

SENTENZA DELLA CORTE
3 dicembre 1996 *

Nella causa C-268/94,

Repubblica portoghese, rappresentata dal prof. João Mota de Campos, dal signor Luis Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale delle Comunità europee presso il ministero degli Affari esteri, e dalla signora Maria Luisa Duarte, consigliere giuridico presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

ricorrente,

sostenuta da

Repubblica ellenica, rappresentata dalla signora Aikaterini Samoni-Rantou, consigliere giuridico speciale aggiunto presso il servizio speciale del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, e dal signor Georgios Karipsiadis, collaboratore scientifico speciale presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

interveniante,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Jorge Monteiro e António Tanca, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

* Lingua processuale: il portoghese.

sostenuto da

Regno di Danimarca, rappresentato dal signor Peter Biering, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata della Danimarca, 4, boulevard Royal,

da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

e da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle signore Claire Bury e Ana Maria Alves Vieira, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenant,

avente ad oggetto l'annullamento della 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 compartecipazione e sullo sviluppo (GU L 223, pag. 23),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e L. Sevón (relatore), presidenti di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet, G. Hirsch, P. Jann e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: H. von Holstein, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 5 marzo 1996, alla quale la Repubblica portoghese era rappresentata dal prof. João Mota de Campos e dal signor Luis Fernandes, la Repubblica ellenica dalla signora Aikaterini Samoni-Rantou e dal signor Georgios Karipsiadis, il Consiglio dal signor Ramón Torrent, direttore del servizio giuridico, in qualità di agente, dal signor António Tanca e dalla signora Isabel Lopes-Cardoso, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, il Regno di Danimarca dal signor Peter Biering, e la Commissione dalle signore Claire Bury e Ana Maria Alves Vieira,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 maggio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso pervenuto in cancelleria il 26 settembre 1994, la Repubblica portoghese ha chiesto, a norma dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento della 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 compartecipazione e sullo sviluppo (GU L 223, pag. 23; in prosieguo: la «decisione controversa»).

- 2 La decisione controversa è basata sugli artt. 113 e 130 Y, in combinato disposto con l'art. 228, n. 2, prima frase, e n. 3, primo comma, del Trattato CE.
- 3 La decisione controversa è stata adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo. Nel corso della sessione durante la quale detta decisione è stata adottata, la Repubblica portoghese ha manifestato, mediante una dichiarazione iscritta a verbale, il suo disaccordo quanto alla scelta del fondamento giuridico.
- 4 L'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica dell'India sulla compartecipazione e sullo sviluppo (in prosieguo: l'«accordo») è entrato in vigore il 1° agosto 1994 (GU L 223, pag. 35).
- 5 L'art. 1, n. 1, dell'accordo dispone: «Il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici è alla base della cooperazione fra le parti contraenti e delle disposizioni del presente accordo, di cui costituisce un elemento fondamentale».
- 6 L'art. 1, n. 2, primo comma, dell'accordo recita: «L'accordo si prefigge essenzialmente di rafforzare e sviluppare, attraverso il dialogo e la compartecipazione, i vari aspetti della cooperazione tra le parti contraenti al fine di migliorare ed intensificare le loro relazioni». L'art. 1, n. 2, secondo comma, enuncia i punti sui quali si basa detta cooperazione.
- 7 L'art. 2 dell'accordo prevede che il regime della nazione più favorita sarà applicato negli scambi commerciali fra la Comunità e la Repubblica dell'India.

8 L'art. 3 contiene disposizioni relative agli scambi e alla cooperazione commerciale e l'art. 4 riguarda la cooperazione economica.

9 Gli artt. 5-19 dell'accordo enunciano gli altri settori di cooperazione, fra i quali i settori riguardanti l'energia (art. 7), la proprietà intellettuale (art. 10), il turismo (art. 13), l'informazione e la cultura (art. 15) e la lotta contro l'abuso di stupefacenti (art. 19), che dispongono:

«Articolo 7 Energia

Le parti contraenti riconoscono l'importanza del settore energetico per lo sviluppo economico e sociale e s'impegnano ad intensificare la cooperazione, segnatamente per quanto riguarda la produzione, il risparmio e l'uso razionale dell'energia. Questa nuova cooperazione comprenderà, fra l'altro, l'uso dell'energia, l'energia non convenzionale, compresa quella solare, e la valutazione delle implicazioni ambientali».

«Articolo 10 Proprietà intellettuale

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 d'origine), i disegni industriali e le topografie dei circuiti integrati. Esse si impegnano inoltre ad agevolare, per quanto possibile, l'accesso alle basi degli organismi competenti per la proprietà intellettuale».

«Articolo 13 Turismo

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 venture».

«Articolo 15 Informazione e cultura

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 d'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».

«Articolo 19 Lotta contro l'abuso di stupefacenti

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

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;

b) misure volte a sviluppare le opportunità economiche alternative;

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».

10 L'art. 24, n. 1, dell'accordo dispone che le parti contraenti possono ampliare, di concerto, il campo di applicazione dell'accordo al fine di sviluppare la cooperazione includendo, mediante accordi specifici, altri settori o attività ben definiti. A tenore del n. 2 di detto articolo, ciascuna delle parti contraenti può formulare, nel quadro dell'accordo, suggerimenti per estendere il campo della cooperazione, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'applicare lo stesso.

- 11 L'art. 25 dell'accordo precisa che, fatte salve le pertinenti disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, né l'accordo né qualsivoglia azione intrapresa ai sensi dello stesso pregiudicano in alcun modo la possibilità per gli Stati membri delle Comunità di avviare attività bilaterali con l'India nel settore della cooperazione economica o di concludere nuovi accordi di cooperazione economica con questo paese.
- 12 Con ordinanza 14 febbraio 1995, il presidente della Corte ha ammesso la Repubblica ellenica ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica portoghese. Con tre ordinanze del 14 marzo 1995, il presidente della Corte ha ammesso il Regno di Danimarca, il Regno Unito e la Commissione ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Con lettera 7 giugno 1995, il governo del Regno Unito ha tuttavia informato la Corte che non intendeva presentare una memoria d'intervento.
- 13 Nel ricorso il governo portoghese contesta la legittimità del fondamento giuridico della competenza comunitaria e il corrispondente procedimento col quale la Comunità ha stipulato l'accordo. Osserva infatti che la base giuridica della decisione controversa non conferisce alla Comunità i poteri necessari per la conclusione di detto accordo per quanto attiene alla disposizione dell'accordo relativa ai diritti dell'uomo e, inoltre, alle disposizioni dell'accordo riguardanti alcune specifiche materie di cooperazione. Così, sarebbe stato del pari necessario avvalersi dell'art. 235 del Trattato e della partecipazione di tutti gli Stati membri alla conclusione dell'accordo.

Sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici

- 14 Occorre esaminare, in primo luogo, l'argomento del governo portoghese secondo il quale l'art. 1, n. 1, dell'accordo avrebbe richiesto il ricorso all'art. 235 del Trattato come base giuridica della decisione controversa.

- 15 A questo proposito, il governo portoghese ricorda anzitutto che, negli accordi di cooperazione stipulati prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, l'art. 235 del Trattato CEE garantiva alla Comunità la base giuridica adeguata per l'inclusione di una disposizione riguardante i diritti dell'uomo.
- 16 Esso rileva inoltre che il fatto che i diritti fondamentali in quanto principi generali s'impongano nell'ordinamento giuridico comunitario non consente di concludere che la Comunità è competente a adottare misure in questo settore, sul piano interno o su quello esterno. Inoltre, i riferimenti ai diritti fondamentali nel preambolo dell'Atto unico europeo, nonché nel preambolo e in alcuni articoli del Trattato sull'Unione europea sono, secondo detto governo, di carattere programmatico; essi definiscono un obiettivo generale, ma non conferiscono alla Comunità poteri d'azione specifici.
- 17 Del pari, secondo il governo portoghese, l'art. 130 U, n. 2, del Trattato CE si limita a definire un obiettivo generale. L'art. 130 Y costituirebbe, di conseguenza, una base giuridica sufficiente alla conclusione di un accordo di cooperazione soltanto nei limiti in cui il rispetto dei diritti dell'uomo non è previsto che come obiettivo generale di tale accordo. Tuttavia, l'accordo stipulato con la Repubblica dell'India eccederebbe tali limiti, in quanto esso enuncia all'art. 1, n. 1, che «il rispetto dei diritti dell'uomo (...) costituisce un elemento fondamentale» dell'accordo. Quest'ultimo non precisa le conseguenze di tale particolare qualificazione; questa implicherebbe però che la Comunità possa avvalersi di mezzi d'azione determinati, il cui fondamento può essere costituito soltanto dall'art. 235 del Trattato.
- 18 Il Consiglio, sostenuto dal governo danese e dalla Commissione, considera che l'art. 1, n. 1, dell'accordo costituisce un corollario dell'obbligo stabilito dall'art. 130 U, n. 2. Essendo tale obbligo un elemento fondamentale della politica di sviluppo, sarebbe logico menzionarlo nell'accordo.

- 19 Inoltre, il Consiglio e gli intervenienti a suo favore fanno valere che una disposizione di tale tipo in un accordo di cooperazione consente alla Comunità, in caso di grave violazione dei diritti dell'uomo ad opera dell'altra parte contraente, di sospendere l'applicazione dell'accordo per violazione di una disposizione fondamentale. A questo proposito, essi si riferiscono all'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.
- 20 Il governo danese aggiunge che l'art. 235 costituirebbe effettivamente il corretto fondamento giuridico se la Comunità decidesse di concludere un accordo specifico con un paese terzo, il cui obiettivo principale fosse la tutela dei diritti dell'uomo. Tuttavia, l'accordo stipulato con la Repubblica dell'India non perseguirebbe tale scopo. L'art. 1, n. 1, dell'accordo sarebbe stato infatti incluso solo per consentire l'applicazione delle altre disposizioni dell'accordo.
- 21 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il valersi dell'art. 235 del Trattato come base legale di un atto è ammesso soltanto quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso (v., in particolare, sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 13, e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1689, punto 13).
- 22 Nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Fra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., segnatamente, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punto 10, e 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 25).
- 23 Enunciando che «la politica della Comunità (...) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», l'art. 130 U, n. 2, del

Trattato stabilisce che la Comunità deve tenere conto dell'obiettivo del rispetto dei diritti dell'uomo quando adotta misure nel settore della cooperazione allo sviluppo.

- 24 Si deve rilevare che il mero fatto che l'art. 1, n. 1, dell'accordo disponga che il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici «costituisce un elemento fondamentale» dell'accordo non consente di concludere che esso esorbita dall'obiettivo enunciato dall'art. 130 U, n. 2, del Trattato. Infatti, lo stesso testo di quest'ultima disposizione dimostra l'importanza che va attribuita al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici. Ne consegue, in particolare, che la politica di cooperazione dello sviluppo si deve adattare ad esso.
- 25 Peraltro, come ha rilevato al paragrafo 27 delle sue conclusioni l'avvocato generale, varie dichiarazioni e documenti degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie, formulati già prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e di conseguenza del titolo XVII del Trattato CE, hanno sottolineato l'importanza dei diritti dell'uomo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.
- 26 Per quanto riguarda in particolare l'argomento del governo portoghese secondo il quale la qualificazione del rispetto dei diritti dell'uomo come elemento fondamentale della cooperazione implicherebbe determinati mezzi d'azione, si deve osservare, in primo luogo, che l'adattamento della politica di cooperazione al rispetto dei diritti dell'uomo implica necessariamente che sia stabilito un certo nesso di subordinazione tra di essi.
- 27 A questo proposito, occorre rilevare che una disposizione quale l'art. 1, n. 1, dell'accordo può essere, in particolare, un elemento importante per esercitare il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo.

28 In secondo luogo, va osservato che l'art. 1 dell'accordo, intitolato «Basi e obiettivi», nonché il testo del n. 1 di detto articolo confermano che la questione del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici non costituisce un settore specifico di cooperazione contemplato dall'accordo.

29 Si deve considerare pertanto che, quanto all'art. 1, n. 1, dell'accordo, la decisione controversa è stata validamente adottata in base all'art. 130 Y.

Sulle disposizioni dell'accordo riguardanti le materie specifiche della cooperazione

30 Il governo portoghese fa valere che alcune disposizioni dell'accordo, relative alle materie specifiche coperte dalla cooperazione, sono di una portata tale che la base giuridica della decisione controversa non è sufficiente.

31 Esso sottolinea che l'interpretazione delle disposizioni del titolo XVII del Trattato CE, intitolato «Cooperazione allo sviluppo», dovrebbe in particolare tenere conto del fatto che le competenze della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo e quelle degli Stati membri sono complementari. A suo avviso, un accordo di cooperazione non può basarsi unicamente sull'art. 130 Y, indipendentemente dalla sua concreta sfera di applicazione *ratione materiae* e dalla natura degli obblighi contrattuali da esso stabiliti. Tale articolo costituirebbe un fondamento adeguato e sufficiente soltanto per gli accordi di cooperazione le cui disposizioni rimangono nei limiti dei poteri di azione della Comunità, definiti espressamente o implicitamente. Di conseguenza, se una materia inclusa in un accordo di cooperazione rientra nella competenza propria degli Stati membri, la conclusione di questo accordo richiederebbe la loro partecipazione. Nella specie, ciò varrebbe per quanto riguarda le disposizioni relative alla proprietà intellettuale e alla lotta contro l'abuso di stupefacenti. All'udienza, il governo portoghese ha sostenuto che anche la cooperazione in materia di turismo e di cultura richiederebbe la partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo.

- 32 Secondo il governo portoghese, la disposizione dell'accordo relativa all'energia impone il ricorso all'art. 235 del Trattato poiché tale materia rientra negli obiettivi della Comunità, ma il Trattato CE non contiene una disposizione specifica quanto ai mezzi di azione.
- 33 Il Consiglio controdeduce di avere correttamente applicato la giurisprudenza della Corte secondo la quale le misure che sono accessorie rispetto all'obiettivo principale dell'atto di cui fanno parte devono basarsi sulla disposizione o sulle disposizioni pertinenti tenuto conto di detto obiettivo e non richiedono una base giuridica distinta. Nella specie, soltanto l'aspetto commerciale dell'accordo si tradurrebbe in impegni la cui portata e funzione nel sistema dell'accordo richiedono il ricorso a una base giuridica specifica, vale a dire l'art. 113.
- 34 La Commissione, che aderisce agli argomenti del Consiglio, precisa che, a suo avviso, la competenza della Comunità nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo in materia di relazioni esterne risulta più dall'art. 130 W che dall'art. 130 Y.
- 35 L'argomento del governo portoghese solleva la questione della misura in cui un accordo stipulato fra la Comunità e un paese terzo e adottato in base all'art. 130 Y possa prevedere disposizioni in materie specifiche senza che occorra avvalersi di altre basi giuridiche, e persino della partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo.
- 36 A questo proposito, occorre anzitutto rilevare come dalle disposizioni del titolo XVII del Trattato, in particolare dai suoi artt. 130 U, n. 1, 130 W, n. 1, 130 X e 130 Y, emerga che la Comunità possiede una competenza specifica a stipulare accordi con i paesi terzi nel settore della cooperazione allo sviluppo e, inoltre, che tale competenza non è esclusiva, ma complementare rispetto a quella degli Stati membri.

- 37 Per essere qualificato accordo di cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'art. 130 Y del Trattato, un accordo deve perseguire gli obiettivi di cui all'art. 130 U. Orbene, dal n. 1 di quest'ultima disposizione risulta in particolare che tali obiettivi sono ampi nel senso che le misure necessarie al loro perseguimento devono potere riguardare varie materie specifiche. Ciò vale in particolare per un accordo che fissa l'ambito di questa cooperazione.
- 38 In tali circostanze, l'esigere che un accordo di cooperazione allo sviluppo fra la Comunità e un paese terzo sia del pari basato su una disposizione diversa dall'art. 130 Y e, eventualmente, sia stipulato anche dagli Stati membri ogni volta che esso incida su una materia specifica potrebbe in pratica privare del loro contenuto la competenza e il procedimento di cui all'art. 130 Y.
- 39 Di conseguenza, si deve considerare che la presenza, in un accordo di cooperazione allo sviluppo, di clausole riguardanti varie materie specifiche 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, purché tali clausole non comportino obblighi di una tale portata nelle materie specifiche considerate che detti obblighi costituiscono in realtà scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo (v., in particolare, in questo senso, parere 1/78, del 4 ottobre 1979, Racc. pag. 2871, punto 56).
- 40 Alla luce di tali considerazioni, occorre anzitutto esaminare, nella specie, gli obiettivi dell'accordo nonché il sistema generale delle disposizioni in esame.
- 41 A tenore dell'art. 1, n. 2, primo comma, l'obiettivo principale dell'accordo è lo sviluppo dei vari aspetti della cooperazione fra le parti contraenti. Il secondo comma nonché il preambolo dell'accordo sottolineano in particolare lo sviluppo delle relazioni fra le parti contraenti nei settori di comune interesse e, inoltre, l'incoraggiamento degli sforzi di sviluppo dell'India. Quest'ultimo comma evidenzia in particolare lo sviluppo della cooperazione economica.

- 42 Mentre gli artt. 2-4 dell'accordo riguardano in generale i rapporti commerciali e la cooperazione economica fra le parti contraenti, gli artt. 5-15 e 17-19 contengono disposizioni su materie specifiche la maggior parte delle quali sono del resto collegate alla cooperazione economica.
- 43 L'art. 16 dell'accordo disciplina, in generale, la cooperazione allo sviluppo. Ai termini del suo n. 1, la Comunità «(...) è disposta a rafforzare la cooperazione e a renderla più efficace al fine di sostenere gli sforzi dell'India per un progresso sociale ed economico duraturo della popolazione attraverso progetti e programmi concreti». Lo stesso paragrafo prosegue che «il contributo comunitario sarà in conformità con le politiche e normative comunitarie, nei limiti dei mezzi finanziari disponibili per la cooperazione e secondo una strategia di sviluppo ben definita». L'art. 16, n. 2, dispone, in particolare, che «detti progetti e programmi saranno destinati alle fasce più povere della popolazione».
- 44 Da detto esame risulta che la cooperazione prevista dall'accordo è enunciata tenendo conto in particolare dei bisogni di un paese in via di sviluppo e, pertanto, contribuisce a favorire segnatamente il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 130 U, n. 1, del Trattato.
- 45 Per quanto attiene, in particolare, alle disposizioni dell'accordo relative alle materie specifiche, esse fissano l'ambito della cooperazione fra le parti contraenti. Infatti, considerate complessivamente, esse si limitano a determinare i settori che costituiscono oggetto della cooperazione e a precisarne taluni aspetti e alcune azioni alle quali è accordata una particolare importanza. Per contro, dette disposizioni non contengono una regolamentazione delle modalità concrete di attuazione della cooperazione in ciascun settore specifico considerato.
- 46 Tale considerazione è corroborata dal fatto che alcune disposizioni dell'accordo mirano ad estendere ed a completare la cooperazione mediante nuove misure. Così, l'art. 22, n. 2, quinto comma, dispone che la commissione mista prevista da detto articolo è del pari competente a garantire il corretto funzionamento di tutti gli

accordi settoriali già conclusi o che potrebbero essere conclusi tra la Comunità e la Repubblica dell'India. Del pari, l'art. 24, n. 1, prevede la possibilità di sviluppare e di completare la cooperazione mediante accordi aventi ad oggetto attività o settori particolari. Inoltre, ai sensi dell'art. 24, n. 2, ciascuna delle parti contraenti può formulare, nell'ambito dell'accordo, suggerimenti per estendere il campo di applicazione della cooperazione. Infine, l'art. 25 sottolinea che né l'accordo né qualsivoglia azione intrapresa ai sensi dello stesso pregiudicano la possibilità per gli Stati membri di avviare attività bilaterali con la Repubblica dell'India nel settore della cooperazione economica o di concludere, se del caso, nuovi accordi di cooperazione economica con questo paese.

47 Di conseguenza, la mera inclusione di disposizioni che prevedono una cooperazione in un settore specifico non comporta necessariamente un'attribuzione generale di competenza ad avviare qualsiasi tipo di azione di cooperazione in tale settore. Essa non pregiudica quindi la ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri, né la base giuridica degli atti comunitari per l'attuazione della cooperazione in tale settore.

48 Al fine di verificare la fondatezza di tale valutazione, occorre inoltre esaminare in particolare l'obiettivo e il contenuto di ciascuna delle disposizioni impugnate dal governo portoghese.

Sull'energia, sul turismo e sulla cultura

49 Il governo portoghese adduce che l'art. 7 dell'accordo, relativo al settore dell'energia, costituisce il fondamento per l'adozione successiva di misure specifiche, in particolare di provvedimenti normativi, al fine dell'attuazione degli obiettivi e degli impegni previsti dall'accordo. Non si tratterebbe di clausole accessorie o di mere dichiarazioni di intenzione delle parti contraenti. Detto articolo prevederebbe in particolare una cooperazione approfondita in settori quale quello delle fonti di

energia non tradizionali. In mancanza di poteri specifici d'azione in questo settore, la Comunità avrebbe dovuto avvalersi dell'art. 235 del Trattato.

50 Quanto all'art. 13 dell'accordo, il governo portoghese sostiene che il testo stesso di questa disposizione prevede misure specifiche, in particolare programmi di formazione. Orbene, gli artt. 126, n. 3, e 127, n. 3, del Trattato CE dimostrerebbero che la Comunità non sarebbe autorizzata a concludere da sola un accordo in materia di turismo.

51 Per quanto riguarda il settore della cultura, il governo ricorrente rileva anzitutto che l'art. 128 del Trattato CE mira soltanto a incentivare la cooperazione fra gli Stati membri e, se necessario, a sostenere e a completare la loro azione in un certo numero di settori. Si tratterebbe pertanto di una competenza della Comunità chiaramente subordinata ad un obiettivo di coordinamento di politiche culturali definite da ciascuno Stato membro nella sfera delle proprie competenze. È vero che l'art. 128, n. 3, menziona che la Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi, ma tale disposizione non conferirebbe alla Comunità una competenza sul piano esterno. Il governo portoghese richiama l'attenzione sul fatto che, anche se siffatta competenza fosse riconosciuta, le misure potrebbero essere adottate soltanto all'unanimità dal Consiglio e seguendo il procedimento di codecisione. Il governo portoghese conclude che l'inserimento di disposizioni in materia culturale negli accordi di cooperazione richiederebbe, quanto meno, il ricorso all'art. 235 del Trattato e a un accordo misto.

52 Il Consiglio e la Commissione osservano che le disposizioni dell'accordo riguardanti i settori dell'energia, del turismo e della cultura sono accessorie rispetto agli obiettivi principali dell'accordo. Tali disposizioni non riguarderebbero quindi obiettivi separabili da quello della cooperazione allo sviluppo e inoltre avrebbero soltanto natura dichiarativa. Il Consiglio aggiunge che l'art. 7 dell'accordo non prevede una cooperazione approfondita nel settore delle fonti di energia non convenzionali, ma menziona soltanto tale settore come uno dei settori nei quali la cooperazione può effettuarsi.

53 Alla luce di tali considerazioni, occorre anzitutto rilevare che il governo portoghese non nega che le disposizioni dell'accordo riguardanti i settori dell'energia, del turismo e della cultura perseguano gli obiettivi di cui all'art. 130 U.

54 Quanto alla valutazione della portata degli artt. 7, 13 e 15 dell'accordo, occorre tenere conto dell'esame del sistema generale delle disposizioni dell'accordo relative alle materie specifiche, operato ai punti 45-47 della presente sentenza. Orbene, l'analisi del testo degli artt. 7, 13 e 15 conferma la conclusione che tali disposizioni fissano l'ambito della cooperazione nelle materie che vi sono considerate. Gli obblighi previsti dalle disposizioni di cui trattasi in materia di energia, di turismo e di cultura sono obblighi di comportamento che non costituiscono obiettivi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo.

55 Essendo stata così precisata la portata degli artt. 7, 13 e 15 dell'accordo, si deve concludere che, per quanto riguarda l'inclusione di tali disposizioni nell'accordo, la decisione è stata validamente adottata in base all'art. 130 Y del Trattato.

Sulla lotta contro l'abuso di stupefacenti

56 Il governo portoghese sostiene che l'art. 19 dell'accordo contiene un impegno specifico e reciproco in materia di lotta contro l'abuso di stupefacenti. Tuttavia, questa materia rientrerebbe nell'ambito della cooperazione nei settori della giustizia e

degli affari interni (v. art. K. 1, punti 4 e 9, del Trattato sull'Unione europea). Il Trattato sull'Unione europea avrebbe solo confermato la precedente prassi comunitaria, vale a dire l'esistenza di una competenza propria degli Stati membri.

57 Secondo la ricorrente, l'art. 129 del Trattato CE, che prevede che, nel settore della sanità, la Comunità può agire al livello della prevenzione della tossicodipendenza, non costituisce una base giuridica che consenta alla Comunità di usurpare poteri decisionali; l'azione della Comunità deve limitarsi a incentivi o all'adozione di raccomandazioni.

58 Il Consiglio, dal canto suo, fa riferimento all'esistenza di vari atti comunitari che riguardano direttamente o indirettamente la lotta contro l'abuso di stupefacenti e che sono stati adottati senza che la loro base giuridica sia stata contestata. Poiché questi atti disciplinano vari aspetti della lotta contro l'abuso di stupefacenti, la Comunità possederebbe, in base al principio del parallelismo, la stessa competenza sul piano esterno.

59 La Commissione rileva che le azioni comunitarie nel settore della lotta contro l'abuso di stupefacenti mirano del pari a contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'India e sostiene che la lotta contro l'abuso di stupefacenti fa parte integrante dell'aiuto comunitario allo sviluppo. A questo proposito, essa menziona il 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), che contiene una disposizione in cui si precisa che la lotta contro l'abuso di stupefacenti rientra nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con detti paesi.

60 Si deve anzitutto considerare che la lotta contro l'abuso di stupefacenti non può essere esclusa in quanto tale dalle misure che sono necessarie per il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 130 U, in quanto la produzione di stupefacenti, il consumo della droga e le attività connesse possono costituire gravi ostacoli allo sviluppo economico e sociale.

- 61 Occorre inoltre esaminare se l'art. 19 dell'accordo rimanga nell'ambito dei limiti che non richiedono il ricorso ad una competenza ed a un fondamento giuridico propri della materia della lotta contro l'abuso di stupefacenti.
- 62 A questo proposito, si deve rilevare che il testo dell'art. 19, n. 1, contiene una mera dichiarazione di intenzione di cooperare in materia di lotta contro l'abuso di stupefacenti. Inoltre, esso precisa che le parti contraenti agiscono conformemente alle rispettive competenze.
- 63 L'art. 19, n. 2, dell'accordo definisce il contenuto della cooperazione menzionando le azioni che essa comprende. Dall'esame di dette azioni emerge che queste possono costituire misure che rientrano nell'ambito degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Infatti, la formazione, l'istruzione, la cura e la disintossicazione dei tossicomani, al pari delle azioni volte a sviluppare la creazione di attività economiche alternative, menzionate ai punti a) e b) di detto paragrafo, possono collegarsi agli obiettivi socio-economici perseguiti dalla cooperazione allo sviluppo. A dette azioni possono essere equiparate l'assistenza tecnica, finanziaria e amministrativa per la prevenzione, il trattamento e la riduzione del consumo di droga, di cui al punto c) dello stesso paragrafo.
- 64 Quanto all'assistenza per il controllo del commercio dei precursori, anch'essa prevista dal paragrafo 2, lett. c), essa può far parte, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, degli obiettivi stabiliti dall'art. 130 U, nella misura in cui si tratta del contributo della Comunità agli sforzi compiuti dall'altra parte contraente per lottare contro il traffico di droga.
- 65 Con riferimento all'art. 19, n. 2, lett. d), si deve anzitutto rilevare che, all'udienza, il rappresentante del Consiglio ha osservato che detta disposizione non riguarda informazioni individuali quali quelle relative alle persone, ai conti bancari o ad operazioni specifiche, ma soltanto le informazioni generali sui problemi del riciclaggio del denaro sporco.

- 66 In effetti, solo nella misura in cui detto scambio di informazioni contribuisce strettamente alle altre misure previste dall'art. 19 la disposizione di cui alla lett. d) può inserirsi nell'ambito delle azioni appartenenti al settore della cooperazione allo sviluppo. Tale interpretazione restrittiva è corroborata dal testo stesso di detta disposizione, poiché esso limita la portata di quest'ultima alle informazioni «pertinenti». A questo proposito, occorre anche rilevare che l'art. 19, n. 1, rinvia espressamente alle rispettive competenze delle parti contraenti, vale a dire, quanto alla Comunità, alla competenza di quest'ultima in materia di lotta contro l'abuso di stupefacenti.
- 67 Infine, si deve considerare, come si è già rilevato ai punti 45-47 della presente sentenza, quanto al sistema generale delle disposizioni relative alle materie specifiche, che neanche le disposizioni relative alle azioni specificate all'art. 19, n. 2, dell'accordo possono costituire, alla luce del loro tenore e del loro contesto, autorizzazioni di carattere generale per la loro attuazione.
- 68 Essendo stata così precisata la portata delle disposizioni dell'art. 19, si deve concludere che quest'articolo non richiedeva la partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo.

Sulla proprietà intellettuale

- 69 Quanto all'art. 10 dell'accordo, il governo portoghese fa valere come segnatamente dal parere 1/94, del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267), emerge che la protezione della proprietà intellettuale costituisce una materia nella quale la Comunità non dispone di una competenza esclusiva.

- 70 Il governo portoghese conclude che, conformemente al principio del parallelismo delle competenze, gli artt. 113 e 130 Y del Trattato sono insufficienti a conferire alla Comunità i poteri necessari all'esecuzione dell'obbligo contrattuale assunto dalla Comunità con l'art. 10 dell'accordo.
- 71 Il Consiglio sostiene che il fatto che la competenza della Comunità non sia esclusiva non implica che quest'ultima non possa mai concludere da sola accordi contenenti disposizioni relative a questa materia. Esso osserva che la Comunità era autorizzata a concludere l'accordo senza la partecipazione degli Stati membri poiché la clausola dell'accordo in materia di proprietà intellettuale non ha che una portata limitata e comporta obblighi sostanziali solo per la Repubblica dell'India.
- 72 Occorre pertanto esaminare se l'art. 10 dell'accordo possa trovare il suo fondamento nella base giuridica menzionata dalla decisione controversa, vale a dire gli artt. 113 e 130 Y del Trattato.
- 73 Va in primo luogo constatato che il miglioramento della protezione dei diritti della proprietà intellettuale contemplato da detto articolo è in grado di contribuire all'obiettivo, previsto dall'art. 130 U, n. 1, di un inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale.
- 74 Inoltre, si deve rilevare che la prima frase dell'art. 10 si limita a prevedere che le parti contraenti si impegnano a garantire, nella misura in cui la loro legislazione, la loro normativa e le loro politiche lo consentono, un'adeguata ed efficace protezione dei diritti della proprietà intellettuale, rafforzando all'occorrenza tale protezione.

75 Quanto all'ultima frase dell'art. 10, essa prevede che le parti contraenti «si impegnano inoltre ad agevolare, per quanto possibile, l'accesso alle basi degli organismi competenti per la proprietà intellettuale». Orbene, l'obbligo creato da detta disposizione ha portata assai limitata e natura accessoria, anche rispetto al contenuto della protezione della proprietà intellettuale.

76 Alla luce di quanto sopra, si deve concludere che gli obblighi derivanti dall'art. 10 dell'accordo non hanno una portata tale che essi costituiscano obiettivi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo. Di conseguenza, l'art. 130 Y del Trattato costituisce una base sufficiente per inserire l'art. 10 nell'accordo.

77 Inoltre, per quanto attiene al collegamento dell'art. 10 dell'accordo alla politica commerciale, è sufficiente ricordare che la Comunità ha il diritto di inserire, in accordi esterni che, per il resto, rientrano nell'ambito dell'art. 113, disposizioni accessorie che istituiscono procedimenti di mera consultazione o clausole che invitano la controparte ad aumentare il livello di tutela della proprietà intellettuale (v., in questo senso, il precitato parere 1/94, punto 68).

Sulla politica commerciale

78 Il governo portoghese sostiene che l'art. 113 del Trattato costituisce una base giuridica superflua per la conclusione dell'accordo. A sostegno di tale asserzione, esso adduce che l'art. 130 Y costituisce un fondamento sufficiente per le disposizioni

dell'accordo concernenti la politica commerciale, poiché l'obiettivo principale dell'accordo è la cooperazione allo sviluppo e la Comunità dispone di specifici poteri d'azione nel settore della politica commerciale comune.

79 A questo proposito, è sufficiente rilevare che, anche ammettendo la fondatezza di siffatto argomento del governo portoghese, la conclusione dell'accordo richiederebbe, in ogni caso, la maggioranza qualificata e la consultazione del Parlamento, ai sensi dell'art. 228, n. 2, prima frase, e n. 3, primo comma, del Trattato. Il motivo formulato dal governo portoghese riveste pertanto una portata meramente formale, non potendo il carattere eventualmente superfluo dell'art. 113 del Trattato come fondamento giuridico per la conclusione dell'accordo avere conseguenze sulla determinazione del contenuto dell'accordo impugnato (v., in tal senso, sentenze 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, già citata, punto 12, e 23 febbraio 1988, causa 131/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 905, punto 11).

80 Da tutte le precedenti considerazioni emerge che il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

81 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio ha chiesto la condanna della Repubblica portoghese alle spese. Questa è rimasta soccombente e dev'essere quindi condannata alle spese. A norma dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, il Regno di Danimarca, la Repubblica ellenica, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, nonché la Commissione delle Comunità europee, che sono intervenuti nella causa, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La Repubblica portoghese è condannata alle spese.
- 3) Il Regno di Danimarca, la Repubblica ellenica, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione delle Comunità europee sopporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 dicembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias