranza semplice ripartita»),

vuoi qualificata (chiamata «maggioranza speciale»), secondo un congegno di voto del seguente tipo: il gruppo dei membri esportatori e il gruppo dei membri importatori votano separatamente e la decisione è approvata solo se la maggioranza richiesta (i due terzi dei voti in caso di «maggioranza speciale» e la metà dei voti nel caso della «maggioranza semplice ripartita») viene raggiunta nell'ambito di ciascuno dei due gruppi.

c) *Altre clausole*

27. Il progetto d'accordo implica, a parte le clausole di stile usuali, un certo numero di clausole di carattere giuridico amministrativo. Queste riguardano in particolare lo statuto dell'organizzazione, le norme finanziarie, i reclami in caso di inosservanza degli obblighi da parte dei membri e la decisione delle controversie.

Vanno inoltre ricordate numerose clausole di carattere economico riguardanti i compiti affidati al consiglio internazionale per la gomma per quanto riguarda, in particolare, studi relativi al miglioramento della produzione e dello smercio della gomma, la raccolta e la pubblicazione di informazioni statistiche, nonché, secondo le proposte di taluni paesi partecipanti ai negoziati, le condizioni sociali nell'industria della gomma e il trattamento fiscale delle esportazioni di gomma.

III. **Eccezioni preliminari relative all'ammissibilità della domanda**

28. Il Consiglio si è chiesto se la domanda presentata dalla Commissione non sia prematura e se non costituisca inoltre un uso non corretto della procedura di cui all'articolo 228, in quanto tende a far risolvere dalla Corte questioni che esulano dalla procedura stessa. Questo atteggiamento è stato sostenuto dal governo della Repubblica francese e dal governo del Regno Unito. Il primo ha espresso in particolare l'opinione che la domanda della Commissione è irricevibile e costituisce uno sviamento di procedura per quanto riguarda l'articolo 228.

In subordine e comunque il Consiglio propone alla Corte di soprassedere a statuire fino al momento in cui i negoziati non avranno raggiunto uno stadio più avanzato.

a) *Sul ricorso all'articolo 228*

29. Secondo il Consiglio, la domanda di parere presentata dalla Commissione non rientra fra quanto contemplato dall'articolo 228. Tale assunto sembra fondarsi sulla tesi che questa procedura non è idonea a

far risolvere questioni relative alla ripartizione dei poteri in fatto di relazioni esterne, e in particolare a risolvere questioni di portata generale, relative all'interpretazione dell'articolo 113 e alla legittimità, rispetto a questa disposizione, della pratica detta degli accordi «misti». Il Consiglio aggiunge che la divergenza di opinioni che esiste da parecchio tempo fra le due istituzioni per quanto riguarda l'interpretazione da darsi all'articolo 113 del trattato deve trovare ed ha trovato finora soluzione nel congegno dell'articolo 149 del trattato, il quale precisa il modo in cui la Commissione collabora al processo d'adozione degli atti del Consiglio. Il fondamento giuridico proposto dalla Commissione per l'adozione di un atto da parte del Consiglio (nell'ordinamento interno come nell'ordinamento esterno) fa parte integrante della proposta della Commissione: il Consiglio, se ritiene che il provvedimento proposto non possa essere correttamente fondato sulla base giuridica proposta, può modificare questa base statuendo all'unanimità.

30. In precedenti occasioni, la Corte ha rilevato che la procedura di cui all'articolo 228, come quella di cui all'articolo 103 del trattato CEEA, consente di affrontare qualsiasi questione che possa condizionare la compatibilità di un accordo in progetto con le disposizioni del trattato (parere 1/75, dell'11 novembre 1975, Racc. pag. 1355, parte A; parere 1/76, del 26 aprile 1977, Racc. pag. 741, n. 10; deliberazione 1/78 a norma dell'articolo 103 CEEA, del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, n. 5). In effetti, come si desume da queste decisioni, il giudizio sulla compatibilità di un accordo col trattato può dipendere non solo dalle disposizioni di diritto sostanziale, ma anche da quelle che riguardano la competenza, la procedura o l'organizzazione istituzionale della Comunità. Va del resto ricordato che lo stesso punto di vista è espresso nell'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte.

31. L'articolo 149, invocato dal Consiglio, indica chiaramente che, quando a norma del trattato un atto del Consiglio viene adottato su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare la proposta purché statuisca all'unanimità. Questa disposizione non può tuttavia essere interpretata, né questo modo di decisione inteso, nel senso che liberi, in tal caso, il Consiglio dall'osservanza delle restanti norme del trattato, in particolare di quelle riguardanti la ripartizione dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri. Ne deriva che, in caso di dubbio su questa ripartizione in fatto di negoziazione e di conclusione di accordi internazionali, l'articolo 149 non può ostare al diritto della Commissione o, a seconda delle circostanze, del Consiglio stesso o degli Stati membri, di valersi della procedura contemplata dall'articolo 228 al fine di eliminare questi dubbi.

b) *Sull'asserito carattere prematuro della domanda*

32. L'eccezione relativa al carattere prematuro della domanda deriva dal fatto che, nel momento in cui la Commissione si è rivolta alla Corte, i negoziati si trovavano ancora allo stadio iniziale. Secondo il Consiglio, non vi è ancora un «accordo previsto» ai sensi dell'articolo 228 e non è possibile, stando così le cose, determinare con la dovuta precisione quale sarà l'oggetto dell'accordo e quali ne saranno le clausole, onde poter risolvere con cognizione di causa il problema che consiste nello stabilire quale sia, nell'accordo in corso di negoziazione, la parte di competenza della Comunità e quella di competenza degli Stati membri. Il governo francese ha in particolare attirato l'attenzione sul fatto che la presentazione della domanda in questo stadio potrebbe rendere necessario interpellare più volte la Corte, man mano che si svolgono dei negoziati di cui non si può ancora prevedere la fine. Il Consiglio ed i governi con esso concordi sono pertanto del parere che si dovrebbe quanto meno attendere la fine dei negoziati per poter esprimere un giudizio.

33. In questa situazione, la Corte ha dovuto chiedersi se la domanda di parere sia stata proposta al momento giusto. Essa è giunta alla conclusione che la domanda della Commissione è ammissibile in questo stadio, e ciò per due ragioni.

34. In primo luogo, dai rapporti sottoposti dalla Commissione al Consiglio, nel momento in cui essa chiedeva la definizione del mandato di negoziazione, si desume che l'oggetto dell'accordo progettato era già noto a quell'epoca, cioè prima che i negoziati avessero inizio. In ogni modo, anche se sussistono in questo stadio un certo numero di alternative ancora possibili e di divergenze sulla stesura di determinate clausole, i documenti sottoposti alla Corte e le informazioni fornite in occasione dell'audizione delle parti consentono di esprimere un giudizio abbastanza sicuro circa la questione sollevata dalla Commissione.

35. In secondo luogo, non si può negare l'interesse che la Commissione aveva di proporre la domanda non appena manifestatasi la divergenza d'opinione fra

essa e il Consiglio per quanto riguarda la competenza a negoziare e concludere l'accordo progettato, tanto più che incertezze del genere erano emerse a proposito di numerosi accordi precedenti appartenenti alla stessa categoria. In effetti, quando si tratta di risolvere una questione di competenza, è manifestamente nell'interesse di tutti gli Stati interessati, ivi compresi gli Stati terzi, che la questione sia chiarita sin dall'inizio di un determinato negoziato.

IV. *Sull'oggetto e sugli scopi dell'accordo in progetto*

36. Come il Consiglio ha rilevato, il problema di competenza sottoposto alla valutazione della Corte va esaminato sotto due aspetti. Si tratta in primo luogo di accertare se l'accordo in progetto, a causa del suo oggetto e degli scopi che persegue, rientri nella nozione di politica commerciale comune di cui all'articolo 113 del trattato. Si tratta in secondo luogo — ma solo per il caso in cui la prima questione venga risolta in senso affermativo — di accertare se, a causa di determinate modalità specifiche dell'accordo o di disposizioni particolari ch'esso contiene e che riguardano sfere di competenza degli Stati membri, la partecipazione di questi all'accordo sia necessaria.

La Corte esaminerà in primo luogo gli aspetti generali, relativi all'oggetto e agli scopi dell'accordo.

37. La questione centrale sollevata dalla domanda della Commissione consiste nell'accertare se l'accordo internazionale per la gomma faccia parte, nel suo complesso o almeno per l'essenziale, della «politica commerciale comune» contemplata dall'articolo 113 del trattato. È pacifico che l'accordo in progetto è strettamente connesso alla politica commerciale. La disparità di opinioni riguarda l'estensione della sfera d'applicazione dell'articolo 113, in modo che resta dubbio se questa disposizione comprenda per intero l'accordo di cui trattasi.

38. La Commissione non nega che le disposizioni del trattato relative alla politica commerciale comune siano laconiche. Essa ricorda tuttavia che, in varie sue pronunzie, la Corte ha recato dei contributi all'interpretazione di queste disposizioni; essa ricorda in pro-

posito le sentenze 12 luglio 1973 (causa 8/73, Massey-Ferguson, Racc. pag. 908) e 15 dicembre 1976 (causa 41/76, Donkerwolcke e Schou, Racc. pag. 1921), nelle quali la Corte avrebbe posto in luce la necessità che gli scambi internazionali della Comunità siano gestiti in modo completo e coerente, nonché il parere 1/75, in data 11 novembre 1975 (Racc. pag. 1355), in cui la Corte avrebbe sottolineato, in primo luogo, che la nozione di politica commerciale non può avere, per la Comunità, un significato più limitato che per gli Stati e, in secondo luogo, il carattere esclusivo della competenza comunitaria nell'ambito così determinato. Tenuto conto di questi orientamenti, la Commissione sostiene che un provvedimento di politica commerciale deve essere valutato essenzialmente in funzione del suo carattere specifico di strumento di disciplina del commercio internazionale, tenuto conto del nesso stabilito dal trattato tra la soppressione degli ostacoli per gli scambi fra gli Stati membri e l'attuazione di una politica commerciale comune. Una concezione restrittiva della nozione di politica commerciale comune potrebbe provocare, a causa dell'uso diverso che i vari Stati membri fanno degli strumenti che servono a disciplinare gli scambi esterni, il persistere di ostacoli per gli scambi intracomunitari. Ora, tenuto conto del fatto che l'oggetto essenziale dell'accordo in progetto consisterebbe nella stabilizzazione dei prezzi della gomma naturale, ci si troverebbe di fronte ad un congegno caratteristico di disciplina del commercio estero e quindi ad un congegno di politica commerciale.

39. Il Consiglio, dopo aver ricordato che il carattere esclusivo della competenza comunitaria in materia di politica commerciale non è in discussione e che esso non esclude il principio dell'evoluzione graduale in questo campo, sottolinea che la politica commerciale comune ha cionondimeno una funzione propria nell'ambito del sistema del trattato, nel senso ch'essa designa «qualsiasi provvedimento avente lo scopo d'influire sul volume o sulla corrente degli scambi». Di conseguenza, l'articolo 113 andrebbe interpretato in modo da non svuotare di contenuto altre disposizioni del trattato, in particolare quelle riguardanti la politica economica generale, ivi compresa la politica d'approvvigionamento di materie prime che resterebbe di competenza degli Stati membri e per la quale il Consiglio disporrebbe unicamente, in forza dell'articolo 145, di un potere di «coordinamento». Secondo il Consiglio, si avrebbe qui un concorso fra poteri comunitari e poteri degli Stati membri, dato che le relazioni economiche internazionali si possono difficilmente separare dalle relazioni politiche generali. In proposito, il Consiglio rileva inoltre che la gomma è un «prodotto strategico», di guisa che l'accordo di cui trattasi riguarderebbe anche la politica di difesa degli Stati membri. Stando così le cose, il Consiglio sostiene che la negoziazione dell'accordo in progetto

rientra non solo nell'articolo 113 del trattato, ma anche nell'articolo 116 relativo al coordinamento degli Stati membri in seno alle organizzazioni internazionali di carattere economico di cui fanno parte.

40. Il Consiglio rileva del pari che i negoziati avviati in seno alla CNUCES allo scopo di giungere a degli accordi su un certo numero di prodotti di base vanno visti «sullo sfondo della politica generale delle relazioni Nord-Sud fra il mondo industriale e i paesi in via di sviluppo». Secondo il Consiglio, dalla natura stessa di detti accordi si desumerebbe che questi, nonostante il desiderio dei negoziatori dei paesi consumatori di giungere ad un accordo equilibrato, contengono degli aspetti di «non reciprocità», tipici dell'«aiuto allo sviluppo». Ciò varrebbe in particolare per il sistema di determinazione dei prezzi contemplato nell'ambito del congegno delle scorte regolatrici. Questi aspetti di aiuto allo sviluppo, inerenti all'accordo, non rientrerebbero nell'ambito della politica commerciale. Il governo francese ha particolarmente rilevato questo aspetto nella sua memoria. Esso dichiara di non poter accettare l'assunto secondo il quale l'intera sostanza dell'accordo per la gomma costituirebbe della politica commerciale dato che si tratta qui, a suo parere, «del compimento di un dovere di solidarietà internazionale, che esclude considerazioni mercantili».

a) *Esame dei nessi dell'accordo con la politica commerciale e coi problemi dello sviluppo*

41. Per il suo congegno particolare, non meno che per certi aspetti della sua struttura giuridica, l'accordo internazionale per la gomma naturale che si progetta di concludere si distingue dagli accordi commerciali e doganali ordinari che si basano, in primo luogo, sul gioco dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative. L'accordo di cui trattasi costituisce uno strumento più complesso, sotto forma di organizzazione di mercato su scala mondiale, e appunto per questo si distingue dagli accordi commerciali classici. Per risolvere la questione che costituisce oggetto della domanda di parere bisogna aver riguardo precisamente alla portata ed alle conseguenze di questi caratteri specifici rispetto alla nozione di politica commerciale comune, quale è contemplata dall'articolo 113 del trattato. Al tempo stesso, si deve accertare se il nesso esistente fra l'accordo in progetto e i problemi dello sviluppo, nesso posto in rilievo dal Consiglio, lo faccia esulare eventualmente dall'ambito della politica commerciale comune quale è determinata dal trattato.

42. La risoluzione di Nairobi, che è all'origine dei negoziati avviati a proposito della gomma naturale, mostra che gli accordi sui prodotti di base perseguono scopi complessi. Pur ponendo l'accento sulle esigenze dei paesi in via di sviluppo, detta risoluzione contiene numerosi richiami ai congegni di carattere commerciale e non ignora le esigenze dei paesi industrializzati. Per quanto riguarda, più particolarmente, l'interesse dei paesi in via di sviluppo, è vero che gli accordi sui prodotti di base possono implicare l'attribuzione di vantaggi caratteristici dell'aiuto allo sviluppo, ma si deve ammettere del pari che questi accordi rispondono ancor più, per questi paesi, alla preoccupazione di pervenire al miglioramento dei «termini di scambio» e di valorizzare così i loro introiti d'esportazione. Questa caratteristica è particolarmente evidente nell'accordo di cui trattasi, il quale tende a stabilire un giusto equilibrio fra l'interesse dei paesi produttori e l'interesse dei paesi consumatori. È naturale che, nel negoziare un accordo del genere, i paesi industrializzati, pur cercando di difendere i loro interessi, siano obbligati a riconoscere la situazione dei paesi produttori i quali trattano partendo da una situazione economica diversa dalla loro e che un compromesso ragionevole fra questi due punti di vista debba essere raggiunto perché l'accordo sia possibile.

43. Si deve del pari prendere in considerazione il nesso fra i vari accordi sui prodotti di base che è stato sottolineato dalla risoluzione di Nairobi. Dato che un numero crescente di prodotti particolarmente importanti dal punto di vista economico vi è coinvolto, è evidente che una politica commerciale coerente non sarebbe più realizzabile se la Comunità non fosse in grado di esercitare i suoi poteri anche per quanto riguarda una categoria di accordi che divengono, accanto agli accordi commerciali tradizionali, uno dei fattori più importanti nella disciplina degli scambi economici internazionali.

44. In seguito all'impulso dato dalla CNUCES allo sviluppo di questo tipo di disciplina, si deve ritenere che la politica commerciale comune non potrebbe più essere condotta efficacemente se la Comunità non disponesse pure dei mezzi d'azione più elaborati, usati per lo sviluppo del commercio internazionale. Non si può quindi dare all'articolo 113 del trattato CEE un'interpretazione il cui effetto sia quello di limitare la politica commerciale comune all'impiego degli strumenti destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero, ad esclusione di congegni più complessi del genere di quelli dell'accordo in progetto. Una «politica commerciale» così in-

tesa sarebbe destinata a divenire gradualmente inoperante. Benché sia lecito pensare che all'epoca in cui il trattato è stato redatto la liberalizzazione degli scambi era l'idea dominante, il trattato non osta tuttavia alla possibilità che la Comunità sviluppi una politica commerciale intesa, per determinati prodotti, alla disciplina del mercato mondiale, piuttosto che alla semplice liberalizzazione degli scambi.

45. L'articolo 113 dà competenza alla Comunità per stabilire una «politica» commerciale, basata su «principi comuni», indicando con ciò che la questione degli scambi esterni va risolta in un'ampia prospettiva, e non unicamente con riguardo alla gestione di determinati sistemi precisi, quali le dogane e le restrizioni quantitative. La stessa conclusione si può trarre dal fatto che l'enumerazione, nell'articolo 113, degli scopi della politica commerciale (modificazioni tariffarie, conclusione di accordi tariffari e commerciali, uniformazione delle misure di liberalizzazione, politica d'esportazione, misure di difesa commerciale) è concepita come un'enumerazione non limitativa la quale non deve, in quanto tale, escludere il ricorso, nell'ambito comunitario, a qualsiasi altro procedimento destinato a disciplinare gli scambi esterni. Un'interpretazione restrittiva della nozione di politica commerciale comune rischierebbe di provocare perturbazioni negli scambi intracomunitari a causa delle disparità che sussisterebbero in tal caso in determinati settori dei rapporti economici coi paesi terzi.

46. Per di più, se si considera l'intera gamma degli accordi esistenti e in progetto, si rileva che interessi molto vari della Comunità sono coinvolti nei loro negoziati e che esistono dei nessi con i campi più disparati nei quali la Comunità ha assunto delle responsabilità. Così, accanto ad accordi che riguardano, come l'accordo per la gomma, dei prodotti per i quali (salvo restando naturalmente il problema dei prodotti di sostituzione) la Comunità figura nella posizione del consumatore puro, vi sono altri accordi, ad esempio quelli che riguardano prodotti quali il grano, i grassi o lo zucchero, ai quali la Comunità è interessata pure in qualità di produttore e che incidono sulla sua politica d'esportazione, espressamente elencata fra gli scopi della politica commerciale comune nell'articolo 113, e nel contempo sulla politica d'importazione. Vari accordi di questa categoria sono inoltre direttamente legati alla realizzazione della politica agricola comune.

b) *Per quanto riguarda i nessi dell'accordo con la politica economica generale*

47. Il Consiglio ha sollevato il problema della distinzione, nel sistema del trattato, fra le nozioni di «politica economica» e di «politica commerciale». In determinate disposizioni, la politica economica è infatti considerata in primo luogo come una questione di interesse nazionale; questo è il senso della nozione negli articoli 6 e 145 i quali, per questa ragione, contemplano per gli Stati membri unicamente l'obbligo di coordinamento. In altre disposizioni, la politica economica è considerata d'interesse comune, come avviene negli articoli 103-106, riuniti in un titolo dedicato alla «politica economica» della Comunità. Il capitolo dedicato alla politica commerciale comune fa parte di questo titolo.

48. Le considerazioni che precedono refutano già in parte gli argomenti relativi alla distinzione da farsi fra i campi della politica economica generale e quelli della politica commerciale comune giacché la cooperazione internazionale, qualora non appartenga alla politica commerciale, farebbe tutt'uno con i campi della politica economica generale. Se essa rientra, quanto meno in parte, nella politica commerciale comune, come si è detto sopra, ne deriva chiaramente che essa non può, sotto il nome di politica economica generale, essere sottratta alla competenza della Comunità.

49. Tenuto conto della specificità delle disposizioni relative alla politica commerciale (articoli 113-116), in quanto riguardano le relazioni coi paesi terzi e in quanto sono basate, secondo l'articolo 113, sulla nozione di politica comune, non si può limitare la loro portata alla luce di disposizioni più generali, relative alla politica economica e basate sul concetto di semplice coordinamento. Di conseguenza, quando l'organizzazione dei vincoli economici della Comunità con i paesi terzi può avere ripercussioni su determinati settori della politica economica, quali l'approvvigionamento di materie prime della Comunità o la politica dei prezzi, come avviene appunto per la disciplina del commercio internazionale dei prodotti di base, questa considerazione non costituisce una ragione per escludere oggetti del genere dal campo d'applicazione delle norme relative alla politica commerciale comune. Così pure, la circostanza che un prodotto possa avere importanza politica a causa della costituzione di scorte di sicurezza non è una ragione per escludere questo prodotto dal campo della politica commerciale comune.

50. Alla luce delle stesse considerazioni si deve determinare il rapporto fra l'articolo 113 e l'articolo 116, nell'ambito del capitolo del trattato dedicato alla politica commerciale comune. Queste due disposizioni mirano indubbiamente allo stesso scopo, nel senso che il loro obiettivo è la realizzazione di una politica comune in fatto di relazioni economiche internazionali. Tuttavia, sotto il profilo dei mezzi d'azione, questi due articoli partono da premesse diverse e s'informano quindi a concezioni distinte. Secondo l'articolo 113, la politica commerciale comune è determinata dalla Comunità, in modo autonomo, cioè agendo come tale, con l'intervento dei propri organi; in particolare, gli accordi conclusi in forza di questa disposizione sono, ai termini dell'articolo 114, «conclusi a nome della Comunità» e perciò negoziati secondo le procedure contemplate da queste disposizioni e dall'articolo 228. L'articolo 116, per contro, si propone di ottenere l'azione comune degli Stati membri nelle organizzazioni internazionali di cui la Comunità non fa parte. In una situazione del genere, il solo mezzo appropriato è l'azione concertata e solidale degli Stati membri in quanto membri di detta organizzazione.

51. Nel presente caso, un problema relativo alla distinzione della rispettiva sfera d'applicazione degli articoli 113 e 114, da un lato, e 116, dall'altro, deriva dal fatto che gli accordi sui prodotti di base sono attualmente negoziati nell'ambito della CNUCES. La Corte si è già pronunciata su questo problema nel parere 1/75, il quale riguardava appunto un accordo internazionale stipulato nell'ambito di un'organizzazione internazionale (l'OCSE). La Corte la posto in rilievo in detto parere che «quello che conta, per quanto riguarda l'applicazione del trattato, è se un negoziato avviato nell'ambito di un'organizzazione internazionale sia destinato a concludersi con un «impegno di carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale». In questo caso, vanno applicate le disposizioni del trattato relative alla negoziazione ed alla conclusione di accordi, in altri termini gli articoli 113, 114 e 228, non già l'articolo 116.

V. Problemi sollevati dal finanziamento dell'accordo e da altre disposizioni specifiche

52. Resta da esaminare, tenuto conto di quanto è stato accertato sopra, per quanto riguarda la corrispondenza fra l'oggetto e gli scopi dell'accordo in progetto e la nozione di politica commerciale comune, se le modalità del finanziamento delle scorte regolatrici,

ovvero determinate clausole specifiche dell'accordo, riguardanti materie come l'assistenza tecnica, i programmi di ricerca, l'osservanza di giuste condizioni di lavoro nell'industria della gomma, nonché le consultazioni relative alle politiche fiscali nazionali che possono avere un'incidenza sul prezzo della gomma portino a far escludere la competenza esclusiva della Comunità.

53. Per quanto riguarda la questione del finanziamento, il Consiglio e quelli fra i governi che si sono espressi a favore della sua tesi deducono che, dato che i negoziatori dell'accordo hanno optato per il finanziamento mediante pubblico denaro, le finanze degli Stati membri si troveranno impegnate dall'esecuzione dell'accordo. Non si può quindi ammettere che impegni del genere vengano assunti senza la loro partecipazione. Dal canto suo, la Commissione sostiene che la questione della competenza precede quella del finanziamento e che non si può quindi far dipendere la competenza della Comunità dalla scelta delle modalità finanziarie.

54. Per quanto riguarda le clausole specifiche sopra menzionate, il Consiglio assume che le disposizioni di questo genere esulano in ogni caso dall'ambito della politica commerciale, con la conseguenza che la negoziazione dell'accordo ricadrebbe del pari per questo motivo sotto l'articolo 116 relativo al coordinamento degli Stati membri in seno alle organizzazioni internazionali.

55. La Corte ritiene che sia opportuno in proposito tener distinte le clausole specifiche menzionate dal Consiglio dalle disposizioni finanziarie le quali occupano una posizione centrale nell'economia dell'accordo e che, per questa ragione, danno luogo ad un problema più grave per quanto riguarda la delimitazione fra la competenza della Comunità e quella degli Stati membri.

56. La Corte è del parere che l'eventuale presenza, nell'accordo, di clausole riguardanti oggetti quali l'assistenza tecnica, i programmi di ricerca, le condizioni di lavoro nell'industria di cui trattasi o le consultazioni relative alle politiche fiscali nazionali che possono incidere sul prezzo della gomma non può modificare la qualificazione dell'accordo, la quale va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari, di carattere in ultima analisi accessorio od ausiliario. Ciò è tanto più vero in quanto le clausole menzionate sono, di fatto,

strettamente connesse all'oggetto dell'accordo ed ai compiti degli organi che agiranno nell'ambito dell'organizzazione internazionale per la gomma naturale che ci si propone di creare. La negoziazione e la messa in vigore di dette clausole devono quindi seguire il regime da applicarsi all'accordo, considerato nel suo complesso.

57. Quanto al regime del finanziamento, si deve ricordare anzitutto che, nella raccomandazione sottoposta al Consiglio il 5 ottobre 1978, a norma dell'articolo 113, la Commissione aveva proposto che l'applicazione delle clausole finanziarie dell'accordo per la gomma naturale fosse garantita dalla stessa Comunità, mediante un contributo diretto prelevato sul bilancio comunitario. Pur ammettendo che questo tipo di finanziamento sarebbe possibile alla luce delle disposizioni finanziarie del trattato CEE, il Consiglio ha espresso la preferenza per il finanziamento a carico degli Stati membri. Finora non è stata tuttavia adottata alcuna decisione formale a proposito di tale questione. Per di più, non vi è nulla di certo circa l'atteggiamento di tutti gli Stati membri a proposito di tale questione particolare e delle sue conseguenze per la ripartizione degli oneri finanziari.

58. Tenuto conto dell'incertezza che sussiste per quanto riguarda la soluzione da darsi, in via definitiva, a questo problema, la Corte si vede obbligata a prendere in considerazione due ipotesi: quella in cui gli oneri finanziari previsti dall'accordo siano iscritti nel bilancio comunitario e quella in cui detti oneri siano imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri. Non spetta infatti alla Corte, nell'ambito del presente procedimento, di scegliere fra queste due alternative.

59. Nella prima ipotesi, non sorgerebbe alcun problema per quanto riguarda la competenza esclusiva della Comunità a concludere l'accordo di cui trattasi. Come si è detto sopra, il congegno delle scorte regolatrici ha lo scopo di regolare gli scambi e costituisce quindi uno strumento della politica commerciale comune. Ne consegue che il finanziamento comunitario degli oneri finanziari che ne derivano andrebbe considerata come una soluzione conforme al trattato.

60. I dati del problema sarebbero diversi se venisse data la preferenza alla seconda alternativa. È infatti incontestabile che il finanziamento delle scorte costituisce un elemento essenziale del sistema di disciplina

del mercato che si progetta di instaurare. Il volume e le caratteristiche degli impegni finanziari, che gli Stati membri dovranno osservare, condizioneranno direttamente le possibilità e il grado d'efficacia degli interventi del congegno regolatore, mentre le decisioni che saranno adottate per quanto riguarda il livello del prezzo di riferimento centrale e i margini di oscillazione ammessi verso l'alto o verso il basso si ripercuoteranno immediatamente sull'uso dei mezzi finanziari posti a disposizione del costituendo Consiglio internazionale per la gomma e sul volume dei mezzi finanziari da porre a sua disposizione. Non si può poi perdere di vista il fatto che la struttura finanziaria di cui si progetta l'attuazione rende necessario — come è detto nei documenti sottoposti alla Corte i quali rispecchiano lo stato più recente dei negoziati — il coordinamento fra l'uso dei mezzi finanziari specifici posti a disposizione del futuro consiglio internazionale per la gomma e quelli che esso potrà procurarsi presso l'istituendo fondo comune. Se il finanziamento dell'accordo spetta alla Comunità, le decisioni occorrenti saranno adottate secondo le appropriate procedure comunitarie. Se viceversa il finanziamento è a carico degli Stati membri, questo fatto implicherà la partecipazione degli Stati stessi a questi congegni decisionali o, quanto meno, il loro assenso circa le modalità di finanziamento in progetto e di conseguenza la loro partecipazione all'accordo congiuntamente con la Comunità. In quest'ipotesi non si può concepire la competenza esclusiva della Comunità.

VI. Rappresentanza nell'accordo di determinati «territori dipendenti» che non appartengono alla Comunità

61. I governi francese e britannico hanno attirato l'attenzione sulla presenza, nell'accordo in progetto, di una clausola relativa alla partecipazione di «territori dipendenti» degli Stati parte. Il governo francese ha osservato di aver veste per rappresentare, nell'ambito dell'accordo o di accordi analoghi, i territori francesi d'oltremare i quali, a differenza dei dipartimenti d'oltremare, non sono compresi nella Comunità europea; una situazione analoga esiste per il Regno Unito per quanto riguarda la rappresentanza internazionale dei territori dipendenti (quale ad esempio Hong Kong) che non appartengono alla Comunità.

In conclusione,

LA CORTE

emette il seguente parere:

1. La competenza della Comunità in materia di politica commerciale, ai sensi dell'articolo 113 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, si estende all'accordo internazionale per la gomma naturale in corso di negoziazione nell'ambito della conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo.

62. I territori di cui trattasi, per il fatto di essere esclusi dalla sfera d'applicazione del trattato CEE, si trovano nei confronti della Comunità nella stessa situazione dei paesi terzi. Di conseguenza, la posizione degli Stati membri che provvedono alle relazioni internazionali di questi territori va definita, rispetto all'accordo in progetto, sotto un duplice profilo: in primo luogo, in quanto essi sono membri della Comunità e, in secondo luogo, in quanto essi rappresentano internazionalmente determinati territori dipendenti che non fanno parte della zona d'applicazione del diritto comunitario. L'appartenenza di questi Stati alla Comunità non muta quindi affatto la loro posizione ove essi agiscano in qualità di rappresentanti internazionali dei territori di cui trattasi. In tal caso, essi hanno tuttavia veste per partecipare all'accordo in tale qualità, non già in quanto Stati membri della Comunità. Questa posizione particolare non può quindi influire sulla soluzione del problema relativo alla delimitazione delle sfere di competenza nell'ambito della Comunità. Va rilevato che, nel caso della convenzione sulla pesca nell'Atlantico nord-occidentale, firmata a Ottawa il 24 ottobre 1978 (regolamento (CEE) n. 3179/78 del Consiglio, del 28 dicembre 1978, GU n. L 378, pag. 1), un problema analogo è sorto a proposito della partecipazione delle isole Færøer, rappresentate nella convenzione dalla Danimarca. È in questa veste, e solo in questa veste, che questo Stato partecipa alla convenzione, accanto alla Comunità.

VII. Osservazioni conclusive

63. Dal complesso delle considerazioni che precedono si desume che l'accordo internazionale in progetto per la gomma naturale, malgrado le particolarità che lo distinguono dagli accordi commerciali e doganali classici, rientra nella politica commerciale quale è contemplata dall'articolo 113 del trattato CEE.

Le conseguenze che derivano da questo fatto, per quanto riguarda la competenza esclusiva della Comunità a negoziare e concludere l'accordo in progetto, potrebbero tuttavia esser modificate in funzione della scelta che resta da fare circa le modalità del finanziamento del congegno regolatore, nel caso in cui l'onere finanziario sia direttamente assunto dagli Stati membri.

2. La questione dell'esclusività della competenza della Comunità dipende, nella fattispecie, dalle modalità del finanziamento delle operazioni delle scorte regolatrici che si progetta di istituire con questo accordo.

Se gli oneri del finanziamento di dette scorte gravassero sul bilancio della Comunità, si tratterebbe di una competenza esclusiva della Comunità.

Se viceversa detti oneri fossero sostenuti direttamente dagli Stati membri, questa circostanza implicherebbe la partecipazione di detti Stati all'accordo, congiuntamente alla Comunità.

3. Finché tale questione non sia stata risolta dalle competenti autorità comunitarie, la partecipazione degli Stati membri ai negoziati dell'accordo dev'essere ammessa.

KUTSCHER
presidente

MERTENS DE WILMARS
presidente di sezione

MACKENZIE STUART
presidente di sezione

PESCATORE
giudice

SØRENSEN
giudice

O'KEEFFE
giudice

BOSCO
giudice

TOUFFAIT
giudice

KOOPMANS
giudice

Lussemburgo, 4 ottobre 1979.

A. VAN HOUTTE
cancelliere
