

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTONIO LA PERGOLA
presentate il 23 maggio 1996 *

1. Il Portogallo chiede l'annullamento della decisione del Consiglio 94/578/CE, ¹ con la quale è stata approvata la conclusione dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell'India sulla partecipazione e sullo sviluppo (in prosieguo l'«Accordo») ².

2. Nel corso della procedura sono intervenute, a sostegno del Portogallo, la Repubblica di Grecia, a favore del Consiglio, la Danimarca e la Commissione.

3. La richiesta di annullamento è proposta per avere il Consiglio adottato come base giuridica dell'atto in questione gli artt. 113 e 130 Y insieme con l'art. 228, n. 2, prima frase, e n. 3, primo comma, del Trattato. La ricorrente deduce che certe previsioni dell'Accordo dovevano, in ragione della materia da esse regolata, essere basate su altre disposizioni del Trattato. Più precisamente, in quanto l'Accordo riguarda la protezione dei

diritti umani (art. 1) e la cooperazione allo sviluppo nei settori dell'energia (art. 7), turismo (art. 13) e cultura (art. 15), la relativa conclusione avrebbe dovuto essere approvata dal Consiglio secondo la procedura prevista dall'art. 235 del Trattato. Quanto alle norme dettate dall'Accordo in materia di proprietà intellettuale (art. 10) e di lotta contro l'abuso degli stupefacenti (art. 19), esse toccherebbero settori riservati alla competenza degli Stati membri ed avrebbero quindi richiesto il ricorso all'accordo misto.

4. L'eventuale accoglimento del ricorso — è appena il caso di osservare — avrebbe la conseguenza di accertare che la conclusione dell'Accordo andava soggetta a procedure decisionali diverse da quelle osservate nella specie: infatti, il ricorso all'art. 235 avrebbe richiesto il voto unanime del Consiglio; la procedura dell'accordo misto avrebbe comportato una duplice serie di autonomi e paralleli strumenti pattizi, posti rispettivamente in essere dalla Comunità e dagli Stati membri. Il Portogallo chiede tuttavia che la Corte, se decide di annullare l'atto censurato, tenga fermi gli effetti dell'Accordo, così come esso è stato concluso.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Decisione del Consiglio 18 luglio 1994, 94/578/CE, relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell'India sulla partecipazione e sullo sviluppo (GU L 223, pag. 23).

2 — La proposta di decisione, fondata sugli artt. 113 e 235 del Trattato, è stata presentata dalla Commissione al Consiglio nel marzo 1993. Il parere favorevole del Parlamento è del 22 aprile 1994. Per una completa esposizione della materia oggetto dell'Accordo si rinvia ai punti 7 ed 8 della relazione d'udienza.

5. Il ricorso investe dunque la Corte del solo problema di pronunciarsi sulla base giuri-

dica, e sulle conseguenti regole procedurali da osservare, di fronte al contenuto prescrittivo che l'Accordo riveste nel caso di specie e agli obiettivi che esso persegue. Dobbiamo così occuparci di una questione di competenza, che è nuova ed importante. È la prima volta che la Corte è chiamata ad intervenire nell'ambito di applicazione delle norme introdotte dal Trattato sull'Unione europea nella specifica materia della cooperazione allo sviluppo³. Inoltre, l'Accordo fra la Comunità e l'India costituisce, per molti versi, il testo-tipo della cosiddetta «terza generazione» degli accordi con i paesi in via di sviluppo, e può così interessare le prospettive di tutto quest'emergente settore delle relazioni esterne.

Data la novità e la pratica rilevanza del caso, occorre, a mio avviso, chiarire anzitutto qual è l'ambito della competenza comunitaria secondo le norme che il Consiglio ha ritenuto di dover utilizzare riguardo alla conclusione dell'Accordo. L'esito di tale indagine servirà a valutare puntualmente le disposizioni di quest'ultimo strumento delle quali è contestata la base giuridica.

6. Il Portogallo e il Consiglio intendono diversamente l'ambito delle competenze che possono ricondursi agli artt. 113 e 130 Y del Trattato. Secondo la ricorrente, l'art. 113 costituisce una base giuridica esclusivamente

cirscritta alle azioni della Comunità da esso previste. Si tratterebbe di uno specifico titolo attributivo di competenze, che non può valere per ogni tipo di azioni comunitarie ricadenti nella condotta dei rapporti commerciali internazionali, e nemmeno per adottare, sul piano esterno, alcuna misura concernente le materie che, sul piano interno, competono agli Stati membri o richiedono il ricorso all'art. 235. Ad avviso del Consiglio, invece, l'art. 113 offre idoneo fondamento giuridico anche alle disposizioni che nell'Accordo hanno carattere accessorio rispetto alle altre, oggetto principale della disciplina ivi dettata. In questo senso deporrebbe la giurisprudenza della Corte⁴. Dalle decisioni pronunciate in altri giudizi risulterebbe, infatti, che l'art. 113 è la base giuridica appropriata di un accordo anche nel caso, simile al presente, in cui l'atto di politica commerciale persegua il parallelo obiettivo di favorire lo sviluppo di un paese terzo⁵.

7. Analoga differenza di vedute tra il Portogallo e il Consiglio sussiste in ordine al disposto dell'art. 130 Y. Secondo la ricorrente tale norma, pur letta in connessione con l'art. 113, non attribuisce alla Comunità la competenza a concludere qualunque tipo di accordo internazionale con paesi in via di sviluppo. Dal momento che nel settore è prevista la competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri, il suo esercizio andava regolato, si dice, come esige il princi-

4 — Sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939).

5 — Sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493).

3 — Si tratta, come noto, delle norme contenute nel titolo XVII agli artt. da 130 U a 130 Y.

pio di sussidiarietà. L'osservanza di tale principio avrebbe comportato che l'intervento statale fosse preferito rispetto a quello comunitario, privilegiando l'adozione dell'accordo misto ovvero il ricorso all'art. 235: nell'un caso e nell'altro gli Stati membri avrebbero infatti fruito di più larghe possibilità di partecipazione al processo decisionale. Così sostiene anche la Grecia nel suo intervento. Il Consiglio legge invece l'art. 130 Y nel senso che la Comunità è pienamente abilitata ad occuparsi della politica di sviluppo in conformità degli obiettivi stabiliti dall'art. 130 U del Trattato.

trovato formale riconoscimento nel titolo XVII del Trattato, aveva costituito anche precedentemente all'adozione del Trattato di Maastricht un importante obiettivo dell'azione comunitaria. A partire dalle prime convenzioni di Yaoundé, nel 1974, essa si è svolta in tre fasi successive: gli accordi della «prima generazione» sono caratterizzati dalla preponderante attenzione all'aiuto comunitario; quelli della «seconda generazione» sono essenzialmente dedicati alla cooperazione economica; quelli della «terza generazione» prendono in considerazione, oltre ai rapporti commerciali, l'assetto sociale dei paesi in via di sviluppo.

8. Prenderò in esame l'uno e l'altro dei punti di vista che ho richiamato, quando scendo a considerarli, insieme con gli altri aspetti della controversia, in rapporto alla base giuridica delle varie previsioni contenute nell'Accordo e qui censurate. In via preliminare, va intanto acclarato il disposto e il possibile campo di impiego delle norme del Trattato che interessano il presente caso, a cominciare da quelle che hanno ricevuto le diverse letture proposte dal Portogallo e dal Consiglio.

10. Prima che fosse prevista una base giuridica specifica, le azioni comunitarie erano fondate su norme diverse: l'art. 238 (nell'ambito degli accordi di associazione con i paesi ACP e con i paesi mediterranei), l'art. 235, da solo o associato ad altro fondamento, generalmente l'art. 113 (relativamente agli strumenti autonomi adoperati nei confronti dei paesi dell'America latina e dell'Asia).

Analisi delle norme in materia di cooperazione allo sviluppo

9. La materia della cooperazione allo sviluppo, che, divenuta politica comunitaria, ha

11. Parallelamente la Corte aveva definito gli ambiti entro i quali le misure di cooperazione allo sviluppo potevano legittimamente svolgersi all'interno della politica commer-

ziale comune⁶. Tale giurisprudenza è approdata alla sentenza sulle cosiddette «preferenze doganali generalizzate»⁷. Come noto, tale pronuncia ha preso atto di una nuova concezione delle relazioni commerciali internazionali, la quale lascia ampi spazi a scopi di sviluppo, concludendo che gli atti «destinati a instaurare questo sistema» ricadono nel campo della comune politica commerciale e devono, dunque, adottarsi con il ricorso all'art. 113 del Trattato.

12. Sebbene la materia avesse trovato, grazie anche alla sistemazione ad essa data dalla Corte, la sua base giuridica, il legislatore ha ritenuto di dover inserire nel Trattato un titolo che la riguarda appositamente⁸. È una scelta che, a tacer d'altro, risponde all'esigenza di fornire adeguata sistemazione giuridica a un'azione rilevante *in se* e ormai autonoma, per la sua importanza, ed i suoi

contenuti, da quella commerciale. Ed è significativo, sotto questo profilo, che le norme introdotte nel Trattato di Unione, se si guarda agli obiettivi e al regime delle competenze ivi stabiliti, recepiscono pienamente il nuovo contenuto conferito alla nozione di sviluppo dagli accordi della terza generazione⁹.

13. Guardiamo dunque agli obiettivi previsti dall'art. 130 U, n. 1, e vedremo che essi delineano una complessa nozione di sviluppo, frutto dell'interazione tra gli aspetti economici, sociali e politici del fenomeno, di cui

6 — I momenti salienti di tale giurisprudenza sono rappresentati dalle sentenze 12 luglio 1973, causa 8/73, Massey-Ferguson (Racc. pag. 897); 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke (Racc. pag. 1921), e dai Pareri 1/75, dell'11 novembre 1975 (Racc. pag. 1355); 1/78, del 4 ottobre 1979 (Racc. pag. 2871). Con tali decisioni si è, infatti, precisata quella nozione dinamica di politica commerciale comune che costituisce il presupposto per l'inserimento al suo interno di valenze più direttamente ricollegibili alla politica di cooperazione allo sviluppo.

7 — Sentenza citata 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio.

8 — L'inserimento di un esplicito riferimento alla politica di cooperazione allo sviluppo nel Trattato fu proposto per la prima volta dal governo olandese nel corso delle negoziazioni relative all'Atto unico europeo. Gli interventi della Comunità in questo settore, si sosteneva, erano sufficienti a configurare, sotto il profilo sia degli strumenti giuridici, sia di quelli finanziari, una politica autonoma distinta da quella commerciale. Se nel corso di quelle negoziazioni la proposta non venne accolta, il tema fu ripreso durante il Consiglio europeo di Roma dell'ottobre del 1990, le cui conclusioni sottolineavano la necessità di fornire particolare rilievo, nell'azione internazionale della Comunità, alla politica di sviluppo. La riflessione giungeva a maturazione in sede di revisione del Trattato allorché, sempre su impulso della delegazione olandese, si decise di dare formale riconoscimento a tale attività della Comunità. Per una ricostruzione più dettagliata si veda Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D., Weyland, J.: *Le Traité de Maastricht*, Bruxelles, 1994, pag. 346.

9 — Per un'interpretazione nel senso che le nuove norme si inseriscano all'interno di un processo evolutivo della politica di cooperazione allo sviluppo, v. Raux, J.: «Politique de coopération au développement et politique commerciale communautaire», *The European Community's Commercial Policy after 1992: The legal dimension*, M. Marescau (ed.), Dordrecht, 1992, pag. 157: «La politique de développement est progressivement devenue une politique globale. D'abord conçue comme une politique d'aide, puis largement inspirée par une amélioration des échanges commerciaux, en particulier des exportations en direction de la Communauté ("trade no aid"), la politique communautaire du développement a ensuite privilégié une coopération en vue d'un développement autonome, auto-centré, en particulier en ce qui concerne le développement rural, pour, enfin, se rallier à un développement global, à la mesure des ambitions multiples de la Communauté et de son objectif d'un développement harmonieux. Une telle conception du développement implique un engagement total de la Communauté et une grande cohérence entre les objectifs particuliers de développement qu'elle poursuit. Il ne peut plus être question de développer les échanges commerciaux sans prendre en compte les autres volets de la coopération, et, par voie de conséquence, les objectifs de développement ne sont plus réductibles au commerce. Ils laissent transparaître au contraire une finalité politique dominante et témoignent de la volonté de la Communauté de prendre le relais de ses États membres pour s'engager dans toute l'étendue de ses compétences» (pag. 181). Per le ragioni «politiche» che sottendono all'inserimento nel Trattato delle norme in materia si veda Fläesch-Mouglin, C.: «Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne» in *CDE*, 1993, nn. 3-4, pagg. 351-396; e Lebullenger, J.: «La rénovation de la politique communautaire du développement» in *RTD eur.*, 1994, n. 4, pag. 631: quest'ultimo, in maniera esplicita, «La reconnaissance solennelle par le Traité sur l'Union européenne d'une politique qui a plus de trente ans d'âge est sans conteste portuese d'un message politique en direction des "Suds". La Communauté a voulu signifier aux PVD qu'elle n'entendait pas relâcher son action en leur faveur, à un moment où les préoccupations sont surtout tournées vers l'Est» (pag. 642).

tengono conto i più recenti accordi di cooperazione¹⁰. La politica della Comunità deve favorire uno sviluppo che si caratterizza per essere, oltre che «economico e sociale», sostenibile e dunque attento anche al dato ambientale¹¹. Tra gli obiettivi considerati figura anche quello di uno sviluppo tendenzialmente equilibrato, e così dell'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale e della lotta contro la povertà. Insieme con queste finalità ne è prevista un'altra di ordine generale e schiettamente politico: l'azione comunitaria deve contribuire «allo sviluppo e consolidamento della democrazia dello stato di diritto», nonché «al rispetto dei diritti dell'uomo». I valori democratici divengono in tale ottica fattore essenziale di un durevole sviluppo socio-economico.

una competenza di pari grado a quella statale ad essa complementare¹³. Esplicito, in questo senso, è il dettato dell'art. 130 U: «La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo (...) integra quelle svolte dagli Stati membri».

15. La parte ricorrente e la Grecia leggono la norma ora ricordata nel senso che la politica comunitaria è subordinata a quella dei singoli Stati membri. Sarebbe, si argomenta, la prima che integra la seconda e non viceversa. Si imporrebbe dunque una lettura restrittiva della base giuridica specifica offerta dall'art. 130 Y. Dal che, poi, discenderebbe che la Comunità non può porre in essere nella materia in esame qual si voglia tipo di misura solo che sussista un legame tra essa e la cooperazione allo sviluppo. Su questa base, gli interventi del tipo previsto nell'accordo dovrebbero, in ragione della finalità e del contenuto ad essi proprio, invece fondarsi sull'art. 235.

14. Il regime delle competenze riveste, dal canto suo, caratteri peculiari rispetto all'ordinamento previsto in altre norme del Trattato¹². Alla Comunità è stata attribuita

16. I presupposti interpretativi della tesi ora esposta non possono essere condivisi. L'art. 130 U va letto insieme con gli altri che

10 — Per una dettagliata configurazione delle aree e delle finalità di intervento della Commissione nei cosiddetti paesi ALA (dei quali fa parte la Repubblica dell'India) si veda la Comunicazione *Orientations pour la coopération avec les pays en voie de développement d'Amérique Latine et d'Asie*. Documento COM (90) 176 def. dell'11 giugno 1990.

11 — Ed in questo senso il riferimento alla «sostenibilità» deve essere inteso in collegamento con la disposizione «trasversale» dell'art. 130 R, n. 2, secondo cui «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie».

12 — In questo senso Cissal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreira González, C.: *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, pag. 83.

13 — Sulla complementarietà tra la politica comunitaria e quella degli Stati membri vi è in dottrina assoluta concordanza: v. Flörsch-Moutin, C., *op. cit.*, pag. 364; Lane, R.: «New Community Competences under the Maastricht Treaty» in *CMLR*, 1993, pag. 976; Roldán Barbero, J.: «La cooperación al desarrollo» in *Gaceta Jurídica de la C. E. y de la competencia*, D-18, 1992, pag. 133: «Otro aspecto interesante y colindante es la incidencia, tratándose de competencia compartida, del principio de subsidiaridad. En mi opinión, el principio prevalente en este ámbito es la complementariedad» (pag. 166).

interessano il nostro settore, prima di tutto con la norma contenuta nell'art. 130 X:

«La Comunità e gli Stati membri coordinano le *rispettive* politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui *rispettivi* programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali»¹⁴ (i corsivi sono miei).

Il riferimento al coordinamento e al concerto, previsto anche per ragioni di efficienza¹⁵, sta a dimostrare che le rispettive politiche qui considerate sono tra loro autonome e non consente di stabilire fra di esse alcuna gerarchia, neppure di natura solo funzionale.

17. Le rimanenti disposizioni dello stesso titolo avvalorano la conclusione che ho appena formulato. Spetta al Consiglio, ai

sensi dell'art. 130 W, n. 1, adottare le «*mesures necessarie*» al conseguimento degli obiettivi fissati nell'art. 130 U. Questo significa che la Comunità è abilitata a condurre — anche con strumenti diversi da quelli dell'accordo o del negoziato con i paesi terzi, previsti all'art. 130 Y e sulla base della procedura prevista all'art. 189 C — una propria politica di cooperazione allo sviluppo¹⁶. Ancora: l'art. 130 X, n. 1, terza frase, prevede che gli Stati membri contribuiscano, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario, e con ciò necessariamente presuppone un'autonoma politica comunitaria come mezzo indispensabile per perseguire le finalità del Trattato, nella cui esecuzione gli Stati vanno all'occorrenza coinvolti. Infine, a norma dell'art. 130 Y, la Comunità e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi «*nell'ambito delle rispettive competenze*», mentre le modalità della cooperazione possono formare oggetto di accordi *tra la stessa Comunità e i terzi Stati*. È chiaro come l'intento del legislatore sia, in ogni caso, chiaramente quello di attribuire alla Comunità la compe-

14 — V. in questo senso la diversità con l'assetto organizzativo fondato su una coordinazione «casuale» previsto all'art. 130, n. 2, del Trattato in materia di industria: «Gli Stati membri si consultano reciprocamente in collegamento con la Commissione e, per quanto è necessario, coordinano le loro azioni. La Commissione può prendere ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento». Precisano l'importanza di una scelta fondata sul coordinamento Cissal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreiro González, C., *op. cit.*, pag. 83: «Si la política de cooperación al desarrollo, tal y como ha sido formulada en el TCE, no es ni puede llegar a ser una política común, la obligación de coordinación que establece en el artículo 130 X es la garantía comunitaria más precisa de superación y conciliación de otros intereses estatales para configurar un verdadero interés por el desarrollo».

15 — Così Flaesch Mougin C., *op. cit.*, pag. 360: la politica comunitaria dovrà coordinarsi con quelle condotte dai singoli Stati membri al fine di «maximiser l'impact de l'aide au développement de l'Europe» dans sa globalité».

16 — Colgo, a questo proposito, l'occasione per commentare brevemente la presa di posizione della Commissione in ordine alla base giuridica dell'accordo. Essa, sia nelle sue osservazioni che in udienza, ha sostenuto, infatti, la necessità di fondare tale strumento internazionale nella norma contenuta all'art. 130 W e non già in quella dell'art. 130 Y. Ora, per come leggo nel loro insieme le disposizioni del Titolo XVII, ritengo che la specie debba, invece essere retta dall'art. 130 Y, comma primo. Il suo dettato è, in questo senso, esplicito: «Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi negoziati e conclusi conformemente all'art. 228 tra questa ed i terzi interessati» (il corsivo è mio). Viceversa, la norma contenuta all'art. 130 W, n. 1, si riferisce più genericamente a «*mesures*» specificando che esse «possono assumere la forma di programmi pluriennali». Orbene, ritengo il rapporto tra le due norme sufficientemente precisato. La prima disposizione è chiamata a disciplinare i termini generali entro i quali la cooperazione deve svolgersi (il quadro di riferimento, si potrebbe dire) e, dunque, gli accordi di cooperazione veri e propri; la seconda detta, invece, le modalità procedurali che la Comunità è tenuta ad adottare allorché essa dia concreta attuazione a quanto da tale quadro previsto. Così configurata la relazione tra le due norme, ritengo che la base giuridica dell'accordo sia stata correttamente individuata dal Consiglio nell'art. 130 Y del Trattato.

tenza occorrente a condurre una politica settoriale autonoma ed adeguata alle finalità poste dall'art. 130 U, nn. 1 e 2.

18. Diversamente da come deduce la ricorrente nelle sue memorie, il risultato cui pervengo non è in alcun senso contraddetto dalla dichiarazione n. 10 annessa al Trattato, secondo la quale le disposizioni dell'art. 130 Y non ledono i principi risultanti dalla sentenza della Corte nel caso AETS¹⁷. Come la Commissione e il Consiglio hanno precisato, tale pronuncia altro non afferma che questo: quando la Comunità ha adottato norme comuni per la realizzazione di una comune politica, gli Stati membri, investiti come essi sono, nel nostro caso, di competenza solo concorrente, non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con terzi Stati obblighi che incidano su dette norme o ne alterino la portata. Questo dato giurisprudenziale, lungi dall'infirmare, corrobora, quindi, le conclusioni che formulavo in ordine al rapporto intercorrente tra le rispettive politiche di Comunità e Stati membri.

19. Al medesimo fine possono aggiungersi due ulteriori rilievi. Ai sensi dell'art. 130 X, n. 2, la Commissione può adottare qualsiasi iniziativa utile per promuovere il coordinamento tra le politiche degli Stati membri e la propria. Ora, il coordinamento esige l'eguale posizione degli organi che devono assicurarla. La Comunità lo promuove ed esercita

così un ruolo attivo, che non è certo compatibile con la pretesa subordinazione della sua politica a quella degli Stati membri¹⁸. Inoltre, ai sensi dell'art. 130 Y, la Comunità può adottare le misure di sua competenza secondo le indicazioni procedurali previste all'art. 228, n. 2, prima frase, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e, secondo quanto disposto al n. 3, dopo previa consultazione del Parlamento europeo. Tale iter decisionale differisce da quello previsto nell'art. 235, precedentemente utilizzato per la condotta della politica settoriale in esame, perché rende più agevole l'azione della Comunità, sostituendo al voto unanime in seno al Consiglio il criterio della maggioranza qualificata. Anche questo dato normativo conferma, ai fini che qui importano, che il legislatore ha voluto favorire il pieno ed autonomo sviluppo della politica comunitaria.

20. Sulla base di questi dati normativi la lettura che delle norme in esame prospetta la ricorrente non può essere accolta. La finalità dell'art. 235 è, come da voi precisato, quella di supplire all'assenza di poteri attribuiti

18 — Ed anzi, alcuni autori hanno posto in rilievo che l'attribuzione alla Commissione della competenza a promuovere il coordinamento tra le diverse politiche possa portare al risultato opposto a quello prospettato dalla ricorrente e cioè alla «comunitarizzazione» della politica di cooperazione allo sviluppo. V. Cissal de Ugarte, S., Fernández Liesa, C., Moreira González, C.: *op. cit.*, pag. 83: «la obligación de coordinación de las acciones estatales y comunitarias — que a menudo coinciden en sentido material y espacial — puede limitar en buena medida la autonomía de las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros»; in senso analogo, Roldán Barbero, J., *op. cit.*, pag. 131: «En términos generales, la eficacia de la cooperación al desarrollo aconseja, desde luego, la centralización más que la multiplicación de iniciativas» (pag. 167).

17 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 263).

espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie quando poteri di tal genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi del Trattato¹⁹. Ora, posta questa precisazione, ritengo che le norme del titolo XVII valgano a configurare giustamente i «poteri» occorrenti per conseguire l'obiettivo stabilito dalla lett. q) dell'art. 3 del Trattato, il che esclude la necessità di ricorrere all'art. 235 per fondare gli interventi della Comunità in materia. Sono d'altronde dell'avviso che — anche a voler invocare, come fa la ricorrente, il principio di sussidiarietà — l'esercizio della competenza comunitaria trovi, nel sistema delle disposizioni in discorso, piena e puntuale copertura. La politica di cooperazione deve, per espresso disposto del Trattato, *integrare* quella degli Stati membri: la dimensione della cooperazione allo sviluppo, e le efficaci misure che essa richiede, possono, infatti, trascendere le attribuzioni e risorse del singolo membro. Peraltro, l'intervento integrativo e complementare della Comunità coesiste — come esplicita del resto il secondo comma dell'art. 130 Y e l'art. 25 dell'Accordo stesso²⁰ — con l'azione unilaterale di ciascun membro e va con essa coordinata e concertata. È la previsione di tale criterio che

fuga, dunque, il rischio di indebite interferenze reciproche fra l'azione comunitaria e quella statale. La competenza concorrente, qual è configurata nel settore, può così funzionare in piena aderenza al criterio della sussidiarietà.

21. La materia è sistemata nel Trattato come si è visto. Vi è un'apposita ed idonea base giuridica per la cooperazione allo sviluppo²¹. È stata configurata una politica autonoma da quelle condotte a livello nazionale. La Comunità è investita degli strumenti necessari per porla in essere. Le controverse disposizioni dell'Accordo vanno quindi considerate secondo un canone interpretativo che dia adeguato rilievo alle finalità perseguite da questo nuovo titolo del Trattato. Discendono di qui più conseguenze, delle quali tengo conto in prosieguo nell'impostare e svolgere le mie conclusioni, ma che indico fin da ora.

La prima è che la politica della cooperazione sia intesa come deve esserlo. Essa va debitamente distinta dalla politica commerciale comune. Il Trattato tiene, infatti, le due politiche separate, sotto il duplice profilo dei

19 — V. da ultimo parere 2/94, del 28 marzo 1996 (Racc. pag. I-1759, punto 33).

20 — Il secondo comma dell'art. 130 Y così dispone: «Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali». L'art. 25 dell'Accordo indica che «fatte salve le pertinenti disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, né il presente accordo né qualsivoglia azione intrapresa ai sensi dello stesso pregiudicano in alcun modo la possibilità per gli Stati membri della Comunità di avviare attività bilaterali con l'India nel settore della cooperazione economica o di concludere, se del caso, nuovi accordi di cooperazione economica con questo paese». V. anche l'art. 1, seconda frase, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 febbraio 1992, n. 443, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi (GU L 52, pag. 1): «Questa cooperazione, che integra l'assistenza degli Stati membri, comprende l'aiuto finanziario e tecnico allo sviluppo e la cooperazione economica».

21 — In questo senso Raux J., *op. cit.*, secondo cui alla luce della complessità della nozione di sviluppo via via delineata nei diversi interventi della Corte di giustizia «On comprend (...) que le Conseil des Communautés européennes ait jugé "nécessaire" de recourir à la fois aux articles 113 et 235 pour conclure les accords de coopération commerciale et économique avec les Pays en voie de développement. Les dispositions du traité CEE (art. 113) ne pouvaient tenir compte de la richesse des accords envisagés, alors qu'elles avaient pu suffire à fonder la conclusion des "accords de la première génération"; accords de commerce ou accords de coopération commerciale. A l'avenir, le Conseil devrait se fonder sur les dispositions conjuguées des articles 130 Y et 228 en vue de conclure des accords de coopération inspirés des mêmes objectifs» (pag. 183; il corsivo è mio).

rispettivi obiettivi e dei mezzi diretti a realizzarli ²².

ed ai contenuti di quest'ultima categoria di strumenti internazionali ²⁴.

In secondo luogo, non va perduto di vista che le competenze comunitarie foggiate per la politica della cooperazione sono finalizzate agli ampi obiettivi previsti in questo settore dal Trattato. I trattati comunitari mirano al raggiungimento dei loro obiettivi avvalendosi di strumenti efficaci, come ha, in altra occasione, opportunamente osservato l'avvocato generale Lenz ²³. Gli strumenti dell'azione comunitaria devono risultare adeguati ai fini da perseguire, e all'interprete spetta di costruire coerentemente la nuova politica, assicurando l'effetto utile delle nuove norme ad esse appositamente dedicate.

La protezione dei diritti dell'uomo

22. L'art. 1 dell'Accordo così dispone:

Infine, l'esame delle materie sulle quali verte la cooperazione allo sviluppo va condotto tenendo attentamente sott'occhio quanto dispongono gli accordi della terza generazione, giacché la materia è stata codificata nel Trattato soprattutto in relazione agli obiettivi

«Il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici è alla base della cooperazione tra le parti contraenti e delle disposizioni del presente accordo, di cui costituisce un elemento fondamentale».

22 — A questo proposito non ritengo di dover condividere l'argomentazione fatta propria dal rappresentante del Portogallo in udienza secondo cui il ricorso all'art. 113 sarebbe, nella specie, superfluo dovendo l'accordo di cooperazione trovare il suo unico fondamento nelle norme contenute al titolo XVII. Sotto un primo profilo tale osservazione si fonda su una interpretazione della nozione di politica commerciale comune che, alla luce della giurisprudenza della Corte, non può essere accolta in quanto indebitamente restrittiva (si vedano, in questo senso, le sentenze citate alla nota 6). Sotto altro profilo varie disposizioni contenute nell'accordo, la cui legittimità non è peraltro controversa, attingono ad aspetti strettamente attinenti alla politica commerciale comune. Mi riferisco, ad esempio, agli artt. 2 (Trattamento della nazione più favorita) e 3 (scambi e cooperazione commerciale). Sono cioè chiaramente presenti nell'accordo due «anime», quella commerciale e quella di sviluppo, che l'interprete può e deve tenere concettualmente separate.

23 — Conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa 45/86, citata in nota 5 (Racc. 1987, pag. 1501, in particolare pag. 1512).

24 — La necessità di adottare gli accordi della terza generazione come parametro per determinare i contenuti da attribuire all'art. 130 U è confermata dall'utilizzo dell'art. 235 come loro fondamento giuridico. Se, infatti, questo articolo è base giuridica «di supplenza», ne discende che gli interventi configurati ai sensi dei precedenti accordi debbano ritenersi, per ciò stesso, azioni specifiche per svolgere i compiti della Comunità ai fini della realizzazione degli obiettivi in materia di cooperazione allo sviluppo. Ne discende, a mio modo di vedere, la logica conseguenza della attrazione nell'ambito della nuova base giuridica delle materie oggetto di intervento ai sensi di tali accordi. Né vale, per le specificità proprie della storia della cooperazione allo sviluppo, la possibile obiezione fondata sull'irrelevanza della prassi della Comunità per la determinazione della base giuridica (v. sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 29). Come ho argomentato in testo, aggiungendo il supporto dottrinale a tale mia tesi, la base giuridica specifica dell'art. 130 Y viene in essere proprio a sancire il punto di arrivo dell'attività comunitaria in materia di sviluppo e deve, a mio parere, su di essa fondarsi. È dunque solamente su questa base che considero l'esistenza di clausole analoghe in accordi precedenti un importante indice rivelatore della legittimità delle clausole dell'accordo quanto ai fini perseguiti ed al loro contenuto.

Le posizioni delle parti

23. Il Portogallo ritiene che il fondamento giuridico di tale disposizione debba rinvenirsi nell'art. 235 del Trattato. La pur riconosciuta centralità della materia dei diritti dell'uomo nell'ordine giuridico comunitario non comporterebbe che la Comunità possa adottare misure in questo settore a livello sia interno, sia esterno. La disposizione dell'Accordo non sarebbe giustificata nemmeno dall'esplicita previsione dell'art. 130 U, n. 2, secondo la quale la politica della Comunità deve contribuire al «rispetto dei diritti dell'uomo». Si tratta, secondo il Portogallo, di un semplice richiamo a un obiettivo generale, il cui perseguimento sarebbe, poi, rimesso ai mezzi di azione previsti dalle norme del titolo XVII. La materia dovrebbe, dunque, essere regolata da accordi conclusi nell'ambito delle rispettive competenze dalla Comunità e dagli Stati membri. In quest'ottica, è inconferente, quanto alla correttezza della base giuridica adottata, anche il fatto che il rispetto dei diritti dell'uomo costituisca l'«elemento essenziale» dell'Accordo. In altri termini, la disposizione in esame sarebbe solo il presupposto di eventuali altri atti che andrebbero, invece, fondati sull'art. 235.

24. Il Consiglio obietta, in via generale, che la tesi della ricorrente opera un'artificiosa distinzione tra gli obiettivi dell'azione della Comunità stabiliti nell'art. 130 U e gli strumenti ad essi preordinati, previsti all'art. 130 Y e W, con il paradossale risultato che ogni azione le cui finalità sono indicate nell'art. 130 U dovrebbe poi avere come base

giuridica l'art. 235. Il Consiglio deduce altresì che la qualificazione del rispetto dei diritti umani come elemento essenziale dell'Accordo trae il suo fondamento direttamente dall'art. 130 U e consegue l'utile e legittimo effetto di abilitare la Comunità a risolvere, o sospendere, il rapporto di cooperazione, se il paese beneficiario dell'aiuto comunitario abbia commesso gravi violazioni dei valori che si vogliono tutelare. La Commissione e la Danimarca convengono nei rispettivi interventi sulla piena legittimità della clausola contenuta nell'art. 1 dell'Accordo.

Valutazioni

25. La giurisprudenza di questa Corte, e la norma dettata nell'art. F, n. 2, per consacrarla in Trattato, configurano il rispetto dei diritti dell'uomo come un obiettivo, che deve informare l'attività dell'Unione nel suo insieme. Come la Corte ha di recente ribadito:

«i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla

tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito»²⁵.

26. Tale punto di vista deve, dunque trovare applicazione, nel nostro caso, con riferimento alle norme in materia di cooperazione allo sviluppo²⁶. La politica del settore deve «contribuire» all'obiettivo generale (...) del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La cooperazione è, altrimenti detto, condizionata all'assetto democratico e alla garanzia dei diritti operanti nello Stato che coopera con la Comunità²⁷.

ricordo i più importanti. Primo tra essi è la dichiarazione dei ministri degli Affari esteri del 21 luglio 1986 nella quale si affermava che il rispetto, lo sviluppo e la tutela dei diritti dell'uomo costituiscono un elemento essenziale delle relazioni internazionali nonché uno dei pilastri della cooperazione europea e delle relazioni tra Comunità, Stati membri ed altri paesi. Successivamente, in una comunicazione al Consiglio del 13 marzo 1991, la Commissione indicava la necessità di collegare le politiche di cooperazione allo sviluppo con il rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo e con il sostegno ai processi democratici in tali paesi²⁸. La risoluzione del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 1992 ribadiva che «il rispetto, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo sono elemento essenziale delle relazioni internazionali e perciò una delle *pietre angolari della cooperazione*», annettendo «particolare importanza ad iniziative positive volte a garantire un attivo sostegno ai paesi impegnati nell'instaurazione della democrazia, nel rispetto e consolidamento dei diritti dell'uomo nonché dell'azione a favore del buon governo»²⁹. Infine, la risoluzione del Consiglio e degli Stati membri del 28 novembre 1991 in materia di diritti umani, democrazia e sviluppo riconosceva la natura universale dei diritti umani e il dovere di tutti gli Stati membri di promuoverlo, sempre per affermare che lo sviluppo equilibrato e duraturo è fondato sul rispetto dei diritti dell'uomo

27. Il porre un nesso condizionante tra il fattore della tutela dei diritti e la cooperazione all'aiuto non è, peraltro, un nuovo orientamento nell'azione comunitaria. Diversi atti hanno riconosciuto l'esistenza di un tale nesso, a partire dalla metà degli anni '80. Ne

28 — Comunicazione della Commissione al Consiglio sui diritti dell'uomo, la democrazia e la politica di cooperazione allo sviluppo, Boll. CEE, 3/1991, punto 1.3.41, pag. 69.

29 — Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona nel Bollettino CEE 6/1992, punto 1.26, pag. 16 (i corsivi sono miei). Ma vedi, per un precedente meno articolato, le conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991, in cui veniva ribadita la convinzione del Consiglio «che alcuni importanti aspetti di tali relazioni (con i paesi in via di sviluppo) quali l'estensione della democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e il risanamento dell'economia debbano svilupparsi», Boll. CEE 6/1991, punto 1.30, pag. 14.

25 — V. parere 2/94 (citato in nota 19), punto 33.

26 — E, d'altra parte, il parere 2/94, ai fini di stabilire la rilevanza della materia per l'ordinamento comunitario, contiene, al punto 32, un esplicito riferimento all'art. 130 U.

27 — Cloos J., *op. cit.*, pag. 349 «La formulation retenue semble à première vue être une simple constatation de fait. Mais il est clair que, dans l'esprit des auteurs du traité, une certaine conditionnalité est sous-entendue ici».

mo^{30 31}. Tali indicazioni hanno trovato la loro definitiva conferma nel citato regolamento n. 443/92. Il dettato del suo art. 2 è esplicito, infatti, nel riconoscere che «scopo delle politiche comunitarie di sviluppo e di cooperazione è lo sviluppo dell'uomo» (primo comma) e che «l'esercizio effettivo dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo e dei principi democratici sono le premesse indispensabili per uno sviluppo economico e sociale reale e duraturo» (secondo comma).

28. Detto ciò, rimane da verificare se la cosiddetta clausola democratica, qual essa è formulata nell'art. 1 dell'Accordo, possa formare parte di un accordo concluso ai sensi

dell'art. 130 Y. Ora, l'inserzione di una tale clausola — che è ormai prassi dell'azione comunitaria, a far tempo dagli accordi della terza generazione³² — serve precisamente ad adattare la politica di cooperazione al rispetto dei diritti dell'uomo, in conformità alle indicazioni del Trattato. Essa ha questo valore funzionale, ed è volta a permettere l'esercizio da parte della Comunità del diritto di ottenere la risoluzione dell'Accordo, ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna, quando lo Stato terzo abbia mancato di rispettare nel proprio ordinamento i diritti dell'uomo³³. Il riferimento nell'Accordo all'osservanza dei diritti dell'uomo ha, del resto, tale portata e non altra. Quel che qui importa è che esso è inequivocabilmente

30 — Tale atto, che si propone l'obiettivo di fissare delle direttive di azione alla Comunità ed agli Stati membri, fa espressa menzione (punto 5) della centralità dei diritti umani nelle relazioni di cooperazione allo sviluppo e, in quest'ottica (punto 6), della possibilità di adottare atti di rappresaglia nei confronti degli Stati beneficiari di sostegno finanziario da parte della Comunità nel caso di violazioni gravi e persistenti dei diritti umani verificatesi al loro interno. Ed anzi giunge (punto 7) ad esaminare le diverse tipologie di misure sanzionatorie applicabili con lo specifico fine di tutelare gli interessi delle popolazioni coinvolte anche nel caso di una sospensione dei rapporti diretti con il governo locale. Il testo della risoluzione è in *Raccolta di Testi adottati dal Consiglio nella composizione dei ministri della cooperazione allo sviluppo*, Bruxelles, 1992, pag. 91.

31 — Vedi anche gli orientamenti del Consiglio del 18/19 dicembre del 1990 e del febbraio 1991 per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia, al punto 2: «La cooperazione mira ad uno sviluppo imperniato sull'uomo che postula, dunque, il rispetto e la promozione di tutti i suoi diritti. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva, in cui il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un vero sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita come un contributo alla promozione di tali diritti» (il corsivo è mio). Ed ancora, al secondo comma dello stesso punto «Per i casi di violazione di diritti dell'uomo e dei principi democratici, la Comunità potrebbe modificare l'attuazione della cooperazione limitando la cooperazione unicamente alle azioni di cui beneficiano direttamente i gruppi di popolazione in stato di bisogno» (i corsivi sono miei). Il testo è in *Raccolta di testi adottati dal Consiglio nella composizione dei ministri della cooperazione allo sviluppo*, pag. 115. Per una suggestiva ricostruzione dell'iter storico-politico entro il quale la riflessione su questo collegamento si è svolta, v. Goybet, C.: «Aide au développement, démocratie et droits de l'homme: premier bilan» in *RMC*, 1993, pag. 785.

32 — Può affermarsi, senza tema di smentita, che la clausola democratica sia prassi negli accordi internazionali stipulati dalla Comunità. Essa, infatti, oltre ad essere presente in tutti gli accordi di associazione con i paesi dell'Est europeo e in quelli di cooperazione con i Paesi ALA, è stata adottata anche con riferimento agli accordi conclusi ai sensi dell'art. 130 Y. V., in questo senso, la decisione del Consiglio 19 dicembre 1994, 94/822/CE, relativa alla conclusione di un accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica sudafricana (GU L 341, pag. 61). Art. 1 dell'accordo: «Le relazioni tra la Comunità, da una parte, e il Sudafrica, dall'altra (...) si baseranno sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, cui si ispirano le politiche interna e internazionale delle parti contraenti e che costituisce un elemento fondamentale del presente accordo» (i corsivi sono miei); v. anche la decisione del Consiglio 27 marzo 1995, 95/129/CE, relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla compartecipazione e sullo sviluppo (GU L 85, pag. 32). Art. 1 dell'accordo: «Il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo che ispirano le politiche interne ed esterne della Comunità e dello Sri Lanka e che costituiscono elemento essenziale dell'accordo è alla base della cooperazione tra la Comunità e lo Sri Lanka» (il corsivo è mio). Ambedue gli atti avevano come fondamento giuridico gli artt. 113, 130 Y e 228.

33 — È infatti l'esistenza di una violazione «sostanziale» il presupposto principale, ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna, perché una parte possa legittimamente invocare la risoluzione o la sospensione, in tutto o in parte, del Trattato. Tale violazione, ai sensi dell'art. 60, n. 3, sub b), dello stesso articolo, può consistere nella «violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del Trattato». Sul tema si veda Pisillo Mazzei, R.: *Risoluzione e sospensione dei Trattati per inadempimento*, Milano, 1984, pagg. 93 e ss. V. art. 2, terzo comma, del citato regolamento n. 443/92: «In caso di violazioni fondamentali e persistenti dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, la Comunità potrebbe modificare, anzi sospendere, l'attuazione della cooperazione con gli Stati interessati (...)».

diretto al perseguimento delle finalità della politica di cooperazione allo sviluppo secondo il disposto dell'art. 130 U.

dell'energia, l'energia non convenzionale, compresa quella solare, e la valutazione delle implicazioni ambientali».

29. Quest'ultima disposizione del Trattato offre così sicuro fondamento giuridico all'art. 1 dell'Accordo. Direi di più. Il complesso degli interventi comunitari sul punto rischiera l'importanza che nella politica di aiuto allo sviluppo dei paesi terzi riveste il rispetto dei diritti dell'uomo. Se di ciò è tenuto il debito conto, la clausola democratica deve considerarsi addirittura come *necessaria* ai fini di un legittimo svolgimento della politica di cooperazione allo sviluppo. Sarebbe invero, mi sia consentito di aggiungere, *la mancata adozione* di una clausola così configurata a infirmare la legittimità dell'azione comunitaria, perché lascerebbe sfornita di garanzia l'osservanza del preciso disposto dell'art. 130 U. Le obiezioni della ricorrente sotto questo profilo non possono quindi essere condivise.

L'art. 13 così dispone:

«Le parti contraenti convengono di contribuire alla cooperazione in materia di turismo attraverso misure specifiche, tra cui:

- a) scambi di informazioni e studi;
- b) programmi di formazione;
- c) promozione degli investimenti e delle joint ventures».

Energia, Turismo e Cultura

L'art. 7 così dispone:

«Le parti contraenti riconoscono l'importanza del settore energetico per lo sviluppo economico e sociale e si impegnano ad intensificare la cooperazione, segnatamente per quanto riguarda la produzione, il risparmio e l'uso razionale dell'energia. Questa nuova cooperazione comprenderà, tra l'altro, l'uso

L'art. 15 così dispone:

«Le parti contraenti coopereranno nei settori dell'informazione e della cultura per migliorare la comprensione reciproca e rafforzare i legami culturali tra le due regioni. La cooperazione nel settore potrà comprendere:

- a) scambi di informazioni su questioni di interesse culturale;

b) studi preparatori e assistenza tecnica per salvaguardare il patrimonio culturale;

c) cooperazione nel settore dei mass media e materiale audiovisivo;

d) manifestazioni e scambi culturali».

In aggiunta, le clausole dell'Accordo presupporrebbero l'adozione di ulteriori misure, per esempio quelle in materia di energia alternativa, per le quali mancherebbe alcun titolo giustificativo dell'intervento comunitario, diverso dal ricorso all'art. 235.

31. Secondo la parte resistente e la Commissione, tali disposizioni dell'Accordo hanno invece carattere accessorio nei confronti della cooperazione allo sviluppo, che costituisce nucleo essenziale dell'atto e difettano, d'altra parte, di contenuto prescrittivo.

La posizione delle parti

Valutazioni

30. In relazione alle suddette tre materie la parte ricorrente sostiene che difettano specifiche basi giuridiche della competenza comunitaria e prospetta di conseguenza il necessario ricorso all'art. 235 per la conclusione dell'Accordo. Energia e turismo, infatti, sarebbero contemplate, in via generale, esclusivamente all'art. 3, lett. t), del Trattato, mentre la competenza in materia culturale, attribuita alla Comunità dall'art. 128, n. 2, sarebbe di semplice coordinamento³⁴.

32. Di fronte alla tesi prospettata dal Portogallo dobbiamo chiederci, anche qui, se le materie in esame possano ricondursi agli obiettivi di cooperazione quali sono definiti dall'art. 130 U e se le disposizioni dell'Accordo possano, in considerazione del loro contenuto, rientrare *ratione materiae* nell'ambito degli accordi previsti all'art. 130 Y.

33. La risposta alla prima questione è, a mio avviso, affermativa. Le tre materie rivestono centrale importanza ai fini dello sviluppo e perciò ricadono certamente nell'ambito della

³⁴ — L'art. 128, n. 2, primo comma, in materia di cultura, così dispone: «L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi (...)».

materia, quale esso è stato progressivamente definito in successivi accordi di cooperazione e poi cristallizzato nell'art. 130 U del Trattato. Del resto, è significativo che tali settori dell'economia siano stati oggetto di precedenti interventi di cooperazione della Comunità e che, dunque, formino parte dell'*acquis communautaire* in materia ³⁵.

Lo stesso ordine di considerazioni vale anche per la materia del turismo. Anche in questo caso siamo di fronte ad un'attività economica che ha per i paesi in via di sviluppo importante valenza e che, in quanto tale, concorrendo al loro sviluppo economico e sociale ed alla lotta contro la povertà, deve farsi rientrare, in tutta coerenza con la lettura della nozione di sviluppo offerta dagli accordi della terza generazione, nell'ambito dell'art. 130 U.

34. Per quel che concerne l'energia, senza bisogno di ulteriori valutazioni, è certamente decisiva l'indicazione, contenuta nell'articolo dell'Accordo, secondo cui tale materia è importante «per lo sviluppo economico e sociale». D'altronde, già l'art. 8 del regolamento n. 443/92 prevedeva che la cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo «comprende tutti i settori economici, tecnici e scientifici, *in particolare l'energia*» (primo comma) ³⁶. All'interno delle diverse fonti di energia si favoriscono, come specifica l'art. 7 dell'Accordo, quelle alternative. La soluzione è del tutto coerente con il valore ambientalista che, come ho avuto modo di osservare, è annesso alla nozione di sviluppo sostenibile e al riferimento all'«ecologia industriale» contenuto nel medesimo articolo del regolamento da ultimo citato.

Infine, vi è la cultura. Qui soccorre quanto lo stesso Trattato dispone riguardo alle norme contenute al Titolo IX. L'art. 128, n. 4, collega la politica culturale con le altre svolte dalla Comunità: «La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente Trattato». Il n. 3 dello stesso articolo contempla poi una chiara proiezione internazionale dell'azione comunitaria nel settore prevedendo che «la Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi (...) in materia di cultura».

35 — Si vedano in questo senso *ex multis* la decisione del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/509/CEE, concernente la conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica del Paraguay (GU L 313, pag. 71; artt. 13 e 17 dell'accordo); decisione del Consiglio 7 ottobre 1991, 91/627/CEE, relativa alla conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e gli Stati Uniti del Messico (GU L 340, pag. 1; artt. 30, 32 e 35 dell'accordo).

36 — Regolamento n. 443/92 (citato in nota 20; il corsivo è mio).

La cultura costituisce, dunque, un obiettivo «trasversale» della Comunità, che incide sulle singole politiche settoriali e che impronta la sua attività internazionale, anche in materia di cooperazione allo sviluppo.

35. Sono esplicite, sotto questo profilo, sia la dichiarazione del Consiglio in ordine alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia, ai sensi della quale «la cooperazione comunitaria cercherà di rafforzare la *dimensione culturale* nelle relazioni tra le due regioni» (i corsivi sono miei); sia il dettato dell'art. 5, sesto comma, del citato regolamento n. 443/92, secondo cui «la dimensione culturale di sviluppo deve costituire un obiettivo costante in tutte le attività e tutti i programmi ai quali la Comunità è associata»; sia la prassi della Comunità, caratterizzata dall'inclusione della materia in numerosi accordi con paesi in via di sviluppo³⁷.

bia per via delle possibili ricadute del suo esercizio sul mercato interno, e allora non si tratterebbe di misure che possano trovare fondamento nell'art. 130 Y.

37. Non è questo il caso, tuttavia. Le disposizioni dell'Accordo qui esaminate si caratterizzano tutte per l'assenza di un contenuto prescrittivo. Nel settore dell'energia le parti «si impegnano ad intensificare la cooperazione»; in quello del turismo esse «convengono di contribuire alla cooperazione»; in materia culturale esse «coopereranno (...) per migliorare la *comprensione reciproca e rafforzare i legami culturali* tra le due regioni».

36. Non vi è dubbio, dunque, che tali materie rientrano, quanto ai fini perseguiti, nella nozione di cooperazione allo sviluppo. Occorre, tuttavia, tenere in conto il contenuto delle disposizioni adottate dall'Accordo. Se esse ponessero dettagliati obblighi specifici in capo agli Stati membri, la competenza della Comunità potrebbe risultare dub-

Come si vede, sono enunciazioni di principio piuttosto che previsioni di obblighi precisi, ai quali le parti siano tenute. Non si può, d'altra parte, condividere il punto di vista della ricorrente secondo cui lo stesso Accordo prevede misure da adottare che richiederebbero il ricorso all'art. 235. Le azioni previste (scambi di informazioni, attività di studio, attività di promozione, attività di formazione), per quanto generiche, sono direttamente ed evidentemente connesse con la cooperazione in questi settori e, stante la loro natura accessoria, possono essere ricondotte alla base giuridica adottata per la conclusione

37 — Orientamenti del Consiglio del 18/19 dicembre 1990 e del 4 febbraio 1991 per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia in *Raccolta di Tesi adottati dal Consiglio nella composizione dei ministri della cooperazione allo sviluppo*, Bruxelles, 1992, pag. 115. Tali orientamenti hanno poi trovato spazio in una serie di accordi conclusi dalla Comunità con paesi del gruppo ALA. Si veda, oltre a quelle già citate, la decisione del Consiglio 4 marzo 1991, 91/158/CEE, concernente la conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica del Cile (GU L 79, pag. 1; art. 13 dell'accordo); la decisione del Consiglio 16 marzo 1992, 92/205/CEE, relativa alla conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica orientale dell'Uruguay (GU L 94, pag. 1; art. 16 dell'accordo).

dell'Accordo³⁸. Ritengo, quindi, di dover accogliere la tesi della parte resistente.

quanto possibile, l'accesso alle basi degli organismi competenti per la proprietà intellettuale».

La proprietà intellettuale

La posizione delle parti

38. L'art. 10 dell'Accordo così dispone:

«Le parti contraenti si impegnano a garantire, conformemente alle rispettive legislazioni, normative e politiche, un'adeguata ed efficace protezione — rafforzandola all'occorrenza — dei diritti di proprietà intellettuale, inclusi i brevetti, i marchi commerciali o di servizi, i diritti d'autore e i diritti affini, le designazioni geografiche (comprese le denominazioni di origine), i disegni industriali e le topografie dei circuiti integrati. Esse si impegnano inoltre ad agevolare, per

39. Il Portogallo non ritiene la Comunità competente, sulla base degli artt. 113 e 130 Y, ad assumere siffatti impegni. Il ricorrente invoca a sostegno della propria tesi le pronunzie rese in materia dalla Corte, la quale ha affermato che, se mancano disposizioni comunitarie d'armonizzazione delle normative nazionali, spetta agli Stati membri stabilire, nel rispetto delle convenzioni internazionali, le condizioni e le modalità della proprietà letteraria ed artistica³⁹. La *ratio* di tale giurisprudenza è quella di impedire che la Comunità utilizzi lo strumento dell'accordo esterno come via obliqua per invadere materie che essa è, invece, tenuta a regolare osservando le modalità procedurali e di voto prescritte dagli artt. 100, 100 A con riguardo alle misure di armonizzazione del mercato interno ovvero dall'art. 235 per creare titoli nuovi che si sovrappongono ai titoli nazionali⁴⁰. Una tale conclusione sarebbe avvalorata dal parere 1/94, in cui la Corte ha stabilito l'esistenza di una competenza congiunta tra Stati membri e Comunità con riferimento all'accordo TRIP⁴¹.

38 — Per un giudizio di «accessorietà» in ordine a clausole simili a quelle del caso di specie si veda il parere 1/78 (citato in nota 6), punto 56. Né ritengo condivisibili le obiezioni mosse dalla ricorrente in udienza in ordine alla attività di formazione. Mi convince di ciò la necessità di configurare le misure in funzione della finalità dell'Accordo e non, come essa sembra fare (e non esclusivamente in relazione a questo punto), in senso assoluto. Non siamo cioè in presenza di un accordo che verta principalmente sulla materia della formazione professionale ma bensì di fronte a misure chiaramente accessorie alle finalità di cooperazione allo sviluppo, di cui, mi sembra opportuno sottolinearlo, mi è difficile pensare non debbano far parte aspetti inerenti alla formazione. In questo senso, del resto, depongono diversi atti comunitari. Così il citato regolamento n. 443/92, che prevede (artt. 5 e 7) interventi di formazione; ovvero i citati orientamenti del Consiglio (nota 37), che includono quello della formazione tra «i campi di applicazione privilegiati per le azioni di cooperazione attuate dalla Comunità» (pag. 119, punto 2; il corsivo è mio).

39 — Sentenza 20 ottobre 1993, cause riunite C-92/92 e C-326/92, Phil Collins (Racc. pag. I-5145, punto 19); sentenza 24 gennaio 1989, causa 341/87, EMI-Electrola (Racc. pag. 79, punto 11).

40 — Come ha disposto con il regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40, sul marchio comunitario (GU 1994, L 11, pag. 1).

41 — Parere 1/94, del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267).

40. Il Consiglio, al quale si associa la Commissione, ritiene che le clausole dell'accordo abbiano portata limitata e comportino sostanziali obblighi in capo alla Repubblica dell'India. Su questa base, riferendosi a quanto da voi stabilito nel parere 1/94, il Consiglio deduce che la Comunità era legittimata a stipulare l'Accordo senza il concorso degli Stati membri fondandosi sull'art. 113.

Valutazioni

41. Ritengo anch'io che l'esame della questione vada condotto sulla base di quanto la Corte ha deciso nel parere 1/94. Quella pronuncia, è vero, afferma che la Comunità non gode di competenza esclusiva in ordine alla proprietà intellettuale, dovendosi riconoscere la competenza concorrente degli Stati membri. Il che implica che la disciplina della materia nei rapporti esterni sia riservata all'accordo misto.

42. Tale conclusione, va tuttavia ricordato, era stata raggiunta in relazione ad un accordo che ha amplissimo campo di applicazione, un contenuto molto articolato e lo scopo di «rafforzare ed armonizzare la tutela della proprietà intellettuale su scala mondiale», laddove non sono state ancora adottate misure di armonizzazione comunitaria⁴². Così si atteggiava quel caso di specie. Difet-

tavano le misure di armonizzazione. La Comunità non aveva dunque attivato la competenza di regolare la materia sul piano interno; e s'intende che la Corte abbia deciso di non riconoscere alla Comunità la competenza a concludere in via esclusiva accordi esterni in quelle circostanze⁴³.

43. Nel valutare la legittimità di clausole in materia di proprietà intellettuale contenute in accordi conclusi dalla Comunità sulla base dell'art. 113, la Corte individua, tuttavia, una parziale deroga al principio sopra enunciato. La competenza piena della Comunità in materia è stata, infatti, riconosciuta nel caso in cui l'accordo esterno stipulato sulla base dell'art. 113 contenga «disposizioni accessorie che istituiscono procedimenti di mera consultazione o clausole che invitano la controparte ad aumentare il livello di tutela della proprietà intellettuale»⁴⁴.

44. Consideriamo la fattispecie in esame alla stregua della posizione adottata dalla Corte. Stando ai termini in cui essa è formulata, la controversa clausola dell'Accordo non può esser assimilata alle disposizioni poste nel TRIP. Per parte mia, tenendo in conto la configurazione attribuita alla politica commerciale comune dalla giurisprudenza della Corte, essa può invece essere ricondotta all'art. 113, come sostengono Commissione e

42 — Citato parere 1/94, del 15 novembre 1994 (punto 58).

43 — V. punto 60.

44 — V. punto 68 e, per i precedenti richiamati, punto 67.

Consiglio ⁴⁵. Le norme contenute nell'art. 10 possono infatti essere considerate, in ragione del loro contenuto, «disposizioni accessorie» nell'accezione in cui tale categoria è intesa dalla Corte ⁴⁶. Più precisamente, militano in tal senso le seguenti considerazioni.

45. Prima di tutto, la disposizione dell'Accordo in esame non ha né gli intenti né gli effetti di una norma di armonizzazione. Il suo dettato è esplicito. Essa si limita a stabilire che l'adeguata ed efficace protezione dei diritti di proprietà intellettuale verrà garantita secondo le «rispettive legislazioni, normative e politiche» delle parti contraenti. Non siamo quindi di fronte ad un'attività esterna della Comunità che possa ripercuotersi sul processo di armonizzazione della disciplina nella sfera del mercato interno. Se così è, non ricorrono nella specie gli estremi sui quali la Corte ha fondato la sua decisione in ordine al TRIP ⁴⁷.

46. Secondariamente, l'obbligo scaturente dall'Accordo si risolve, a mio parere, in un mero *incentivo* all'applicazione delle normative e cioè, nel linguaggio utilizzato dalla Corte nel precitato parere, in un sostanziale «invito» per la controparte ad aumentare il livello di tutela. Sotto questo profilo, l'obbligo prescritto deve assimilarsi ad una clausola di stile, il cui contenuto assume, si può

dire, valore eminentemente politico, e la cui funzione giuridica è, comunque, esclusivamente quella di permettere la risoluzione o sospensione dell'Accordo, se la parte contraente disattende l'impegno a garantire effettivamente la tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Non rileva, a questo proposito, che la Comunità stessa si impegni, diversamente da quanto era stato stabilito in altri accordi di cooperazione, al rispetto della propria legislazione, normativa e politica in materia ⁴⁸. Non trattandosi di un'area sottoposta all'intervento esclusivo della Comunità, l'attribuzione delle competenze spettanti a quest'ultima sarà condizionata e disciplinata dalle regole vigenti in materia nell'ordinamento comunitario. Altrimenti detto, l'impegno della Comunità deve, e dovrà, esclusivamente riferirsi a quei settori della materia nei quali essa ha esercitato le sue competenze ai sensi degli artt. 100, 100 A e 235 ⁴⁹.

47. A parte ciò, le considerazioni svolte dalla Corte nel citato parere sul nesso tra proprietà intellettuale e commercio dei prodotti assumono specifico rilievo per le economie in via di sviluppo. L'effetto incentivante che deve riconoscersi ai diritti di privativa costituisce, infatti, un mezzo per pervenire a quel

48 — Vedi, *ex multis*, decisione del Consiglio 19 luglio 1993, 93/407/CEE, riguardante la conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Slovenia (GU L 189, pag. 1; art. 27 dell'accordo).

49 — Medesimo carattere di accessorialità detiene altresì l'impegno, contenuto alla seconda frase della disposizione controversa, di «agevolare, per quanto possibile, l'accesso alle basi degli organismi competenti per la proprietà intellettuale». Anche in tale caso, infatti, l'obbligo assume una dimensione evidentemente accessoria rispetto al contenuto di politica commerciale dell'accordo ed è assimilabile, per molti versi, a quelle «disposizioni accessorie che istituiscono procedimenti di mera consultazione» la cui inserzione negli accordi conclusi dalla Comunità in materia di politica commerciale, come visto, è stata ritenuta legittima dalla Corte nel citato parere 1/94 (punto 68, ma v. anche gli esempi portati al punto 67).

45 — Sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86 (citata in nota 5).

46 — V. parere 1/78 (citato in nota 6), punto 56.

47 — V. citato parere 1/94 (punto 60).

durevole sviluppo economico e sociale che è obiettivo generale dell'art. 130 U. Inoltre, non si può trascurare che la disciplina della proprietà intellettuale caratterizza gli ordinamenti giuridici dei paesi economicamente più avanzati. La clausola in esame serve dunque a ricondurre l'Accordo alla finalità, esplicitamente prevista nel Trattato, dell'«inserimento armonioso dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale».

ferma intenzione di rendere più efficaci le politiche e le misure volte a combattere la fornitura e la distribuzione di sostanze stupefacenti e psicotrope, nonché prevenire e ridurre l'abuso di stupefacenti, tenendo conto dei lavori svolti in merito nei consessi internazionali.

48. In conclusione, l'art. 10 dell'Accordo può — per le finalità che esso si propone, i termini nei quali è dettato e poiché prescrive obblighi solo accessori rispetto all'oggetto della disciplina contenuto in tale strumento internazionale — essere ricondotto all'ambito della politica commerciale comune. Esso trova, dunque, legittimo fondamento giuridico nell'art. 113. L'istanza della ricorrente non può essere accolta.

2. La cooperazione tra le parti comprenderà:

a) formazione, istruzione, promozione sanitaria e reinserimento dei tossicomani, compresi progetti per reintegrarli nel contesto occupazionale e sociale;

Lotta contro l'abuso di stupefacenti

b) misure volte a sviluppare le opportunità economiche alternative;

L'art. 19 così dispone:

«1. Conformemente alle rispettive competenze, le parti contraenti ribadiscono la loro

c) assistenza tecnica, finanziaria e amministrativa, in particolare per il controllo del commercio dei precursori, la prevenzione, il trattamento e la riduzione degli abusi di stupefacenti;

d) scambi di tutte le informazioni pertinenti, comprese quelle relative al riciclaggio del denaro sporco.

La posizione delle parti

49. La parte ricorrente ritiene che la disposizione in esame configuri reciproci impegni in materia di lotta alla droga. Riguardo a tale materia non vi sarebbero, tuttavia, né norme di copertura del Trattato né interventi comunitari sul mercato interno che possano giustificare la previsione nell'Accordo di norme così configurate. In ogni caso, dal momento che esse concernono la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (disciplinate all'art. K.1, punti 4 e 9, del Trattato), le clausole pattizie in questione avrebbero dovuto essere adottate con le procedure dell'accordo misto.

50. Il Consiglio adduce, per parte sua, che vari atti comunitari, la cui base giuridica non è stata contestata⁵⁰, regolano sotto più aspetti la materia in esame nel mercato

interno; il che consentirebbe alla Comunità, per il principio del parallelismo, di occuparsi della stessa materia anche nelle relazioni esterne. Diversa è la prospettazione della Commissione: le norme dell'Accordo in materia di lotta contro la droga dovrebbero direttamente ricondursi al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sociale ed economico e troverebbero il proprio fondamento nell'art. 130 Y.

Valutazioni

51. La lotta alla droga ha ricevuto esplicito riconoscimento nell'ordinamento comunitario solamente con il Trattato di Maastricht. La disciplina della materia è, tuttavia, ripartita tra la sfera della Comunità e le altre riserve, secondo il sistema di Maastricht, alla politica estera e di sicurezza comune, nonché alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

Più in particolare l'articolo K.1, che disciplina, con riferimento all'Unione, la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, include tra i settori che gli Stati membri «considerano» come «questioni di interesse comune» quello della lotta contro la tossicodipendenza (punto 4): ciò sia a fini generali,

⁵⁰ — Gli atti richiamati sono: regolamento (CEE) del Consiglio 8 febbraio 1993, n. 302, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (GU L 36, pag. 1); regolamento (CEE) del Consiglio 13 dicembre 1990, n. 3677, recante misure intese a scoraggiare la diversione di talune sostanze verso la fabbricazione illecita di stupefacenti o di sostanze psicotrope (GU L 357, pag. 1); direttiva del Consiglio 10 luglio 1991, 91/308/CEE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi di attività illecite (GU L 166, pag. 77). Le basi giuridiche prescelte erano stati gli artt. 235, 113 e 100 A.

sia in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale (punto 7), di cooperazione doganale (punto 8) e di polizia (punto 9).

La norma rilevante al livello della Comunità è, invece, l'art. 129, con il quale viene, in certo senso, «costituzionalizzato» il valore della salute nell'ordinamento comunitario. La norma dispone, al n. 1, secondo comma, che «l'azione della Comunità si indirizza in primo luogo alla prevenzione delle malattie, segnatamente dei grandi flagelli, *compresa la tossicodipendenza*» (il corsivo è mio); e soggiunge (n. 1, terzo comma): «le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità».

52. Non mi sfugge che, come ricorda la ricorrente, l'azione comunitaria ai sensi dell'art. 129 si risolve in un mero coordinamento tra le politiche degli Stati membri. Ritengo, tuttavia, che l'indicazione contenuta al n. 1, terzo comma, dell'art. 129 abbia un significato importante per l'esame che stiamo conducendo. Le norme — nell'indicare il necessario rilievo che la protezione della salute (e, dunque, anche la lotta alla tossicodipendenza) riveste nell'azione comunitaria — sanciscono, a me sembra, la «trasversalità» di tale politica anche con riferimento all'azione svolta in materia di cooperazione allo sviluppo.

53. Posta questa premessa di ordine generale, vengo al merito della questione. Ritengo che, per le sue finalità, la materia della lotta alla droga debba essere ricompresa nell'ambito della politica allo sviluppo. Che tale sia la tesi da preferire è confermato da diverse prese di posizione delle istituzioni comunitarie. In primo luogo, gli orientamenti per la cooperazione stabiliti dalla Commissione⁵¹, ed approvati dal Consiglio (nella composizione dei ministri della cooperazione allo sviluppo) in due dichiarazioni del 1990 e del 1991, che annoverano la lotta contro la droga tra le sei principali aree d'intervento dell'aiuto allo sviluppo.

Veniva in quell'occasione più precisamente indicato:

«La cooperazione della Comunità (...) per incoraggiare la lotta contro la droga sarà intensificata sulla base di un dialogo iscritto *nel contesto più generale dello sviluppo economico dei paesi produttori* e della loro cooperazione con la Comunità europea. *Questa cooperazione comporterà azioni incentrate sia sull'aiuto umanitario, sia sull'aiuto allo sviluppo*»⁵².

51 — Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia*, COM (90) 176 def., 11 giugno 1990, punto 5.2.2.1.

52 — Orientamenti del Consiglio del 18/19 dicembre 1990 e del 4 febbraio 1991 per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia in *Raccolta di Testi adottati dal Consiglio nella composizione dei ministri della cooperazione allo sviluppo*, Bruxelles, 1992, pag. 121 (il corsivo è mio).

Tale orientamento è stato poi sancito nel citato regolamento n. 443/92. Nell'intervento comunitario in materia di cooperazione allo sviluppo, è ivi detto:

«Ricevono particolare attenzione le azioni di lotta antidroga. La cooperazione della Comunità (...) per incoraggiare la lotta antidroga è potenziata in base ad un dialogo inserito nel contesto più generale dello sviluppo economico dei paesi produttori e della loro cooperazione con la Comunità europea»⁵³.

In conformità di tali indicazioni, l'elemento della lotta alla droga è poi divenuto parte integrante degli accordi di cooperazione della «terza generazione» che contengono clausole di tenore analogo alla presente⁵⁴.

54. L'attività di cooperazione allo sviluppo deve, quindi, direttamente concernere la lotta alla droga⁵⁵. Questa è la scelta degli organi comunitari. Le ragioni sono di tutta evidenza. I riflessi che un'economia fondata sulla produzione di stupefacenti — o che da tale produzione trae importanti introiti — ha sugli assetti organizzativi di una società in sviluppo sono tali, senza dubbio, da pregiudicare l'inserimento armonioso del paese nell'economia mondiale. L'emarginazione, l'incettivo alla delinquenza, lo scardinamento degli assetti sociali che derivano dal consumo di droga e dall'industria connessa contraddicono la stessa nozione di sviluppo sociale durevole e impediscono il sorgere di presupposti per il raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria.

55. La disposizione dell'Accordo può, io credo, legittimamente ricondursi, per le sue finalità, agli obiettivi dell'art. 130 U. Diverso problema è quello di verificare se il suo contenuto legittimi il ricorso all'art. 130 Y ovvero esiga altra base giuridica.

53 — Art. 5, quarto comma, del regolamento n. 443/92 (citato in nota 20). Sembra interessante, a sottolineare l'importanza annessa alla materia, anche il dettato dell'art. 6, in cui è specificato che: «L'aiuto finanziario e tecnico è esteso ai PVS-ALA relativamente più progrediti, in particolare nei settori e nei casi specifici seguenti: (...) lotta antidroga».

54 — V., *ex multis*: art. 11 del citato (nota 37) accordo con la Repubblica del Cile (significativamente intitolato: «Cooperazione in materia di sviluppo sociale»); art. 29 del citato (nota 35) accordo con gli Stati Uniti del Messico; da ultimo, decisione del Consiglio 30 ottobre 1995, 95/445/CE, concernente la conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale del Brasile (GU L 262, pag. 53; art. 22 dell'accordo).

55 — In questo senso Estievenart, G.: «The European Community and the Global Drugs Phenomenon» in *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe* (a cura di G. Estievenart, ed.), Dordrecht, 1995, pag. 50, secondo cui «the Commission (should) start thinking now about how to "ensure consistency" between the Common Foreign and Security Policy (second pillar) development cooperation and cooperation with third countries (first pillar), and cooperation in the fields of justice and home affairs (third pillar) (pag. 89)». V. da ultimo le conclusioni del Consiglio europeo di Madrid, in cui viene specificato che la cooperazione allo sviluppo dovrà essere intensificata nel settore della lotta contro il traffico di droga. V. Boll. CEE, 12/95, in particolare pag. 1.89-1.96.

56. Quale soluzione è da adottare? Giova precisare, anzitutto, che l'obbligo sancito al primo comma della disposizione si risolve in una mera dichiarazione di intenti. Le parti si limitano a ribadire la loro «ferma intenzione» di agire efficacemente, ciascuna nell'esercizio delle rispettive competenze, con «politiche» e «misure», sia nel mercato degli stupefacenti, sia nella prevenzione e riduzione del loro abuso e per ciò, in linguaggio economico, vuoi dal lato dell'offerta, vuoi da quello della domanda del prodotto in questione.

59. Analogo ordine di considerazioni vale per le misure volte a sviluppare le opportunità economiche alternative previste alla lett. b). La riconversione delle aree destinate alla coltivazione di oppiacei è, infatti, uno degli interventi «storici» della Comunità in materia. A partire dal 1987 è stato infatti posto in essere un programma specifico di cooperazione Nord-Sud per finanziare tale processo⁵⁶. Considerato il legame di tale azione con quel «mondo rurale» che, secondo gli orientamenti da essa sanciti, costituisce area privilegiata di intervento della Comunità nell'attività di cooperazione, le misure risultano fuor di dubbio accessorie alle finalità perseguite⁵⁷.

57. Posto ciò, è chiaro che non ci troviamo di fronte al problema se la Comunità abbia effettivamente occupato il campo mediante misure di armonizzazione. Nessuna misura del genere è stata prevista. Né occorre prevederla ai sensi dell'Accordo.

58. Scendiamo, dunque, ad esaminare le singole misure. Per quanto riguarda l'ambito dell'obbligo posto alla lett. a), esso deve ritenersi pienamente riconducibile al dettato dell'art. 130 Y. Le azioni di cooperazione in esso previste — oltre a riannodarsi a quella trasversalità del valore della salute nell'ordinamento comunitario che abbiamo posto in rilievo — sono direttamente imputabili alle finalità della cooperazione perché espressamente volte alla reintegrazione dei tossicomani nel «contesto occupazionale e sociale».

60. Gli interventi configurati al punto c) considerano due diversi aspetti della lotta alla droga: il controllo del commercio dei precursori e la prevenzione, il trattamento e la riduzione degli abusi di stupefacenti. Quanto al secondo punto, possono ripetersi le osservazioni sopra svolte in relazione ai punti a) e b). Tali azioni, direttamente correlate alle finalità socio-economiche che concernono proprio la politica di cooperazione allo sviluppo, e di cui giova anche sottolineare i profili relativi alla protezione della salute, hanno rispetto a tali materie carattere accessorio.

56 — V. citata comunicazione della Commissione *Orientamenti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia*, punto 5.2.2.1.

57 — Su questi temi e, più in generale, per una completa disamina dell'attività comunitaria in materia di lotta alla droga, si veda Estievenart, G., *op. cit.* pag. 55.

61. La valutazione delle misure contemplate nella prima parte della lett. c) merita, invece, un'analisi più approfondita. La Comunità è intervenuta in materia con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3677/90, con il quale venivano determinate «le misure da adottare per controllare il commercio tra la Comunità e i paesi terzi di sostanze frequentemente utilizzate per la fabbricazione illecita di stupefacenti e di sostanze stupefacenti, per evitarne la diffusione». Tale atto, adottato sulla base dell'art. 113, si iscrive nel più generale impegno della Comunità ad agire, nei limiti delle sue competenze, nel quadro delle iniziative a livello mondiale della lotta alla droga, che ha trovato il suo momento più significativo nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope firmata a Vienna il 19 dicembre 1988 dalla Comunità e dagli Stati membri. È nello spirito di tale Convenzione, com'è detto nel regolamento, che la Comunità contribuisca agli sforzi compiuti dai paesi produttori per combattere il traffico della droga (settimo 'considerando' del citato regolamento).

È anche sulla base di tali dati che a mio avviso la Comunità può adottare misure nella materia qui considerata mediante accordi di cooperazione con i paesi terzi. Il controllo sul commercio degli psicotropi si colloca, per vero, all'interno di questo disegno di cooperazione globale in materia di lotta alla droga e può, come tale, riflettersi sulle azioni condotte per perseguire le finalità dell'art. 130 U. Un'azione di assistenza rivolta a questi fini è evidentemente strumen-

tale per un efficace impegno nella lotta alla droga. Considerata la loro accessorietà alle finalità della cooperazione, le misure possono ritenersi legittimamente fondate sull'art. 130 Y.

62. L'argomento da ultimo svolto ed il più generale contesto nel quale in questa materia opera la Comunità vanno tenuti presenti anche per valutare le misure previste alla lettera d).

63. Per condurre un'adeguata politica di lotta alla droga la Comunità deve poter disporre di dati conoscitivi, ed è stato istituito un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze⁵⁸. Il suo scopo istituzionale è quello «di fornire alla Comunità e agli Stati membri (...) informazioni obiettive, affidabili e comparabili a livello europeo sul fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze, nonché sulle loro conseguenze» (art. 1, n. 2). Le informazioni di cui si tratta non riguardano «casi concreti e nominativi» (art. 1, n. 5). L'organismo sopra richiamato raccoglie, migliora e diffonde dati di natura generale sul fenomeno (art. 2)⁵⁹. Tra i settori prioritari d'informazione elencati all'allegato del citato regolamento figurano (parte A, punto 5) le «implicazioni del fenomeno della droga per i paesi produttori, consumatori e

58 — L'Osservatorio è stato istituito con il regolamento n. 302/93 (citato in nota 50).

59 — Vedi in relazione al carattere riservato delle informazioni anche le norme contenute all'art. 6.

di transito (...) compreso in particolare il riciclaggio del denaro [sporco]»⁶⁰. È così riconosciuta, nel mercato interno, la competenza della Comunità in ordine alla raccolta di informazioni in materia di droghe. L'argomento del Portogallo, secondo cui tale attività esula dall'ambito comunitario, va di conseguenza disatteso.

La prima, che ho già esposto, e che ricordo qui per via della sua importanza nell'analisi dell'intero Accordo, è che prescrizioni analoghe erano già contenute in diversi tra gli accordi di cooperazione della «terza generazione»⁶¹.

64. Rimane il problema della base giuridica su cui fondare tale azione sul piano esterno. Non solo, infatti, il regolamento ha come base giuridica l'art. 235 del Trattato, ma esso stabilisce che «l'Osservatorio è aperto ai paesi terzi che condividono l'interesse della Comunità e dei suoi Stati membri per gli obiettivi e le realizzazioni dell'Osservatorio, in forza di accordi stipulati tra i medesimi e la Comunità in base all'art. 235 del Trattato» (art. 13).

66. Tale osservazione preliminare va, tuttavia, meglio precisata. La misura in esame deve essere intesa come connessa con gli orientamenti generali adottati dalla Comunità per la lotta alla droga in materia di cooperazione allo sviluppo. Secondo gli atti comunitari che abbiamo sopra considerato, il problema della droga rientra *de plano* nella materia. Lo scambio di informazioni si pone quindi come strumento di analisi preliminare e finalizzato all'adozione delle misure di intervento necessarie per combattere il fenomeno. Questo si desume anche dal dettato del settimo 'considerando' e dell'art. 2 del citato regolamento, secondo cui il patrimonio informativo è funzionale agli interventi della Comunità per l'adozione di azioni in materia di droga. La misura prevista alla lett. d) assume, quindi, carattere accessorio rispetto alla finalità della lotta alla droga perseguita con gli accordi di cooperazione: precisamente in quanto essa prevede e permette altre adeguate misure di intervento nel settore.

65. Nonostante tale duplice riferimento all'art. 235, si può tuttavia ritenere che la clausola dell'Accordo in esame riposi sulla norma contenuta all'art. 130 Y in quanto chiaramente accessoria al principale oggetto dell'Accordo stesso. Depongono in questo senso diverse considerazioni.

67. La conclusione ora raggiunta si impone *a fortiori* se si tien conto di quanto il rappre-

60 — Gli altri settori prioritari d'informazione sono: 1) domanda e riduzione della domanda di droghe; 2) strategie e politiche nazionali e comunitarie; 3) cooperazione internazionale e geopolitica dell'offerta; 4) controllo del commercio degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e dei prodotti precursori come previsto dalle convenzioni internazionali.

61 — Vedi, *ex multis*, citata (nota 35) decisione del Consiglio del 7 ottobre 1991, relativa alla conclusione dell'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e gli Stati Uniti del Messico (art. 29 dell'accordo).

sentante del Consiglio ha precisato in udienza in ordine alla natura di tali informazioni. Esse sono, infatti, di natura generale, analoghe, cioè, alle informazioni che, come abbiamo avuto modo di osservare, la Comunità ricava dall'Osservatorio e che essa utilizza — nelle forme ritenute più efficaci — quando, come accade nella specie, intraprende un'azione *lato sensu* riconducibile alla materia della lotta alla droga. Le misure previste al n. 1 dell'art. 19 dell'Accordo ricadono dunque nell'ambito delle competenze della Comunità e non oltre. Il caso non versa in quelle attività di cooperazione di polizia che debbono ricondursi alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

la Repubblica dell'India sono «tutte» (e solo) quelle «*pertinenti*», e cioè direttamente connesse con il rapporto cooperativo tra Comunità e Repubblica dell'India. Oltre a tale limitazione soggettiva nello scambio dei dati ve n'è una di natura, per così dire, oggettiva. Le informazioni oggetto di scambio sono «pertinenti» ai sensi della lett. d) se ed in quanto esse *servono alle misure previste alle lettere a), b), c)* ed al perseguimento dell'obiettivo generale sancito al n. 1 dello stesso articolo. Come esso è stato congegnato, lo scambio dei dati conoscitivi ha una destinazione funzionale parziale, che è quella di uno strumento preliminare alla lotta contro la droga *limitatamente* alle possibili misure da adottare *nell'ambito della cooperazione allo sviluppo*.

68. La tesi che propongo regge anche di fronte al disposto dell'art. 13, secondo cui i paesi terzi accedono all'attività dell'Osservatorio sulla base di accordi stipulati ai sensi dell'art. 235. L'Osservatorio raccoglie dati conoscitivi che concernono il fenomeno droga nella *sua globalità*. I terzi Stati aderenti contribuiscono a raccogliere le informazioni *nel loro insieme* e di tutte esse possono, d'altra parte, usufruire. La clausola in esame ha altra portata. Le informazioni scambiate con

Il coinvolgimento di terzi Stati nel presente caso è cosa diversa dall'adesione all'Osservatorio, per la quale è prescritto il necessario ricorso all'art. 235. Il che mi conduce a ritenere che la Comunità poteva legittimamente concludere in base all'art. 130 Y un accordo nel quale è contenuta una clausola in materia di lotta alla droga formulata nei termini sopra visti.

Conclusioni

In considerazione di quanto sopra esposto, propongo alla Corte di:

— rigettare il ricorso;

— condannare la Repubblica del Portogallo alle spese.