

PARERE 2/00 DELLA CORTE

6 dicembre 2001

La Commissione delle Comunità europee ha richiesto alla Corte, con domanda depositata nella cancelleria il 27 ottobre 2000, un parere ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE, ai termini del quale:

«Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni del presente trattato. Quando la Corte di giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite dall'articolo 48 del trattato sull'Unione europea».

Indice

I — Illustrazione del contesto della domanda	I-9718
A — Convenzione sulla diversità biologica	I-9718
B — Protocollo di Cartagena	I-9719
II — Quesiti della Commissione e procedimento dinanzi alla Corte	I-9722
A — Quesiti della Commissione	I-9722
B — Procedimento dinanzi alla Corte	I-9723
III — Osservazioni degli Stati membri e delle istituzioni	I-9724
A — Sulla ricevibilità della domanda	I-9724
B — Nel merito	I-9727
1. Sunto	I-9727
2. Analisi	I-9727
Presa di posizione della Corte	I-9752
I — Sulla ricevibilità della domanda	I-9752
II — Nel merito	I-9757
	I - 9717

I — Illustrazione del contesto della domanda

A — *Convenzione sulla diversità biologica*

La Convenzione sulla diversità biologica (in prosieguo: la «Convenzione») è stata firmata il 5 giugno 1992 dalla Comunità economica europea e dagli Stati membri, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), denominata altresì «Summit della Terra», che si è tenuta a Rio de Janeiro (Brasile), ed è stata approvata, a nome della Comunità, con decisione del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/626/CEE (GU L 309, pag. 1). Tale decisione è stata adottata sulla base dell'art. 130 S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE).

Gli obiettivi della Convenzione, come risultano all'art. 1 della medesima, sono «la conservazione della diversità biologica, l'utilizzazione durevole dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche (...)».

Per il perseguimento di tali obiettivi, la Convenzione impone alle parti contraenti, segnatamente, i seguenti obblighi:

- l'elaborazione di strategie, di piani o di programmi nazionali per la conserva-

zione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica e l'integrazione di tali elementi nei loro piani, programmi e politiche pertinenti (art. 6);

- l'identificazione e il controllo degli elementi costitutivi della diversità biologica e dei fattori di rischio (art. 7);

- l'adozione di misure di conservazione in situ ed ex situ (artt. 8 e 9);

- l'adozione di misure per favorire l'utilizzazione durevole degli elementi costitutivi della diversità biologica, la ricerca e la formazione scientifiche, l'istruzione e la sensibilizzazione del pubblico, le valutazioni di impatto di progetti sulla diversità biologica, l'accesso alle risorse genetiche ed alla tecnologia (compresa la biotecnologia), nonché lo scambio di informazioni e la cooperazione tecnica e scientifica (artt. 10-18).

L'art. 19, n. 3, della Convenzione recita quanto segue:

«Le parti devono valutare la necessità di un protocollo e le relative modalità con cui istituire opportune procedure tra cui, in particolare, l'autorizzazione preventiva rilasciata sulla base delle informazioni ricevute concernenti il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione secondo criteri di sicurezza di qualsiasi organismo vivente modificato, ottenuto con la biotecnologia, il quale potrebbe avere effetti negativi sulla conservazione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica».

D'altronde, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione:

«1. La presente Convenzione e i suoi protocolli sono sottoposti alla ratifica, all'accettazione o all'approvazione degli Stati e delle organizzazioni regionali di integrazione economica. (...)

2. Qualsiasi organizzazione di cui al precedente paragrafo 1, che diventa parte alla presente Convenzione o ad un protocollo senza che alcuno dei suoi Stati membri sia parte contraente, è sottoposta a tutti gli obblighi derivanti dalla Convenzione o dal protocollo in questione, a seconda dei casi.

Qualora uno o più Stati membri di una di tali organizzazioni sia parte contraente alla Convenzione o ad un relativo protocollo, l'organizzazione e i suoi Stati membri decidono sulle rispettive responsabilità per quanto riguarda l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Convenzione o dal protocollo, a seconda dei casi. In tali casi, l'organizzazione ed i suoi Stati membri non hanno la facoltà di esercitare simultaneamente i diritti derivanti dalla Convenzione o da un relativo protocollo.

3. Negli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione, le organizzazioni di cui al paragrafo 1 precedente indicano l'estensione delle loro competenze nei settori disciplinati dalla Convenzione o dal protocollo in questione. Esse informano il depositario anche di qualsiasi modifica pertinente all'estensione di dette competenze».

B — *Protocollo di Cartagena*

La Conferenza delle parti alla Convenzione ha adottato, il 17 novembre 1997, la decisione II/5 che dà mandato a queste ultime di negoziare un protocollo «concernente in modo specifico i movimenti transfrontalieri di organismi viventi modificati ottenuti con la biotecnologia moderna che possono avere effetti negativi sulla conservazione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica, e che preveda, in particolare, un'apposita procedura di autorizza-

zione preventiva rilasciata con cognizione di causa».

Il principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo prevede:

Tali negoziati si sono conclusi con l'adozione, il 29 gennaio 2000 a Montréal (Canada), del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (in prosieguo: il «protocollo»), il quale è stato aperto alla firma a Nairobi (Kenya) il 15 maggio successivo e firmato, a nome della Comunità europea e degli Stati membri, il 24 maggio 2000.

«Al fine di proteggere l'ambiente, il principio della precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire un motivo per rimandare l'adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale».

Il protocollo consta di quaranta articoli e di tre allegati.

Ai sensi dell'art. 4 del protocollo, e fatte salve disposizioni specifiche relative ai prodotti farmaceutici ed agli organismi viventi modificati (in prosieguo: gli «OVM») in transito o destinati ad essere utilizzati in sistemi chiusi (v. artt. 5 e 6 del detto protocollo), il protocollo «si applica ai movimenti transfrontalieri, al transito, alla manipolazione e all'utilizzazione di qualsiasi organismo vivente modificato che potrebbe avere effetti negativi sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica, anche in considerazione dei rischi per la salute umana».

Ai sensi dell'art. 1 del protocollo:

«Conformemente al principio della precauzione sancito dal principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, l'obiettivo del presente protocollo è di contribuire ad assicurare un livello adeguato di protezione per il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicura di organismi viventi modificati ottenuti con la moderna biotecnologia che possono avere effetti negativi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della diversità biologica, anche in considerazione dei rischi per la salute umana, con particolare attenzione ai movimenti transfrontalieri».

L'art. 2, n. 2, del protocollo dispone:

«Le parti provvedono affinché lo sviluppo, la manipolazione, il trasporto, l'utilizzazione, il trasferimento e il rilascio di ogni

organismo vivente modificato avvengano in modo da prevenire e ridurre i rischi per la diversità biologica, tenendo in considerazione anche i rischi per la salute umana».

A tal fine il detto protocollo istituisce diverse procedure di controllo, in particolare la «procedura di autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa» (artt. 7-10 e 12), la «procedura da seguire per gli organismi viventi modificati destinati a essere utilizzati direttamente per l'alimentazione umana o animale, oppure a essere trasformati» (art. 11) e la «procedura semplificata» (art. 13).

Altre disposizioni del protocollo riguardano la valutazione e la gestione dei rischi associati all'utilizzazione, alla manipolazione e ai movimenti transfrontalieri di OVM (artt. 15 e 16), i movimenti transfrontalieri non intenzionali e le misure di emergenza (art. 17), nonché la manipolazione, il trasporto, l'imballaggio e l'identificazione degli OVM (art. 18).

L'art. 19 del protocollo riguarda la designazione delle autorità nazionali competenti e dei corrispondenti nazionali, nonché la diffusione di tali informazioni da parte del segretariato; l'art. 20 prevede un sistema di scambio di informazioni, istituisce un Centro di scambio d'informazioni sulla biosicurezza e ne definisce i compiti; l'art. 21 riguarda la tutela della riservatezza delle informazioni trasmesse in applicazione delle procedure previste dal detto

protocollo; l'art. 22 dispone che le parti cooperino per sviluppare e rafforzare le risorse umane e le capacità istituzionali in materia di biosicurezza nei paesi in via di sviluppo che sono parti al detto protocollo; l'art. 23 prevede che le parti promuovano e favoriscano la consapevolezza e la partecipazione del pubblico; l'art. 24 riguarda i rapporti delle parti con gli Stati che non sono parti al protocollo; l'art. 25 concerne i movimenti transfrontalieri illeciti e prevede che siano adottate dalle parti misure di prevenzione e di repressione; l'art. 26 consente alle parti di tenere conto delle ripercussioni socioeconomiche derivanti dall'impatto degli OVM sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica; l'art. 27 prevede l'elaborazione di regole e procedure internazionali in materia di responsabilità e di risarcimento per i danni derivanti da movimenti transfrontalieri di OVM; quanto all'art. 28, esso riguarda il meccanismo di finanziamento del protocollo e le risorse finanziarie destinate alla sua applicazione.

Il protocollo contiene altresì disposizioni di natura istituzionale: così, l'art. 29 attiene alla «Conferenza delle parti», l'art. 30 agli organi sussidiari e l'art. 31 al segretariato.

L'art. 32 del protocollo dispone che «[l]e disposizioni della Convenzione relative ai suoi protocolli si applicano al presente protocollo, salvo diversa disposizione del presente protocollo».

Gli artt. 33 e 34 del detto protocollo riguardano l'adempimento degli obblighi imposti alle parti (elaborazione di rapporti, approvazione delle procedure e meccanismi di cooperazione). L'art. 35 dispone che la Conferenza delle parti proceda ad una valutazione periodica dell'efficacia del protocollo.

Gli artt. 36-40 del protocollo contengono le disposizioni finali relative alla firma, all'entrata in vigore, all'impossibilità di formulare riserve, alla denuncia del detto protocollo ed ai testi autentici.

II — Quesiti della Commissione e procedimento dinanzi alla Corte

A — *Quesiti della Commissione*

Prima di trasmettere al Consiglio una proposta di decisione recante stipulazione del protocollo, la Commissione, rappresentata dai sigg. A. Rosas e G. Zur Hausen, nonché dalla sig.ra M. Afonso, in qualità di agenti, ha fatto pervenire alla Corte, ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE, una domanda di parere relativa alla scelta della base giuridica più adeguata in tal senso, in considerazione delle divergenze di opinioni emerse tra la Commissione e il Consiglio nel corso della discussione e dell'adozione da parte di quest'ultimo della decisione che autorizza la firma, a nome della Comunità, del detto protocollo. Sebbene la proposta della Commissione fosse basata sugli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE, in combinato disposto con l'art. 300, n. 2, primo comma, CE, il Consiglio ha adottato all'unanimità, il 15 maggio 2000, la detta decisione sulla base del solo art. 175, n. 1,

CE, in combinato disposto con la disposizione sopracitata dell'art. 300 CE.

Ritenendo che l'esclusione dell'art. 133 CE dalla base giuridica della decisione recante stipulazione del protocollo pregiudicherebbe la competenza esterna attribuita dal Trattato CE alla Comunità in materia di politica commerciale comune, la Commissione ha deciso di sottoporre alla Corte i seguenti quesiti:

- «1) Se gli artt. 133 e 174, n. 4, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 del Trattato CE, costituiscano la base giuridica adeguata dell'atto di stipulazione, da parte della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza.
- 2) In caso affermativo, se le competenze che gli Stati membri conservano nel settore della protezione dell'ambiente,

e che possono giustificare la loro partecipazione al protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, abbiano carattere residuale rispetto alla competenza preponderante della Comunità ad assumere impegni internazionali in relazione alle materie trattate in detto protocollo».

— il governo francese, rappresentato dai sigg. R. Abraham, D. Colas e G. de Bergues, in qualità di agenti;

— il governo italiano, rappresentato dal sig. U. Leanza e dalla sig.ra M.C. Ciciriello, in qualità di agenti;

B — *Procedimento dinanzi alla Corte*

Ai sensi dell'art. 107, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, la domanda di parere è stata notificata al Consiglio dell'Unione europea, al Parlamento europeo nonché agli Stati membri. Hanno presentato osservazioni scritte:

— il governo austriaco, rappresentato dal sig. H. Dossi, in qualità di agente;

— il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dal sig. R. Plender, QC;

— il governo danese, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente;

— il Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. R. Passos e K. Bradley, in qualità di agenti;

— il governo ellenico, rappresentato dalla sig.ra E. Samoni-Rantou e dai sigg. G. Karipsiadis e P. Patronos, in qualità di agenti;

— il Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J.-P. Jacqué, R. Gosalbo Bono e G. Houttin, in qualità di agenti.

— il governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente;

III — Osservazioni degli Stati membri e delle istituzioni

A — Sulla ricevibilità della domanda

Per giustificare la domanda di parere alla Corte, la *Commissione* ricorda che, in forza dell'art. 34 della Convenzione, la Comunità ha l'obbligo di indicare l'estensione delle proprie competenze nei settori disciplinati dal protocollo al momento del deposito dello strumento di approvazione. Conseguentemente, la proposta di decisione relativa alla stipulazione del detto protocollo, che la Commissione presenterà al Consiglio ai sensi dell'art. 300, n. 2, CE, dovrà includere una dichiarazione sulle competenze della Comunità, che indicherà, se del caso, i settori disciplinati dal protocollo che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità, come il settore di cui all'art. 133 CE.

La Commissione riconosce che il dibattito sulla base giuridica è irrilevante in ordine alla procedura interna applicabile, anche per quanto riguarda la partecipazione del Parlamento a quest'ultima. Infatti, sia che la decisione recante stipulazione da parte della Comunità del protocollo venga adottata sulla base dell'art. 175, n. 1, CE, sia che trovi la sua base negli art. 133 CE e 174, n. 4, CE, il Consiglio statuisce, nelle due ipotesi, a maggioranza qualificata e previa consultazione o, eventualmente, previo parere conforme del Parlamento (v. art. 300, n. 3, secondo comma, CE). Tuttavia, la risposta della Corte alle questioni sollevate consentirà, secondo la Commis-

sione, di creare un contesto di certezza del diritto nella gestione del detto protocollo, in particolare durante l'esercizio del diritto di voto (v., in tal senso, sentenza 19 marzo 1996, causa C-25/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1469).

La Commissione aggiunge che l'esercizio di una competenza ripartita provoca sempre difficoltà in tal senso. Infatti, perché le istituzioni siano in grado di definire le posizioni da assumere a nome della Comunità nelle sedi previste dal protocollo, gli Stati membri devono riconoscere di non essere più competenti, individualmente o anche collettivamente, ad agire nei settori di cui trattasi. Conformemente all'art. 31, n. 2, della Convenzione, applicabile al detto protocollo in forza dell'art. 32 di quest'ultimo, «[l]e organizzazioni regionali di integrazione economica esercitano il diritto di voto di loro competenza, esprimendo un numero di voti pari al numero di Stati membri che sono parti alla presente Convenzione o al protocollo in questione. Dette organizzazioni non esercitano il diritto di voto se lo esercitano gli Stati membri e viceversa».

I governi spagnolo e francese, nonché il Consiglio, contestano la ricevibilità della domanda in relazione ai presupposti richiesti dall'art. 300, n. 6, CE.

Il *governo spagnolo* fa valere che, ai sensi di tale disposizione, la Corte può essere interpellata circa la compatibilità di un accordo previsto con le norme del Trattato. Dai pareri della Corte risulterebbe che, da una parte, tale compatibilità può dipendere non solo dalle disposizioni di diritto sostanziale, ma anche da quelle che riguardano la competenza, la procedura o l'organizzazione istituzionale della Comunità (v. parere 11 novembre 1975, 1/75, Racc. pagg. 1355, 1360; parere 26 aprile 1977, 1/76, Racc. pag. 741, punto 10, e parere 4 ottobre 1979, 1/78, Racc. pag. 2871, punto 30), e, dall'altra, che la Corte può essere interpellata in particolare sulle questioni che riguardano la ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri (parere 15 novembre 1994, 1/94, Racc. pag. I-5267, punto 9).

Ora, nel caso di specie, la Commissione non chiederebbe alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità del protocollo con il Trattato né sulla ripartizione delle competenze fra la Comunità ed i suoi Stati membri in ordine al detto protocollo, ma vorrebbe semplicemente sapere qual è la base giuridica adeguata per la sua adozione.

Il *governo francese* dubita altresì che le questioni sollevate dalla Commissione possano rientrare nell'ambito delle disposizioni dell'art. 300, n. 6, CE, come interpretato dalla Corte. Quest'ultima si è dichiarata competente ad esaminare la compatibilità di un trattato in relazione a difficoltà che possono derivare dalle modalità di adozione scelte per l'accordo di cui trattasi.

Ora, per quanto riguarda il primo quesito, la Commissione non contesta né che la Comunità sia competente a concludere il protocollo né che gli Stati membri mantengano sufficienti competenze per giustificare la loro partecipazione al suddetto protocollo insieme alla Comunità. La questione riguarda esclusivamente la base giuridica in forza della quale la Comunità può concludere il suddetto protocollo. Tenuto conto della sua formulazione, il primo quesito non darebbe adito ad un parere negativo della Corte.

Certamente, un errore sulla base giuridica costituisce un vizio procedurale che può comportare la nullità della decisione relativa alla stipulazione del protocollo in sede di ricorso di annullamento o di questione pregiudiziale. Secondo il governo francese, una simile ipotesi sembra rientrare in quella dell'«incompatibilità di un accordo con il Trattato per la procedura seguita nella sua stipulazione» (parere 13 dicembre 1995, 3/94, Racc. pag. I-4577, punto 17).

Tuttavia, ciò non avverrebbe nel caso di specie, poiché, anche in caso di cumulo delle basi giuridiche, verrebbe applicata la procedura degli artt. 174 CE o 175 CE in quanto offre una maggiore tutela delle prerogative del Parlamento.

Per quanto riguarda il secondo quesito, il governo francese ritiene che esso si limiti a sollevare un problema teorico relativo al riconoscimento, in diritto comunitario, dei

nuovi concetti di «competenza preponderante» della Comunità e di «competenza residuale» degli Stati membri. Il governo francese non comprende perché il riconoscimento o meno del carattere residuale della competenza degli Stati membri rimetterebbe in discussione la compatibilità del protocollo con il Trattato né per quale motivo un'eventuale risposta della Corte a tale quesito interesserebbe la procedura di revisione del Trattato.

Il Consiglio sostiene una posizione analoga. Esso aggiunge che l'obiettivo perseguito dalla Commissione sarebbe quello di estendere al settore dell'ambiente la competenza esclusiva della Comunità in base alla politica commerciale comune, fatte salve le specifiche disposizioni dei Trattati relative all'ambiente, e ciò al fine di evitare le difficoltà di ordine pratico che risultano dalla stipulazione di accordi misti. Orbene, una competenza esclusiva della Comunità non può essere fondata su un siffatto argomento.

Il Consiglio si domanda allora se l'obiettivo perseguito dalla Commissione non avrebbe potuto essere realizzato mediante un ricorso di annullamento, proposto ai sensi dell'art. 230 CE, nei confronti della decisione relativa alla firma del protocollo. Certo, la Corte ha rilevato, nel parere 24 marzo 1995, 2/92 (Racc. pag. I-521, punto 14), come il fatto che talune questioni possano essere affrontate nell'ambito di procedimenti di altra natura non costituisce un valido argomento per escludere che esse possano essere previamente sottoposte alla Corte in via consultiva ai sensi dell'art. 300 CE. Tuttavia, ammettere, nel caso di specie, la ricevibilità della domanda della Commissione significherebbe eludere

le modalità relative al termine entro il quale deve essere proposto un ricorso di annullamento, il quale avrebbe dovuto essere proposto nei confronti della decisione relativa alla firma del suddetto protocollo entro il 15 luglio 2000, mentre la domanda di parere è stata presentata il 23 ottobre seguente.

Il Parlamento, al contrario, sostiene espressamente che la domanda di parere è ricevibile.

Esso constata che, nel caso specifico, la scelta della base giuridica incide sulla natura giuridica della competenza della Comunità e, perciò, sulla ripartizione delle competenze tra quest'ultima e gli Stati membri. Quando la Comunità agisce nel quadro della politica commerciale comune, la sua competenza sarebbe esclusiva, mentre, in materia di protezione dell'ambiente, la competenza sarebbe ripartita con quella degli Stati membri. Orbene, è accertato che «la Corte può essere interpellata, ai sensi dell'art. [300, n. 6, CE], in particolare sulle questioni che (...) riguardano la ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri» (parere 2/92, citato, punto 13).

Inoltre, anche se la scelta della base giuridica non incidesse sulla natura della competenza della Comunità, ma esclusivamente sulla procedura da seguire per l'adozione dell'atto con cui viene concluso un accordo, la Corte sarebbe altresì competente per decidere su tale questione ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE.

Secondo il Parlamento, la scelta della base giuridica di un accordo internazionale può ripercuotersi sulla compatibilità dello stesso con il Trattato e, pertanto, può essere esaminato nel contesto di un parere espresso dalla Corte ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE. Se la decisione del Consiglio recante stipulazione del protocollo venisse successivamente annullata, in quanto fondata su un'errata base giuridica, sarebbe chiaro che una simile situazione creerebbe esattamente il tipo di complicazioni che l'istituzione del procedimento di parere preventivo ha lo scopo di prevenire.

Consiglio ritengono, al contrario, che occorra fondarsi sull'art. 175, n. 1, CE. Pertanto, non sarebbe necessario risolvere la seconda questione.

Anche il *Parlamento* sostiene che l'art. 175, n. 1, CE costituisce la base giuridica adeguata dell'atto recante stipulazione del protocollo. Tuttavia, in quanto quest'ultimo avrebbe effetti significativi sul commercio degli OVM, sarebbe opportuno comprendere anche l'art. 133 CE.

B — *Nel merito*

1. Sunto

La *Commissione* sostiene, da una parte, che gli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 CE, costituiscono la base giuridica adeguata per la stipulazione, da parte della Comunità, del protocollo e, dall'altra, che quest'ultima possiede, nei settori contemplati dal detto protocollo, una competenza preponderante rispetto alle competenze che gli Stati membri conservano in materia di protezione dell'ambiente.

I governi degli Stati membri che hanno presentato osservazioni scritte nonché il

2. Analisi

La *Commissione* ritiene che la stipulazione del protocollo, essenzialmente in ragione della sua finalità e del suo contenuto, rientri nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità in forza dell'art. 133 CE. L'efficace difesa dell'interesse complessivo della Comunità e, conseguentemente, dell'interesse di tutti gli Stati membri imporrebbero che il detto protocollo venga stipulato sulla base di tale disposizione.

Tuttavia, in quanto il detto protocollo tratterebbe talune materie non contemplate dalla politica commerciale comune, senza che le disposizioni in questione possano essere considerate accessorie ai sensi della

giurisprudenza della Corte, la competenza della Comunità per assumere gli obblighi internazionali corrispondenti sarebbe fondata sull'art. 174, n. 4, CE.

Quanto alle competenze che gli Stati membri conservano per emanare norme nazionali e sottoscrivere accordi internazionali nelle materie di cui al protocollo, esse avrebbero un carattere residuale rispetto alla competenza preponderante della Comunità. La partecipazione degli Stati membri al detto protocollo dovrebbe essere dunque intesa come limitata all'esercizio di queste sole competenze; infatti, sarebbero considerate soltanto le disposizioni relative all'applicazione delle condizioni di sicurezza concernenti la manipolazione, il trasporto, l'utilizzazione, il transito e il rilascio di qualsiasi OVM, al di fuori del commercio internazionale, e quelle relative ai movimenti transfrontalieri non intenzionali di OVM. A tale riguardo la Commissione rileva che, ai sensi dell'art. 174, n. 4, CE, la competenza della Comunità a cooperare e concludere accordi con paesi terzi e organizzazioni internazionali non pregiudica la competenza esterna degli Stati membri.

Così, la Commissione ritiene giuridicamente giustificato il ricorso ad una doppia base giuridica, vale a dire gli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE, pur non escludendo, a priori, la partecipazione degli Stati membri al protocollo. Tuttavia, al momento del deposito della dichiarazione di competenza e nell'ambito della gestione del detto protocollo, dovrebbe essere chiaro che la Comu-

nità ha una competenza esclusiva sulla maggior parte delle materie in causa, in forza dell'art. 133 CE, e che gli Stati membri conservano competenze concorrenti esclusivamente per un numero limitato di materie, vale a dire quelle che non riguardano gli scambi di OVM fra la Comunità e gli Stati terzi.

Per quanto riguarda, più precisamente, l'ambito di applicazione dell'art. 133 CE, la Commissione richiama la giurisprudenza della Corte che, da molto tempo, avrebbe adottato un'interpretazione estensiva della nozione di politica commerciale comune (v. parere 1/78, citato, punto 45). La circostanza che una normativa relativa al commercio internazionale di taluni prodotti persegua, in via principale, obiettivi di natura non commerciale — come la protezione dell'ambiente o della salute delle persone, la cooperazione allo sviluppo, obiettivi di politica estera e di sicurezza, o ancora di politica agricola — non può avere come conseguenza di escludere la competenza esclusiva della Comunità e di giustificare il ricorso, ad esempio, all'art. 175 CE. In realtà, le misure di regolamentazione del commercio internazionale perseguono spesso vari e molteplici obiettivi, il che non implicherebbe la necessità della loro adozione sulla base delle diverse disposizioni del Trattato che perseguono tali obiettivi.

Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, poiché le misure in causa sono dirette specificamente a regolare il commercio internazionale e dunque a discipli-

nare gli scambi esterni della Comunità, esse rientrano nel settore della politica commerciale comune, anche se perseguono più obiettivi, e la Comunità sarebbe la sola competente per adottarli, senza che sia necessario determinare l'obiettivo che prevale o il «centro di gravità» delle misure in questione [v., in tal senso, sentenze 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio, Racc. pag. I-1527, punti 17-20 (in prosieguo: la «sentenza Chernobyl»); 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punti 16-20; 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner, Racc. pag. I-3189, punti 8-11, e causa C-83/94, Leifer e a., Racc. pag. I-3231, punti 8-11; 14 gennaio 1997, causa C-124/95, Centro-Com, Racc. pag. I-81, punti 26-29, nonché i pareri citati 1/78, punti 41-46, e 1/94, punti 28-31].

L'art. 6 CE sarebbe assolutamente conforme a tale giurisprudenza. Infatti, in forza di tale disposizione, le esigenze di protezione dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni di cui all'art. 3 CE. Diverse recenti iniziative della Commissione testimonierebbero così dell'importanza che tale istituzione attribuisce all'integrazione delle preoccupazioni di ordine non commerciale, in particolare delle questioni relative alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, nella politica economica e commerciale della Comunità. La Commissione aggiunge che considerazioni di ordine non commerciale sono, d'altronde, riconosciute e integrate da tempo nell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«accordo OMC») e nei suoi allegati, in particolare all'art. XX dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul com-

mercio (in prosieguo: il «GATT»), nell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (in prosieguo: l'«accordo SPS») e nell'accordo sulle barriere tecniche al commercio (in prosieguo: l'«accordo BTC»), senza che la Corte abbia perciò escluso, al punto 34 del suo parere 1/94, citato, la competenza esclusiva della Comunità a stipulare, in forza dell'art. 113 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 133 CE), il complesso degli accordi multilaterali relativi al commercio dei prodotti.

D'altronde la Corte avrebbe già dichiarato che l'art. 133 CE rimane la base giuridica adeguata per la stipulazione da parte della Comunità degli accordi relativi al commercio internazionale di prodotti, indipendentemente dalla questione di stabilire su quale base giuridica debbano essere adottate le misure di esecuzione interna di tali impegni. Così, le misure di esecuzione interna di impegni internazionali assunti sulla base all'art. 133 CE e relative al settore agricolo sono basate sull'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE) (v. parere 1/94, citato, punto 29). L'assenza di una completa armonizzazione sul piano intracomunitario in un settore contemplato dagli impegni internazionali assunti dalla Comunità non escluderebbe neppure il ricorso al solo art. 133 CE, dal momento che l'accordo in questione ha per oggetto l'eliminazione degli indebiti ostacoli al commercio internazionale di prodotti (parere 1/94, citato, punti 30-33).

Tenuto conto della moltiplicazione degli accordi che impongono restrizioni al com-

mercio internazionale per rispondere a preoccupazioni cosiddette non commerciali, il ricorso ad altre basi giuridiche avrebbe come risultato di svuotare della sua sostanza l'art. 133 CE e di compromettere la coerenza della politica della Comunità nei confronti delle sue controparti commerciali, nonché l'interesse complessivo della Comunità, a causa della partecipazione a tale tipo di accordi di tutti gli Stati membri o di una parte di questi ultimi.

Infine, per quanto riguarda le disposizioni del protocollo il cui oggetto esulerebbe dal contesto della regolamentazione del commercio internazionale di OVM, la Commissione contesta che la sentenza 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech (Racc. pag. I-4301, punto 43), comporti il ricorso all'art. 175, n. 1, CE anziché all'art. 174, n. 4, CE. Quest'ultima disposizione attribuirebbe in maniera esplicita alla Comunità una competenza a stipulare accordi internazionali nel settore dell'ambiente. La Commissione fa valere che, per quanto riguarda le regole di procedura applicabili, tale disposizione rinvia all'art. 300 CE.

Gli Stati membri manterrebbero la competenza, conformemente all'art. 174, n. 4, CE, a negoziare e stipulare accordi internazionali, nel settore della protezione dell'ambiente, soltanto se questi ultimi costituiscono misure di protezione rinforzate compatibili con il Trattato e notificate alla Commissione. Il rigoroso rispetto di tali condizioni sarebbe indispensabile per assicurare l'unità del mercato comune e l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

In conclusione, la Commissione chiede alla Corte di risolvere affermativamente le due questioni da essa presentate.

Il *governo danese* sostiene che l'art. 175, n. 1, CE, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 CE, costituisce la base giuridica adeguata e sufficiente per la stipulazione del protocollo da parte della Comunità.

Esso rinvia, a tale proposito, citando diversi esempi, alla prassi precedente del Consiglio in ordine alla scelta della base giuridica al fine della stipulazione di accordi in materia di ambiente, pur essendo consapevole del fatto che ciò non costituisce, *ex se*, un argomento decisivo. Secondo il detto governo, il Consiglio si sarebbe basato sistematicamente sull'art. 130 S del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE) o sul n. 1 di tale disposizione, eccetto in un caso isolato, escludendo le proposte diverse della Commissione.

Tale prassi sarebbe conforme alla giurisprudenza della Corte [v. sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939 (in prosieguo: la «sentenza «direttiva sui rifiuti»»), e 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2857], la quale avrebbe preso in considerazione l'oggetto principale dell'atto in questione, che è la protezione dell'ambiente, mentre l'armonizzazione delle condizioni del mercato all'interno della Comunità costituisce l'obiettivo accessorio di un atto del genere.

Secondo il governo danese, per determinare la base giuridica adeguata dell'atto recante stipulazione del protocollo, occorre, conformemente alla giurisprudenza consolidata, verificare se, tanto per il suo obiettivo quanto per il suo contenuto, il suddetto protocollo riguarda soprattutto il settore dell'ambiente o se gli aspetti commerciali svolgono un ruolo equivalente o, eventualmente, più importante.

nazionali rientrerebbe nella natura di un accordo multilaterale in materia ambientale. La complessità della materia in questione spiegherebbe altresì l'elevato numero di articoli relativi specificamente ai movimenti transfrontalieri. Tuttavia, ciò non significherebbe che le altre disposizioni del protocollo abbiano un carattere puramente accessorio.

A tale riguardo il governo danese fa valere che il protocollo fa parte di un insieme di misure adottate dalla comunità internazionale per proteggere e conservare la diversità biologica. In particolare, la Convenzione è un accordo relativo essenzialmente all'ambiente e a cui la Comunità ha aderito in base all'art. 130 S, n. 1, del Trattato (v., in tal senso, il preambolo del protocollo ed i suoi artt. 1 e 4).

La regolamentazione dei movimenti transfrontalieri degli OVM, che non avrebbe del resto alcuna finalità commerciale, non costituirebbe dunque il contenuto centrale del protocollo. Quest'ultimo sarebbe per lo più un accordo in materia ambientale inteso a regolamentare i rischi per la biodiversità e la salute umana connessi agli OVM.

Se il protocollo pone particolare attenzione, al suo art. 1, ai movimenti transfrontalieri, ciò è dovuto alla constatazione che le condizioni biologiche variano sensibilmente da uno Stato all'altro e che le disparità nel grado di sviluppo degli Stati in materia di biotecnologia moderna comportano particolari minacce per la biodiversità, e al fatto che la regolamentazione dei rischi connessi agli OVM sarebbe carente se non vi fossero norme che disciplinano i movimenti transfrontalieri. Così, al momento dell'elaborazione del protocollo, non sarebbero stati determinanti la quantità o il valore degli OVM oggetto di tali movimenti, bensì i rischi potenziali per la diversità biologica. D'altronde, il fatto di porre particolare attenzione sugli aspetti transfrontalieri piuttosto che sugli aspetti

Il governo danese non nega d'altronde che la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto un ampio ambito di applicazione all'art. 133 CE e che la politica commerciale comune non riguarda soltanto gli strumenti classici di politica commerciale. Tuttavia, dovrebbe sempre trattarsi di strumenti connessi ad una regolamentazione diretta a promuovere o ad agevolare il commercio. Il fatto che il Trattato, nella sua versione attualmente in vigore, preveda che la protezione dell'ambiente debba essere integrata nell'attuazione delle altre politiche comunitarie non può assolutamente essere interpretato nel senso che occorre utilizzare in misura minore rispetto al passato le sue disposizioni relative all'ambiente come base giuridica per gli accordi che, per il loro obiettivo e il loro

contenuto, sono per lo più accordi in materia ambientale.

Quanto all'art. 174, n. 4, CE, il governo danese sostiene che non può essere utilizzato come base giuridica per la stipulazione di accordi internazionali in materia ambientale. La detta disposizione si limiterebbe a definire gli obiettivi generali dell'azione della Comunità in materia (v., in tal senso, sentenze *Safety Hi-Tech*, citata, e 14 luglio 1998, causa C-341/95, *Bettati*, Racc. pag. I-4355). Secondo la sua stessa formulazione, tale disposizione imporrebbe esclusivamente agli Stati membri e alla Comunità un obbligo di cooperare «nel quadro delle loro competenze rispettive» con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

Infine, il governo danese sviluppa un'argomentazione più politica nei confronti della posizione della Commissione. Infatti, esso precisa di non comprendere perché quest'ultima abbia utilizzato questa occasione per esprimere la propria ostilità nei confronti degli accordi misti, dal momento che, comunque, il protocollo rimarrebbe un accordo misto, anche se venisse scelta la base giuridica perorata dalla Commissione. Nel caso specifico la Comunità e gli Stati membri hanno svolto un ruolo importante nel corso dei difficili negoziati del protocollo, che sono stati condotti proprio nella prospettiva della stipulazione di un accordo misto. Tali negoziati avrebbero chiaramente dimostrato che le difficoltà denunciate dalla Commissione non impediscono alla Comunità e ai suoi Stati membri di svolgere un ruolo importante nella negoziazione e nella stipulazione di accordi misti.

In conclusione, il governo danese ritiene che la Corte debba risolvere negativamente la prima questione e che non si debba quindi risolvere la seconda questione.

Anche il *governo ellenico* sostiene che il protocollo rientra senza dubbio nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente.

Esso ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra cui figurano lo scopo e il contenuto dell'atto nel suo insieme (v. sentenze 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito/Consiglio*, Racc. pag. I-5755, punto 25, e 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio*, Racc. pag. I-6177). La semplice presenza di elementi di politica commerciale all'interno di un accordo in materia ambientale non può avere l'effetto di trasformarlo in accordo commerciale, così come la presenza di fattori ambientali in un accordo di natura essenzialmente commerciale non altererebbe il carattere commerciale di quest'ultimo.

A tale riguardo il governo ellenico fa valere che l'esame delle finalità del protocollo così come dell'economia generale delle sue disposizioni conduce ineluttabilmente alla conclusione che si tratta di un accordo internazionale di carattere, prevalentemente, ambientale.

Del resto, la posizione della Commissione non sarebbe conforme all'approccio complessivo seguito dalla Comunità per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile, sostenuto proprio nel corso dei negoziati del protocollo. A tale riguardo essa non terrebbe conto dell'importanza dell'art. 22 della Convenzione, ai sensi del quale «[l]e disposizioni della presente Convenzione non modificano i diritti e gli obblighi che una parte contraente ha precedentemente assunto aderendo ad un accordo internazionale, a meno che l'esercizio di questi diritti o l'adempimento di questi obblighi possa causare gravi danni alla diversità biologica o possa porla in pericolo». Il criterio della protezione dell'ambiente sarebbe quindi determinante per l'interpretazione del protocollo (v., in tal senso, gli artt. 1, 2, n. 4, 4, 7, n. 4, 10, n. 6, 11, n. 8, 15, 16, n. 2, 17 e 26 del protocollo). Ora, se si scegliesse come base giuridica l'art. 133 CE, conferendo al protocollo un carattere essenzialmente commerciale, le conseguenze sulla sua interpretazione e sulla sua applicazione future sarebbero «devastanti».

Il governo ellenico aggiunge che, se il protocollo fosse diretto prevalentemente a disciplinare il commercio internazionale, sarebbe stato concluso nel quadro dell'OMC, come d'altronde auspicavano gli Stati Uniti d'America, e non in quello della Convenzione.

Il governo ellenico trae altresì argomenti dal fatto che il protocollo si basa sull'applicazione del principio della precauzione, che è un principio fondamentale del diritto dell'ambiente.

La tesi della Commissione diretta a non svuotare l'art. 133 CE della sua sostanza potrebbe del resto pregiudicare l'interpretazione effettuata da quest'ultima della detta disposizione, in quanto condurrebbe a svuotare del loro contenuto normativo una serie di altre disposizioni del Trattato.

Il governo ellenico fa altresì valere che, dal momento che il protocollo trova la propria base negli artt. 17 e 19, nn. 3 e 4, della Convenzione (v. il secondo 'considerando' del suo preambolo), è giuridicamente coerente che la Comunità approvi il detto protocollo sulla base della stessa competenza, vale a dire sulla base dell'art. 175 CE, al quale d'altronde si fa riferimento per qualsiasi azione in materia ambientale.

In conclusione, il governo ellenico ritiene che la base giuridica adeguata per la stipulazione del protocollo sia l'art. 175, n. 1, CE.

Esso aggiunge che la distinzione delineata dalla Commissione tra la competenza predominante della Comunità e la competenza residuale degli Stati membri è giuridicamente inaccettabile e tradisce un giudizio di valore per quanto riguarda le competenze miste, la cui esistenza corrisponde all'attuale configurazione della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri. Per lo stesso motivo, le considerazioni della Commissione in merito alle difficoltà di stipulazione e di gestione degli

accordi misti sarebbero irrilevanti. Infatti, accogliere queste ultime equivarrebbe a dichiarare la competenza esclusiva della Comunità per tutte le azioni previste nel Trattato, per la sola ragione che l'esercizio di competenze congiuntamente agli Stati membri comporterebbe difficoltà di gestione.

Il governo spagnolo fa valere che il protocollo è un accordo internazionale il cui contenuto è essenzialmente dedicato all'ambiente, cosicché l'unica base giuridica per la sua approvazione è l'art. 175, n. 1, CE.

Secondo la giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale (v., in particolare, sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, citata, punto 11). Tra tali criteri figurano in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Raccolta pag. I-1689, punto 14), dato che lo scopo semplicemente accessorio di un atto non può servire validamente per giustificare la scelta di una base giuridica (v., ad esempio, sentenza «direttiva sui rifiuti») e che, qualora la competenza di un'istituzione riposi su due norme del Trattato, quest'ultima è tenuta ad adottare l'atto corrispondente sulla base di ambedue le norme a meno che il cumulo di basi giuridiche non svuoti le prerogative del Parlamento della loro sostanza [v. sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89,

Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867 (in prosieguo: la «sentenza biossido di titanio»)].

Secondo il governo spagnolo, nel caso di specie, lo scopo e il contenuto del protocollo si collocano nel contesto di una politica specificamente ambientale e la sua incidenza sul commercio internazionale di prodotti è soltanto accessoria. Dall'art. 4 del protocollo risulta che quest'ultimo non ha come oggetto la regolamentazione del commercio degli OVM, ma l'adozione di misure che garantiscano la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica (v., nello stesso senso, gli artt. 2, 17, 20, 22, 23 e 26 del detto protocollo). Per impedire gli effetti negativi sulla conservazione e sull'uso della diversità biologica, i movimenti transfrontalieri di OVM costituiscono l'oggetto di una regolamentazione, come il transito, la manipolazione o l'utilizzazione degli stessi OVM.

Il governo spagnolo fa valere che, se è vero che la Corte ha adottato un'accezione lata della politica commerciale, che prende in considerazione l'evoluzione delle relazioni commerciali internazionali, ciò non significa assolutamente che un accordo internazionale, il cui principale obiettivo è la protezione dell'ambiente o della salute delle persone, debba essere adottato sulla base dell'art. 133 CE in quanto potrebbe incidere sul commercio internazionale, circostanza che svuoterebbe le altre politiche comunitarie della loro sostanza.

D'altronde, le difficoltà connesse alla gestione e all'applicazione di un accordo misto sarebbero irrilevanti per quanto riguarda la questione della base giuridica.

Infine, relativamente all'art. 174 CE, il governo spagnolo sostiene che tale disposizione si limita a definire obiettivi generali (v. sentenza 14 luglio 1990, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punto 57, nonché le citate sentenze Safety Hi-Tech, punto 43, e Bettati, punto 41), riconoscendo l'esistenza, al n. 4 della detta disposizione, di competenze ripartite tra la Comunità e gli Stati membri in materia di accordi internazionali relativi all'ambiente, senza tuttavia definire la procedura per la stipulazione di tali accordi. Si dovrebbe, all'uopo, ricorrere all'art. 175 CE. Quest'ultimo sarebbe dunque l'unica disposizione che può fungere da base giuridica a una norma di natura ambientale, sia interna che esterna.

Tale interpretazione sarebbe suffragata dalla prassi consolidata della Comunità.

Il *governo francese* fa valere, in via preliminare, che il protocollo è diretto ad attuare gli obiettivi della Convenzione, stipulata dalla Comunità in base all'art. 130 S del Trattato. Esso sottolinea che, nel corso dei negoziati che si sono conclusi con l'adozione del protocollo, quest'ultima ha svolto un ruolo molto

attivo e che vi è stata una perfetta coesione tra la stessa e gli Stati membri, il che ha permesso di prendere nella giusta considerazione gli obiettivi dell'Unione europea.

Il governo francese ritiene, in generale, che la base giuridica adeguata per la stipulazione del protocollo sia soltanto l'art. 175 CE e che i concetti di competenza residuale e di competenza preponderante, quand'anche fosse rilevata la loro esistenza nel diritto comunitario, non possano applicarsi nel caso specifico.

Per quanto riguarda la prima questione, dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che, qualora uno strumento internazionale permetta alla Comunità di adottare disposizioni in materia di protezione ambientale e tali misure abbiano un impatto sul commercio internazionale senza avere lo scopo di agevolarlo e neppure di regolamentarlo, l'art. 175 CE costituisce una base sufficiente per adottare un accordo del genere. Tale disposizione dovrebbe essere cumulata con l'art. 133 CE soltanto se le dette misure riguardassero, in maniera inscindibile, la protezione dell'ambiente e la promozione del commercio internazionale (v., a proposito dei rapporti tra l'istituzione ed il funzionamento del mercato interno, da una parte, e la protezione dell'ambiente, dall'altra, le sentenze biossido di titanio e «direttiva sui rifiuti»). Il governo francese richiama altresì la sentenza 28 giugno 1994, Parlamento/Consiglio, citata, nonché i paragrafi 42-44 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs in tale causa, che

distinguono tra le misure che contribuiscono alla realizzazione del mercato interno, per le quali l'art. 100 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE) dovrebbe essere utilizzato come base giuridica, e le misure che hanno un impatto sugli scambi, per le quali una disposizione del genere non costituirebbe una base giuridica necessaria.

Pertanto, secondo l'avvocato generale Jacobs, una misura «che definisce le caratteristiche che un prodotto deve possedere per poter circolare liberamente nell'ambito del mercato interno» — in linea con la sentenza biossido di titanio — costituirebbe una misura che richiede il ricorso alla base giuridica relativa al mercato interno. Al contrario, soltanto l'art. 175 CE consentirebbe di adottare misure che «realizzino un sistema armonizzato di procedure con le quali possono essere impediti e controllati i movimenti di un determinato prodotto a scopi di protezione ambientale».

Il governo francese rinvia parimenti alla prassi comunitaria di questi ultimi anni, citando diversi «accordi multilaterali in materia ambientale» o atti di esecuzione interna che attuano tali accordi, basati sull'art. 130 S del Trattato, escludendo il suo art. 113, malgrado tali accordi o atti avessero un evidente impatto tanto sugli scambi intracomunitari quanto sugli scambi tra la Comunità e gli Stati terzi.

Gli esempi citati dalla Commissione a sostegno della propria tesi non riguarderebbero la politica dell'ambiente, bensì la politica di sviluppo, la politica agricola comune nonché la politica estera e di sicurezza comune. Orbene, queste ultime politiche avrebbero un nesso con la politica commerciale molto diverso da quello che gli accordi internazionali nel settore del commercio hanno con gli accordi nel settore dell'ambiente. Inoltre, l'iter logico della Corte alla base delle sentenze biossido di titanio e «direttiva sui rifiuti» sarebbe difficilmente applicabile al caso di specie.

L'esame dello scopo e del contenuto del protocollo, che costituiscono elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, sui quali, conformemente alla giurisprudenza della Corte, deve fondarsi la scelta della base giuridica, confermerebbe la fondatezza del ricorso al solo art. 175 CE.

Il governo francese richiama vari elementi che testimoniano, a suo parere, dell'obiettivo ambientale delle misure previste dal protocollo: il mandato affidato ai negoziatori dalla Conferenza delle parti alla Convenzione, il titolo del protocollo, il suo preambolo nonché i suoi artt. 1 e 4.

Del resto, il semplice fatto che le dette misure abbiano ad oggetto i movimenti

transfrontalieri di OVM non renderebbe necessario il ricorso all'art. 133 CE come base giuridica; infatti, il fatto che il protocollo include una regolamentazione degli scambi transfrontalieri non giustifica il suo inquadramento nell'ambito della politica commerciale comune. Se vengono contemplati gli scambi, ciò avviene soltanto per controllarli, e perfino impedirli, per uno scopo di natura ambientale. Non si tratterebbe quindi di regolamentare il commercio al fine di agevolarlo.

Quanto al contenuto del protocollo, il governo francese fa valere che esso presenta due tipi di disposizioni distinte:

— da una parte, gli artt. 7-14 prevedrebbero le diverse fasi della procedura di autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa applicabile agli OVM e le norme specifiche che si applicano alla categoria degli OVM destinati all'alimentazione umana o animale oppure a essere trasformati. Tali disposizioni costituirebbero la regolamentazione applicabile agli scambi commerciali o agli scambi di natura scientifica e preciserebbero le modalità per valutare i rischi per l'ambiente di un eventuale movimento transfrontaliero di OVM;

— dall'altra, numerosi altri articoli contribuirebbero alla realizzazione degli

obiettivi del protocollo e comporterebbero impegni distinti da quelli assunti in forza degli artt. 7-14. Si tratterebbe delle disposizioni relative alla valutazione del rischio ad opera delle parti (art. 15), alla gestione del rischio da parte delle stesse (art. 16), ai movimenti transfrontalieri non intenzionali (ad esempio accidentali), nonché delle misure di emergenza che potrebbe essere necessario adottare a causa di tali movimenti (art. 17), delle norme relative alla manipolazione, trasporto, imballaggio e identificazione (art. 18), dell'istituzione di un Centro di scambio d'informazioni sulla biosicurezza (art. 20), delle misure di prevenzione relative ai movimenti transfrontalieri illeciti (art. 25) e dell'avvio di consultazioni internazionali per l'istituzione di un regime in materia di responsabilità e di risarcimento per i danni derivati da movimenti transfrontalieri di OVM (art. 27).

Pertanto, non sarebbe quindi lecito limitare il protocollo alle norme contenute nei suoi artt. 7-14. Tali disposizioni non giustificerebbero neppure un riferimento all'art. 133 CE, poiché, secondo quanto affermato dall'avvocato generale Jacobs nella causa 187/93, Parlamento/Consiglio, citata, le procedure da esse previste possono essere qualificate come «sistema di procedure armonizzate dirette ad impedire o a controllare i movimenti transfrontalieri di OVM per motivi connessi alla protezione dell'ambiente», ma in nessun caso come «definizione delle caratteristiche» che devono possedere gli OVM «per avere libero accesso nella Comunità».

In conclusione, secondo il governo francese, lo scopo e il contenuto del protocollo testimoniano del fatto che la base giuridica adeguata di quest'ultimo — di cui tuttavia non si contesta il rilevante impatto sugli scambi di OVM — è il solo art. 175 CE.

Quanto agli accordi SPS e BTC, a proposito dei quali la Corte, ai punti 31 e 33 del parere 1/94, citato, ha rilevato che la loro stipulazione poteva legittimamente basarsi sull'art. 113 del Trattato, il governo francese, da una parte, sostiene che, secondo la Corte, lo scopo essenziale di tali accordi era di limitare gli effetti negativi sul commercio e quindi di promuovere gli scambi, mentre il protocollo ha lo scopo di controllarli, e persino eventualmente di impedirli. Dall'altra, lo stesso governo fa valere che i due suddetti accordi creano un quadro istituzionale diretto ad assicurare che le misure adottate per fronteggiare un rischio per la salute o di altra natura non abbiano un indebito impatto sul commercio, mentre il protocollo muove dal rilievo che sussiste un rischio specifico per l'ambiente e che tale rischio deve essere oggetto di misure di controllo.

D'altronde, secondo il governo francese, le difficoltà di applicazione di una categoria di accordi internazionali non sono pertinenti per scegliere una base giuridica. Esso ritiene al contrario che, nel settore degli accordi in materia di ambiente, il principio di stretta cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sia attuato in modo soddisfacente.

Le considerazioni della Commissione relative allo smantellamento della politica commerciale comune celerebbero in realtà il timore che, applicando il protocollo, gli Stati membri o la Comunità violino altri obblighi internazionali di quest'ultima ed in particolare l'accordo OMC. Il governo francese reputa tale timore perfettamente legittimo, ma la scelta di una base giuridica inadeguata e ingiustificata non costituirebbe una strategia che consenta di fugarlo utilmente.

Esisterebbero altre modalità, più adatte, per controllare che l'attuazione del protocollo non abbia un impatto negativo sulla politica commerciale comune. Tali modalità possono consistere, ad esempio, nell'inserire, nel preambolo della decisione che autorizza la Comunità a stipulare il detto protocollo, una frase che recita in modo chiaro che la Comunità rispetterà tutti i suoi altri obblighi internazionali oppure nell'attuare una procedura di verifica sistematica della conformità di qualsiasi decisione assunta in applicazione del protocollo con gli altri obblighi internazionali della Comunità, o ancora nel prevedere misure di coordinamento specifico tra i diversi servizi interessati.

Infine, per quanto riguarda la scelta tra l'art. 174, n. 4, CE e l'art. 175, n. 1, CE, il governo francese fa valere che, anche nel caso in cui la Corte rilevasse che il primo quesito della Commissione è ricevibile, tale punto specifico non lo sarebbe. Infatti, tale questione riguarderebbe comunque una

competenza ripartita e non potrebbe incidere sulla procedura. Il governo francese non comprende il motivo per cui la scelta di una base giuridica piuttosto che un'altra inciderebbe sulla compatibilità del protocollo — e anche della decisione che autorizza la stipulazione di quest'ultimo — con il Trattato.

Anche ammettendo che l'art. 174, n. 4, CE possa costituire una «base giuridica esterna», la Comunità disporrebbe comunque di due basi per adottare atti di diritto internazionale:

— l'art. 174, n. 4, CE per gli accordi che riguardano la cooperazione tra gli Stati terzi e la Comunità e che vertono su vari aspetti della politica in materia ambientale;

— l'art. 175, n. 1, CE per gli accordi, di natura più settoriale, diretti ad attuare, sul piano internazionale, competenze già esercitate sul piano interno (v., in tal senso, la sentenza *Safety Hi-Tech*, citata).

Il governo francese rileva che il protocollo rientra piuttosto nell'ambito di quest'ultima categoria poiché consente l'applica-

zione tra la Comunità e gli Stati terzi di norme analoghe a quelle già esistenti tra gli Stati membri.

In conclusione, nel caso in cui la Corte ammettesse la ricevibilità del primo quesito, il detto governo chiede di risolverlo nel senso che:

«La Comunità dispone delle competenze necessarie e sufficienti, in base all'art. 175, n. 1, [CE], per stipulare, congiuntamente agli Stati membri, il protocollo di [Cartagena] sulla biosicurezza».

Alla luce di quanto sopra, il secondo quesito diverrebbe privo di oggetto.

Il governo francese contesta, comunque, la nozione di «competenza preponderante» della Comunità, che non sarebbe riconosciuta nel diritto comunitario e non sarebbe stata sancita dalla giurisprudenza della Corte. Quest'ultima riconoscerebbe soltanto accordi in cui solo la Comunità può essere parte, a motivo della sua competenza esclusiva, oppure accordi misti che rientrano in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri (v., in particolare, sentenza 19 marzo 1996, *Commissione/Consiglio*, citata, punto 48).

Il detto governo aggiunge che, poiché la Commissione non contesta il fatto che, benché stipulato sulla base degli artt. 133 CE e 175 CE, il protocollo è un accordo misto, si deve richiamare la giurisprudenza della Corte relativa all'esigenza di una stretta cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento del protocollo (v., in particolare, sentenza 19 marzo 1996, Commissione/Consiglio, citata).

Il *governo italiano* sostiene che il protocollo contiene una regolamentazione in materia ambientale destinata, come precisa il suo art. 1, a combattere gli effetti negativi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della diversità biologica, così come sulla salute umana, in particolare quelli connessi ai movimenti transfrontalieri di OVM. Dall'analisi delle disposizioni del detto protocollo risulterebbe chiaramente che l'oggetto e lo scopo di quest'ultimo sono l'istituzione di un quadro giuridico procedurale applicabile ai movimenti transfrontalieri intenzionali di OVM (artt. 4-16) ed ai movimenti transfrontalieri non intenzionali che possono avere rilevanti effetti negativi sulla diversità biologica (art. 17).

Le istanze ambientali ed i rischi per la salute umana sarebbero particolarmente presi in considerazione agli artt. 10, n. 6, e 11, n. 8, del protocollo, laddove si prevedono le circostanze nelle quali le parti

possono adottare decisioni restrittive relativamente all'importazione di OVM.

Se è vero che la competenza comunitaria in materia commerciale, tanto sul piano interno quanto sul piano esterno, è esclusiva, l'aspetto commerciale dovrebbe venire meno dinanzi alle esigenze imperative, riconosciute dalla Corte, attinenti alla protezione dell'ambiente e alla tutela della salute delle persone.

Conformemente all'art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, occorrerebbe riferirsi al contesto in cui il protocollo è stato adottato, il quale contesto comprende, segnatamente, ogni accordo relativo al Trattato da interpretare ed ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti [art. 31, n. 2, lett. a)]. Orbene, il protocollo è stato adottato nel contesto della Convenzione sulla diversità biologica.

Il governo italiano ritiene che, in tale contesto, la base giuridica della decisione del Consiglio debba essere identificata tra le disposizioni relative alla politica in materia ambientale della Comunità.

Qualunque sia l'articolo specifico su cui dovrebbe essere fondata la detta decisione

relativa alla stipulazione, vale a dire l'art. 174, n. 4, CE, oppure l'art. 175 CE, il governo italiano fa valere che la decisione sarà comunque adottata a maggioranza qualificata e previa consultazione del Parlamento.

Trattandosi di una competenza ripartita tra la Comunità e gli Stati membri, questi ultimi, secondo il governo italiano, parteciperanno al protocollo assumendo gli obblighi attinenti ai settori per i quali mantengono una competenza residuale rispetto alla competenza comunitaria. Il detto protocollo dovrebbe quindi essere necessariamente un accordo misto. A tale proposito il governo italiano ricorda la posizione della Corte sul dovere di stretta cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti (parere 19 marzo 1993, 2/91, Racc. pag. I-1061, punto 38, e parere 1/94, citato, punto 108).

Il *governo austriaco* fa valere, in generale, che il protocollo costituisce — come risulta dai suoi lavori preparatori, dalla sua finalità e dalle sue disposizioni — un accordo multilaterale nel settore dell'ambiente, che riposa sul principio della precauzione (art. 1 del protocollo). La sua finalità ambientale, nettamente sottolineata dal suo preambolo, sarebbe del resto dovuta in gran parte all'iniziativa della Comunità e dei suoi Stati membri, avendo la Commissione — così come tutti gli Stati — costantemente posto una particolare attenzione su tale finalità nel quadro dei negoziati.

Lo scopo dell'accordo sarebbe quello di assicurare un adeguato livello di protezione nell'utilizzazione degli OVM, onde evitare eventuali effetti negativi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della diversità biologica. A tal fine verrebbe istituito un ampio sistema di informazione che deve consentire a qualsiasi Stato di assumere decisioni con cognizione di causa in merito alla possibilità di utilizzare OVM sul proprio territorio.

Il governo austriaco contesta, a tale riguardo, la posizione della Commissione secondo cui taluni articoli del protocollo — in particolare l'art. 11 — avrebbero una natura di principio rispetto ad altre disposizioni qualificate come accessorie, come le disposizioni relative al finanziamento, alla responsabilità, agli aspetti socioeconomici, al centro di scambio d'informazioni e allo sviluppo di competenze. In assenza di queste ultime disposizioni, un'attuazione del protocollo sarebbe impossibile, soprattutto per i paesi in via di sviluppo.

Secondo il governo austriaco, le conseguenze del protocollo in materia di politica commerciale possono essere valutate solo con riguardo alla sua finalità ambientale. Esso sottolinea, a tale proposito, che la nozione di «movimenti transfrontalieri» non deve del resto essere applicata esclusivamente al settore commerciale. Trattandosi in specie degli OVM, i movimenti transfrontalieri per scopi di ricerca scientifica costituirebbero un aspetto essenziale del detto protocollo.

Il governo austriaco aggiunge che il riferimento all'art. XX del GATT è irrilevante. Il GATT sarebbe manifestamente un accordo commerciale ed il suo art. XX dovrebbe essere considerato come una disposizione derogatoria, che consente alle parti contraenti di adottare misure di salvaguardia per particolari ragioni.

vedimenti di protezione ancora maggiore, possono essere assunti solo se le normative in questione sono state adottate in virtù dell'art. 175 CE, nonché, dall'altra, dalla prassi consolidata del Consiglio, che consiste nel fondare gli accordi internazionali sull'art. 175, n. 1, CE, e non sull'art. 174, n. 4, CE.

Per quanto riguarda più in particolare la scelta della base giuridica adeguata, il governo austriaco ricorda che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale scelta deve basarsi su elementi obiettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Le ragioni che giustificano, secondo la Commissione, il ricorso all'art. 133 CE, in combinato disposto con l'art. 174, n. 4, CE, vale a dire un'asserita «legittima preoccupazione» in merito all'erosione delle competenze comunitarie o alla complessità della gestione degli accordi misti, sarebbero irrilevanti per risolvere le questioni sollevate.

Infine, il governo austriaco rileva che la scelta dell'art. 175, n. 1, CE come base giuridica consente di assicurare l'esercizio da parte del Parlamento, il cui ruolo è particolarmente importante in materia ambientale, del suo potere di codecisione, nonché la consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, mentre, nell'ambito della procedura di cui all'art. 133 CE, il Parlamento viene semplicemente informato e, in quella prevista all'art. 174, n. 4, CE, viene soltanto consultato.

Il governo austriaco sostiene che l'art. 174 CE si limita a definire gli obiettivi e i principi che devono presiedere all'attuazione della politica comunitaria nel settore ambientale, ma non istituisce competenze proprie (v. citate sentenze Peralta, punto 57, e Bettati, punto 41). Soltanto l'art. 175, n. 1, CE costituirebbe la base giuridica di un'azione del Consiglio finalizzata alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 174 CE. Del resto, tale interpretazione sarebbe suffragata, da una parte, dal fatto che i provvedimenti adottati in base all'art. 176 CE, vale a dire i prov-

In conclusione, il governo austriaco ritiene che il protocollo non costituisca un accordo di politica commerciale, ma un accordo di politica ambientale. Gli aspetti commerciali sono considerati soltanto da talune disposizioni del detto protocollo, quali il suo art. 11, che ha ad oggetto i movimenti di prodotti destinati ad essere utilizzati direttamente per l'alimentazione umana o animale oppure ad essere trasformati. Le competenze degli Stati membri non avrebbero quindi un «carattere residuale»; al contrario, le principali disposizioni del protocollo rientrerebbero nell'ambito della competenza di questi ultimi.

Il governo del Regno Unito sostiene che la corretta base giuridica dell'atto recante stipulazione del protocollo è l'art. 175, n. 1, CE, in combinato disposto con l'art. 300, n. 2, primo comma, prima frase, CE. Come gli altri Stati membri che hanno presentato osservazioni, il governo del Regno Unito fa valere, a tale riguardo, la prassi consolidata del Consiglio.

Nel caso specifico il protocollo perseguirebbe manifestamente i due primi obiettivi menzionati all'art. 174, n. 1, CE, vale a dire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente nonché la tutela della salute delle persone. Il protocollo perseguirebbe altresì il terzo di tali obiettivi, cioè l'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», partendo dal principio che la diversità biologica è una risorsa naturale. Indubbiamente, esso perseguirebbe anche il quarto di tali obiettivi, dal momento che costituirebbe, sul piano internazionale, una misura destinata a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Il governo del Regno Unito aggiunge che il principio della precauzione, citato all'art. 174, n. 2, CE, svolge un ruolo preponderante tra gli obiettivi del protocollo (v., ad esempio, il quarto 'considerando' del suo preambolo nonché i suoi artt. 1, 10, n. 6, e 11, n. 8). Inoltre, conformemente all'art. 174, n. 2, CE, il protocollo rispetterebbe il principio dell'azione preventiva e il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati

all'ambiente (v., ad esempio, i 'considerando' quarto e settimo del suo preambolo, nonché i suoi artt. 3, 7 e 15-18); quanto all'art. 27, esso riguarderebbe l'elaborazione di norme conformi al principio «chi inquina paga» prevedendo l'elaborazione di norme di diritto internazionale pubblico per il risarcimento dei danni causati da movimenti transfrontalieri di OVM.

Il governo del Regno Unito fa altresì valere che, conformemente all'art. 174, n. 3, CE, il protocollo tiene conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nei territori delle parti contraenti nonché dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione. Conformemente al n. 4 della detta disposizione, il protocollo prevede la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti (v., ad esempio, i 'considerando' secondo, terzo e ottavo del suo preambolo, nonché i suoi artt. 6, 10, 14-16, 20, 22 e 29).

Ora, l'art. 175 CE costituirebbe proprio una base giuridica per realizzare gli obiettivi di cui all'art. 174 CE.

Il governo del Regno Unito richiama, d'altronde, la giurisprudenza della Corte secondo cui la scelta della base giuridica di un atto da adottare da parte di un'istituzione comunitaria deve basarsi su elementi

oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra tali elementi figurano lo scopo e il contenuto di tale atto.

L'art. 133 CE sarebbe quindi una base giuridica inadeguata per la stipulazione del detto protocollo.

Nel caso specifico lo scopo ambientale del protocollo sarebbe indicato nel suo preambolo e nei suoi artt. 1 e 2. Secondo il detto governo, il contenuto del protocollo sarebbe conforme a tale obiettivo: esso istituisce una procedura di autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa precedentemente al primo movimento transfrontaliero intenzionale di OVM; in forza dell'art. 15, sulla base di metodi scientificamente testati vengono effettuate valutazioni dei rischi che si fondano, come minimo, sulle informazioni fornite conformemente alla procedura di autorizzazione preventiva di cui sopra e su altre evidenze scientifiche disponibili; ai sensi dell'art. 16, le parti istituiscono e applicano meccanismi per controllare i rischi associati all'utilizzazione, alla manipolazione ed ai movimenti transfrontalieri di OVM; in forza degli artt. 20 e 22, esse partecipano ad un sistema di scambio d'informazioni e al Centro di scambio d'informazioni sulla biosicurezza e cooperano per sviluppare e rafforzare le risorse umane e le capacità istituzionali in materia di biosicurezza.

Il governo del Regno Unito sottolinea che, utilizzando il termine «movimenti», gli estensori del protocollo hanno cercato di comprendere i movimenti diversi da quelli commerciali, quali i movimenti non intenzionali di OVM, i movimenti transfrontalieri illeciti ed i movimenti di tali organismi per finalità caritative, interesse pubblico o privato, nonché altri movimenti di natura non commerciale.

Il protocollo sarebbe estraneo anche alla soppressione delle limitazioni agli scambi internazionali e alla riduzione delle barriere doganali. Anche qualora pregiudicasse il commercio, esso avrebbe ad oggetto il controllo o la sorveglianza dei movimenti internazionali di OVM (v. sentenza 28 giugno 1994, Parlamento/Consiglio, citata, in cui il governo del Regno Unito constata che tanto l'avvocato generale quanto la Corte si sono basati sul fatto che l'atto in questione non agevolava la liberalizzazione degli scambi in questione, circostanza che avrebbe consentito di adottare come base l'art. 113 del Trattato).

Benché pregiudichi il commercio con i paesi terzi in via incidentale, la componente principale o preponderante del protocollo sarebbe il perseguimento del programma in materia ambientale della Comunità, conformemente all'art. 175, n. 1, CE.

L'accordo OMC e, in particolare, le considerazioni di ordine non commerciale riprese in taluni allegati di tale accordo, segnatamente nell'art. XX del GATT, nell'accordo SPS e nell'accordo BTC — per la

cui stipulazione la Corte ha confermato che la Comunità poteva agire sulla base dell'art. 113 del Trattato —, non militerebbero in favore dell'art. 133 CE come base giuridica del protocollo, dal momento che il «centro di gravità» di quest'ultimo non è la promozione del commercio, ma la protezione dell'ambiente.

D'altronde, il governo del Regno Unito ritiene che l'art. 174, n. 4, CE non offra una base giuridica congiunta adeguata, poiché non attribuisce una competenza per la stipulazione di accordi internazionali. Esso impone soltanto agli Stati membri e alla Comunità un obbligo di cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali «nel quadro delle loro competenze rispettive». L'art. 174, n. 4, secondo comma, CE dispone altresì espressamente che il primo comma di tale disposizione non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a stipulare accordi internazionali.

Tale disposizione si limiterebbe a definire gli obiettivi della Comunità in materia ambientale, in quanto il compito di decidere circa l'azione che deve essere intrapresa per realizzare tali obiettivi è affidato al Consiglio dall'art. 175 CE (v. citate sentenze Peralta, punto 57, e Safety Hi-Tech, punto 43, nonché il paragrafo 76 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger nelle cause Safety Hi-Tech e Bettati, citate; v. altresì le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-187/93, Parlamento/Consiglio, citata).

Infine, le difficoltà connesse alla gestione e all'applicazione di un accordo misto non possono oltremodo avvalorare la tesi della Commissione. Comunque, secondo il governo del Regno Unito, questa istituzione sovrastima tali difficoltà. Gli accordi misti sarebbero «fenomeni ben conosciuti che continueranno sicuramente ad esistere fintanto che la Comunità ed i suoi Stati membri saranno abilitati a stipulare dei trattati». Dopo che l'Atto unico europeo ha introdotto nel Trattato CE un titolo sull'ambiente, la competenza mista in tale settore sarebbe stata espressamente riconosciuta. La stessa Commissione sottolinea che la Comunità europea e gli Stati membri avrebbero svolto un ruolo importante nel corso dei difficili negoziati del protocollo, che si sono svolti in quattro anni. Essa avrebbe potuto svolgere difficilmente tale ruolo se gli ostacoli fossero stati così rilevanti come essa sostiene attualmente. Inoltre, le asserite difficoltà non possono essere considerate dalla Corte, che deve basare la sua decisione su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale.

In conclusione, il governo del Regno Unito ritiene che gli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 CE, non costituiscano la base giuridica adeguata per la stipulazione del protocollo a nome della Comunità europea. Pertanto, non sarebbe necessario risolvere la seconda questione.

In subordine, il governo del Regno Unito fa valere, per risolvere la seconda questione,

che fino ad oggi la Comunità ha adottato relativamente poche norme comuni in materia di biosicurezza. I principali strumenti adottati in materia sono la direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/219/CEE, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (GU L 117, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 ottobre 1998, 98/81/CE (GU L 330, pag. 13), e la direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CEE, sull'emissione deliberata dell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU L 117, pag. 15).

rato che, in forza dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, «un trattato deve essere interpretato in buona fede, seguendo il senso ordinario da attribuire ai suoi termini nel loro contesto, ed alla luce del suo oggetto e del suo fine». Quando un accordo è strettamente connesso ad uno o a diversi strumenti o iniziative già adottati, è lecito ritenere che tali strumenti o iniziative facciano parte del contesto in cui la lettera dell'accordo deve essere interpretata, fatto che dovrebbe risultare particolarmente utile nel caso specifico, considerati gli stretti legami tra il protocollo e la Convenzione.

Nessuna di tali direttive avrebbe lo scopo di contribuire ad assicurare un livello adeguato di protezione per il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicura di OVM ottenuti con la moderna biotecnologia che possono avere effetti negativi sulla conservazione e sull'uso sostenibile della diversità biologica, «con particolare attenzione ai movimenti transfrontalieri» (art. 1 del protocollo). Sarebbe quindi impossibile stabilire una competenza comunitaria preponderante, e tantomeno esclusiva, a stipulare il protocollo, e ciò sulla base del principio «in foro interno, in foro esterno» [v., in tal senso, sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 17 (in prosieguo: la «sentenza AETR»)].

Secondo il Parlamento, non si può sostenere, nei confronti di tali stretti legami, che il protocollo è stato negoziato e firmato, in via principale, per ragioni relative al commercio internazionale degli OVM. Al contrario, se è stato deciso di trattare i movimenti transfrontalieri di tali prodotti come una questione prioritaria, ciò non è stato fatto per regolamentare il commercio di questi ultimi, ma perché tali movimenti e le attività connesse rappresentano uno specifico rischio per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica.

Il Parlamento ricorda, in via preliminare, che la Corte, nel suo parere 14 dicembre 1991, 1/91 (citato, punto 14), ha dichia-

Il Parlamento ritiene che la tesi propugnata dalla Commissione sembri non tenere conto dell'insegnamento principale del parere 1/94, citato, in particolare del suo punto 42, secondo cui la portata della politica commerciale comune, per quanto ampia possa essere in via di principio, è limitata dal «sistema del Trattato nel suo insieme», e segnatamente dall'esistenza di

disposizioni più specifiche che disciplinano le competenze della Comunità in altri settori.

Prendendo in considerazione i criteri su cui deve basarsi la scelta della base giuridica di un atto, come risultano dalla giurisprudenza della Corte, il Parlamento fa valere che dallo scopo e dal contenuto del protocollo discende che quest'ultimo verte specificamente sugli OVM e non sugli scambi internazionali.

Così, lo scopo ambientale del protocollo non sarebbe assolutamente in dubbio (v. art. 1 di quest'ultimo).

Per quanto riguarda il contenuto sostanziale del protocollo, il Parlamento ritiene che le preoccupazioni dei suoi autori per l'ambiente siano presenti tanto nel terzo 'considerando' del suo preambolo quanto nelle sue disposizioni di carattere sostanziale (artt. 1, 2, nn. 2 e 4, 14, 22, 23, 25, 27 e 28).

In particolare, due elementi testimonierebbero dell'importanza del protocollo per la protezione dell'ambiente. Da una parte, esso riconoscerebbe espressamente, forse per la prima volta in un accordo internazionale, la necessità di una specifica regolamentazione degli OVM e ammetterebbe che tali prodotti, per ragioni connesse alla protezione dell'ambiente, non possono

essere trattati come qualsiasi altro prodotto. Dall'altra, il protocollo applicherebbe in modo molto concreto il principio della precauzione, uno dei principi fondamentali della politica della Comunità nel settore dell'ambiente, per determinare l'ambito esatto degli obblighi dei paesi importatori. Così, tanto l'art. 10, n. 6, quanto l'art. 11, n. 8, dispongono che «l'assenza di certezza scientifica (...) in merito ai potenziali effetti negativi di un organismo vivente modificato sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica (...) non impedisce [alla] Parte [importatrice] di prendere una decisione adeguata sull'importazione di tale organismo vivente modificato». Occorre sottolineare che, come formulato in tali disposizioni, il principio della precauzione giustificerebbe il rifiuto di autorizzare l'importazione «al fine di evitare o minimizzare tali potenziali effetti negativi».

In tal modo, il protocollo adotterebbe la versione «permissiva» di tale principio, circostanza tipica degli accordi sulla protezione dell'ambiente, anziché la versione «restrittiva» riscontrabile in taluni accordi commerciali, e segnatamente all'art. 5, n. 7, dell'accordo SPS. Quest'ultima disposizione sarebbe intesa a ridurre i casi in cui un membro può avvalersi del principio della precauzione per limitare l'importazione di prodotti.

Il Parlamento sostiene, d'altronde, che è possibile applicare al caso di specie l'iter logico seguito dalla Corte nella sua sen-

tenza 28 giugno 1994, Parlamento/Consiglio, citata. Al contrario, la sentenza Chernobyl, richiamata dalla Commissione a sostegno della propria interpretazione, non sarebbe idonea a suffragare la tesi di questa istituzione, dal momento che essa verteva su una misura «classica» di politica commerciale. Infatti, il regolamento contestato nella causa che ha dato origine alla sentenza Chernobyl non avrebbe fatto altro che assoggettare l'immissione in libera pratica di taluni prodotti agricoli all'osservanza di tolleranze massime di contaminazione radioattiva, anche se la sua adozione era giustificata da ragioni di tutela della salute delle persone. Così la Corte ha dichiarato, al punto 16 della detta sentenza, che tale regolamento «ha lo scopo di disciplinare gli scambi tra la Comunità e i paesi terzi; per questo motivo rientra nella politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113 del Trattato CEE». Il protocollo non sarebbe quindi, come sostiene la Commissione, «un atto vertente sul commercio internazionale degli OVM», ma piuttosto un accordo che, allo scopo di conservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, stabilisce norme minime, in particolare di procedura, per il perseguimento delle attività che creano taluni rischi per la conservazione della diversità biologica.

Tuttavia, il Parlamento riconosce che, benché la componente ambientale del protocollo sia preponderante, quest'ultimo avrà altresì effetti sul commercio degli OVM. Qualora si dimostrasse che tali effetti si aggiungono significativamente alla protezione dell'ambiente di cui all'art. 175, n. 1, CE, il Parlamento ritiene che il detto protocollo potrebbe allora essere qualificato come strumento vertente sul commercio internazionale, circostanza che richie-

derebbe di fare riferimento all'art. 133 CE nella base giuridica dell'atto recante stipulazione di tale strumento.

Il Parlamento sostiene di non difendere una concezione restrittiva della politica commerciale. Esso ricorda di aver auspicato, con un relativo successo, nelle sue proposte all'ultima conferenza intergovernativa, una notevole estensione del settore dell'art. 133 CE. Tuttavia sarebbe necessario attribuire alle altre basi giuridiche previste nel Trattato, comprese quelle attinenti alla protezione dell'ambiente, il loro giusto valore. Il fatto di sostenere che un accordo, di fondamentale importanza per la protezione dell'ambiente a livello internazionale, non rientri nel settore della politica commerciale non equivarrebbe a «svuotare l'art. 133 CE della sua sostanza». Anche se il Parlamento può comprendere l'auspicio della Commissione di evitare le difficoltà connesse alla ripartizione di competenze, tali considerazioni non potrebbero interferire sulla scelta della base giuridica. Al punto 107 del suo parere 1/94, citato, la Corte ha segnatamente constatato che «il problema della ripartizione della competenza non può essere risolto in funzione delle difficoltà che potrebbero sorgere al momento di applicare gli accordi».

Infine, quanto alla scelta tra l'art. 174, n. 4, CE e l'art. 175, n. 1, CE, il Parlamento ammette che la prima di tali disposizioni, che prevede che «la Comunità (...) [coopera] con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti», potrebbe sembrare più specifica rispetto alla seconda delle dette disposizioni per giustificare la

competenza nel merito della Comunità a stipulare il protocollo. Esso ricorda nondimeno che la Corte ha statuito, nella sua sentenza 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-779, punti 42 e 43), che occorre «esaminare se norme comunitarie interne corrispondenti alle disposizioni della Convenzione debbano essere adottate sul fondamento» del n. 1 o del n. 2 dell'art. 175 CE, poiché la scelta dell'una o dell'altra di tali disposizioni determina la procedura di adozione dell'atto e, in particolare, le modalità di voto in seno al Consiglio. Inoltre, il Parlamento rileva che, conformemente al punto 9 della sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, citata, «[un] espresso richiamo [alla base giuridica] è (...) indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e la Corte nell'incertezza circa la precisa base legale». Pertanto, il Parlamento non considera utile la soluzione proposta dalla Commissione, che consiste nel citare come base giuridica soltanto l'art. 174, n. 4, CE, dal momento che gli interessati e la Corte non conoscerebbero il motivo per cui il Consiglio si è pronunciato all'unanimità piuttosto che a maggioranza qualificata, o viceversa.

In conclusione, il Parlamento propone alla Corte di risolvere le questioni nel senso che, da una parte, l'art. 175, n. 1, CE costituisce la base giuridica adeguata dell'atto relativo alla stipulazione del protocollo da parte della Comunità e, dall'altra, che, se gli effetti del detto protocollo sul commercio internazionale esorbitassero dall'ambito dell'art. 175, n. 1, CE, sarebbe opportuno

aggiungere un riferimento all'art. 133 CE nella base giuridica di tale atto.

Il Consiglio fa valere che, conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, per stabilire se la doppia base giuridica, formata dagli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE, sia adeguata, occorre esaminare se, per il suo scopo e il suo contenuto, il protocollo verta sia sull'ambiente sia sul commercio — essendo tali due aspetti fondamentali —, nel qual caso sarebbe necessaria una doppia base giuridica per autorizzare la stipulazione del protocollo da parte della Comunità, oppure se quest'ultimo abbia effetti soltanto accessori sulla politica in materia ambientale o sulla politica commerciale, nel qual caso sarebbe sufficiente una sola base per consentire tale stipulazione.

Il Consiglio constata che il protocollo rinvia, nel suo preambolo, agli artt. 19, nn. 3 e 4, 8, lett. g), e 17 della Convenzione, nonché alla decisione II/5 della Conferenza delle parti alla detta Convenzione. Esso fa quindi parte di un complesso di misure adottate dalla comunità internazionale per proteggere e conservare la diversità biologica.

Il Consiglio rinvia altresì agli artt. 1 e 2, n. 2, del protocollo per sottolineare la finalità ambientale di quest'ultimo.

Secondo il Consiglio, non si può contestare che il protocollo sia stato negoziato con l'obiettivo fondamentale dell'istituzione di strumenti, come l'istituzione di una procedura di «autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa», prevista all'art. 19, n. 3, della Convenzione, per controllare i rischi per la conservazione e per l'uso sostenibile della diversità biologica, nonché per la salute umana, rischi che sono connessi all'utilizzazione e al rilascio di OVM ottenuti con la biotecnologia.

La politica della Comunità nel settore dell'ambiente, i cui obiettivi sono stati precisati all'art. 174 CE, corrisponderebbe integralmente alla finalità del protocollo.

Il contenuto dell'accordo attesterebbe altresì la prevalenza degli elementi diretti alla conservazione della biodiversità, poiché gli aspetti commerciali sono subordinati alle disposizioni attinenti alla protezione dell'ambiente, come quelle relative in particolare al principio della precauzione e alla valutazione dei rischi secondo metodi scientifici testati.

Il Consiglio ritiene quindi che, tenuto conto del suo scopo e del suo contenuto, il protocollo e, di conseguenza, l'atto di stipulazione dello stesso rientrino nell'am-

bito della politica perseguita dalla Comunità in materia ambientale. Pertanto, la decisione relativa alla stipulazione del detto protocollo dovrebbe essere basata sull'art. 175, n. 1, CE.

Esso ritiene che tale disposizione costituisca la sola base giuridica possibile dell'atto di stipulazione del protocollo, e non anche l'art. 133 CE, poiché la componente principale o prevalente del detto protocollo, ai sensi della sentenza 28 giugno 1994, Parlamento/Consiglio, citata, sarebbe certamente la protezione dell'ambiente.

Il Consiglio ritiene che la giurisprudenza cui si richiama la Commissione per sostenere un'interpretazione estensiva della portata della politica commerciale comune riguardi misure commerciali classiche (v. sentenza Chernobyl, punti 18 e 19, nonché il parere 1/94, citato, punto 31, in cui la Corte ha considerato, in merito all'accordo SPS, che un'accordo ha una natura puramente commerciale soltanto se la sua componente principale o prevalente attiene al commercio). Il Consiglio ricorda, citando diversi esempi, che numerosi accordi in materia ambientale, che presentano aspetti connessi al commercio internazionale, sono stati stipulati dal legislatore comunitario sulla base sia dell'art. 130 S del Trattato, sia dell'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE), nel periodo in cui il Trattato non prevedeva una base giuridica specifica in materia di protezione dell'ambiente.

Quanto alla questione se la base giuridica sostanziale della decisione recante stipulazione del protocollo — in opposizione alla base giuridica «procedurale», vale a dire l'art. 300 CE — debba essere l'art. 175, n. 1, CE oppure l'art. 174, n. 4, CE, il Consiglio ha ribadito i suoi dubbi in merito alla ricevibilità della domanda di parere. L'oggetto della procedura prevista all'art. 300, n. 6, CE sarebbe quello di determinare la compatibilità di un'accordo con le disposizioni del Trattato, comprese le questioni relative alla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, ma non quello di determinare la base giuridica adeguata di una decisione relativa alla stipulazione di un simile accordo.

Comunque, tale questione sarebbe stata già risolta dalle citate sentenze *Safety Hi-Tech* e *Bettati*.

Per quanto riguarda la seconda questione sottoposta alla Corte, il Consiglio fa valere che esso ne comprende difficilmente la portata e la pertinenza. Nonostante le problematiche connesse agli accordi misti citate dalla Commissione, quest'ultima riconoscerebbe comunque la natura mista del protocollo. La determinazione della portata della competenza — residuale o meno — degli Stati membri dipenderà dallo stato di avanzamento della legislazione comunitaria interna alla data di stipulazione del protocollo. A tutt'oggi, la legislazione comunitaria riguarderebbe solo molto parzialmente gli obblighi derivanti dal protocollo.

In conclusione, il Consiglio chiede alla Corte, in via principale, di dichiarare l'irricevibilità della domanda di parere e, in subordine, nel caso in cui la domanda di parere venisse dichiarata ricevibile, di risolvere nel modo seguente la prima questione:

«Gli artt. 133 e 174, n. 4, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 del Trattato CE, non costituiscono la base giuridica adeguata per l'atto relativo alla stipulazione, da parte della Comunità europea, del protocollo, e tale atto deve essere fondato sull'art. 175, n. 1, in combinato disposto con le disposizioni pertinenti dell'art. 300 del Trattato CE».

In via ulteriormente subordinata, nel caso in cui la Corte risolvesse ciononostante affermativamente la prima questione, il Consiglio chiede a quest'ultima di:

«dichiarare che le competenze degli Stati membri per stipulare il protocollo non hanno un carattere residuale rispetto alla competenza comunitaria».

Presenza di posizione della Corte

I — Sulla ricevibilità della domanda

- 1 Dalle questioni sottoposte si desume che la Corte è in sostanza invitata, da una parte, a pronunciarsi sulla scelta della base giuridica adeguata dell'atto con il quale il Consiglio intende stipulare il protocollo e, in particolare, sul punto se occorra fondare il consenso della Comunità ad essere vincolata da quest'ultimo sulla base degli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE e, dall'altra, ad esaminare se le competenze, che gli Stati membri continuerebbero ad esercitare in ragione della loro partecipazione al protocollo a fianco della Comunità, hanno, tenuto conto delle materie contemplate, un carattere residuale o preponderante rispetto a quelle della Comunità.
- 2 Secondo i governi spagnolo e francese, nonché secondo il Consiglio, tali questioni non rientrano nell'ambito dell'oggetto dell'art. 300, n. 6, CE in quanto non riguardano né la compatibilità dell'accordo in questione con il Trattato né la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri in ordine al detto accordo.
- 3 Preliminarmente, si deve ricordare che, secondo una posizione consolidata della Corte, quest'ultima può essere interpellata, in forza dell'art. 300, n. 6, CE, in particolare sulle questioni che riguardano la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri a stipulare con paesi terzi un accordo determinato (v., segnatamente, pareri citati 1/75, in particolare pag. 1360; 1/78, punto 30; 2/91, punto 3, e 1/94, punto 9). L'art. 107, n. 2, del regolamento di procedura conforta tale interpretazione.

- 4 Nel caso specifico né la Commissione né gli Stati membri che hanno presentato osservazioni e neanche il Consiglio e il Parlamento dubitano che la Comunità sia competente ad approvare il protocollo. La compatibilità delle disposizioni sostanziali di quest'ultimo con il Trattato non è neppure messa in discussione dinanzi alla Corte. Soltanto il fondamento della competenza della Comunità e la sua natura, esclusiva o ripartita, nonché la sua delimitazione rispetto a quella degli Stati membri sono oggetto di discussione.
- 5 A tale riguardo occorre rilevare che la scelta della base giuridica adeguata riveste un'importanza di natura costituzionale. Infatti, la Comunità, disponendo soltanto di competenze di attribuzione, deve ricondurre il protocollo ad una disposizione del Trattato che l'abiliti ad approvare un simile atto. Il ricorso ad una base giuridica errata può quindi invalidare l'atto di stipulazione stesso e, conseguentemente, inficiare il consenso della Comunità ad essere vincolata dall'accordo da essa sottoscritto. Ciò si verifica in particolare quando il Trattato non attribuisce alla Comunità una competenza sufficiente per ratificare l'accordo nel suo complesso, il che equivale ad esaminare la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri a stipulare l'accordo progettato con i paesi terzi, oppure ancora quando la base giuridica adeguata del detto atto di stipulazione prevede una procedura legislativa diversa da quella che è stata effettivamente seguita dalle istituzioni comunitarie.
- 6 Infatti, l'annullamento dell'atto di stipulazione dell'accordo, a causa dell'errore sulla base giuridica di un atto del genere, è tale da creare, tanto a livello comunitario quanto nell'ordinamento giuridico internazionale, complicazioni che la procedura eccezionale, prevista all'art. 300, n. 6, CE, che prevede che la Corte possa essere interpellata in via preliminare, ha lo scopo di evitare (v. parere 1/75, citato, pagg. 1360 e 1361, nonché del 28 marzo 1996, parere 2/94, Racc. pag. I-1759, punti 3-6).
- 7 Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, occorre valutare la ricevibilità della domanda di parere.

- 8 Per quanto riguarda la prima questione, alla lettura della domanda di parere, non può escludersi, prima facie, che la stipulazione del protocollo rientri nell'ambito della competenza esclusiva della Comunità sulla base dell'art. 133 CE.
- 9 In questa fase dell'esame della domanda di parere, è quindi giocoforza dichiarare che la prima questione sottoposta, relativa alla scelta della base giuridica per la stipulazione del protocollo, attiene all'esistenza stessa di una competenza esclusiva della Comunità, in base alla politica commerciale comune, a decidere una tale stipulazione e che la soluzione di tale questione potrebbe incidere sulla procedura legislativa comunitaria da seguire. Tale constatazione è sufficiente per giustificare la ricevibilità della prima questione.
- 10 Tuttavia il Consiglio aggiunge che spettava alla Commissione agire con un ricorso di annullamento avverso la decisione 15 maggio 2000 relativa alla firma del protocollo a nome della Comunità, contestando la base giuridica adottata in tale occasione, con la conseguenza che sarebbe venuto meno il diritto di impugnare, facendo valere il medesimo motivo, l'atto che il Consiglio intende adottare per l'approvazione del protocollo.
- 11 A tale riguardo è sufficiente rilevare che l'atto che autorizza la firma dell'accordo internazionale e quello che ne pronuncia la stipulazione costituiscono due atti giuridici distinti che comportano obblighi essenzialmente distinti per le parti interessate, in quanto il secondo non costituisce assolutamente la conferma del primo. Pertanto, la mancata proposizione di un ricorso di annullamento avverso il primo atto di cui sopra non impedisce la proposizione di un ricorso del genere nei confronti dell'atto recante stipulazione dell'accordo previsto né rende irricevibile una domanda di parere che solleva la questione della compatibilità di quest'ultimo con il Trattato.

- 12 Comunque, occorre rammentare che la circostanza che talune questioni possano essere affrontate nell'ambito di procedimenti di altra natura, e in particolare in un ricorso di annullamento ex art. 230 CE, non costituisce un valido argomento per escludere che esse possano essere previamente sottoposte alla Corte in via consultiva in forza dell'art. 300, n. 6, CE (v. parere 2/92, citato, punto 14).
- 13 Quanto alla seconda questione sottoposta, essa parte dall'ipotesi secondo cui alla Comunità non sarebbe riconosciuta una competenza esclusiva, sulla base dell'art. 133 CE, a stipulare il protocollo nel suo complesso, ma essa si impegnerebbe nei confronti delle altre parti contraenti sulla base congiunta degli artt. 133 CE e 174, n. 4, CE. In tal caso il protocollo verrebbe stipulato contemporaneamente dalla Comunità, sulla base delle proprie competenze in materia di politica commerciale e di protezione dell'ambiente, e dagli Stati membri, sulla base delle competenze che essi conserverebbero in quest'ultimo settore. Pertanto, la Commissione intende ottenere chiarimenti sull'eventuale influenza della portata delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri sulla gestione del detto protocollo.
- 14 Secondo il governo francese, tale questione è puramente teorica e non incide assolutamente sulla compatibilità del protocollo con il Trattato. Essa dovrebbe quindi essere respinta in quanto irricevibile.
- 15 A tale riguardo occorre rilevare che, dato che la loro esistenza è stata accertata, la portata delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri in materia di protezione dell'ambiente non può, di per sé, incidere sulla stessa competenza della Comunità a stipulare il protocollo né, in generale, sulla validità sostanziale o sulla regolarità formale di quest'ultimo con riguardo al Trattato.

- 16 Certamente, va da sé che la portata delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri nei settori disciplinati dal protocollo determina la loro rispettiva responsabilità in ordine all'adempimento degli obblighi che derivano dal detto protocollo. L'art. 34, nn. 2 e 3, della Convenzione tiene conto in modo specifico di tale considerazione, segnatamente invitando le organizzazioni regionali di integrazione economica, che sono parti alla Convenzione o ad uno qualsiasi dei suoi protocolli, ad indicare l'estensione delle proprie competenze nei loro strumenti di approvazione ed a informare il depositario di qualsiasi modifica pertinente all'estensione di dette competenze.
- 17 Tuttavia, tale considerazione non può di per sé giustificare il ricorso al procedimento ex art. 300, n. 6, CE, inteso ad evitare, come è stato già sottolineato al punto 6 del presente parere, le complicazioni che potrebbero sorgere tanto a livello internazionale quanto a livello comunitario qualora risulti, dopo la stipulazione di un accordo internazionale da parte della Comunità, che tale accordo non è compatibile con il Trattato. Tale procedimento non ha lo scopo di disciplinare le difficoltà connesse all'attuazione di un accordo previsto che rientrerebbe nell'ambito di competenze ripartite tra la Comunità e gli Stati membri.
- 18 A tale riguardo va ricordato che, in ogni caso, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo internazionale rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione fra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità di rappresentanza internazionale della Comunità (deliberazione 1/78, del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, punti 34-36; pareri citati 2/91, punto 36, e 1/94, punto 108).
- 19 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve riconoscere la ricevibilità della presente domanda di parere soltanto in quanto verte sul punto se il protocollo rientri nella competenza esclusiva della Comunità oppure se esso rientri nell'ambito di una competenza ripartita tra quest'ultima e gli Stati membri.

II — Nel merito

- 20 Secondo la Commissione il protocollo rientra, sostanzialmente, nell'ambito di applicazione dell'art. 133, n. 3, CE, ma essa non esclude che talune materie che rientrano più specificamente nell'ambito della protezione dell'ambiente esorbitino dall'ambito di tale disposizione. Conseguentemente, essa sostiene che gli art. 133 CE e 174, n. 4, CE costituiscono la base giuridica adeguata per la stipulazione del detto protocollo.
- 21 Tale interpretazione è contestata dal Consiglio e dagli Stati membri che hanno presentato osservazioni. Questi ultimi ritengono che, proprio a causa della finalità e del contenuto del protocollo, la sua stipulazione possa essere fondata soltanto sull'art. 175, n. 1, CE. Il Parlamento fa valere altresì che quest'ultima disposizione costituisce la base giuridica adeguata dell'atto relativo alla stipulazione del detto protocollo, ma non esclude un riferimento supplementare all'art. 133 CE, qualora si accertasse che i suoi effetti sul commercio degli OVM si aggiungono in modo significativo alla protezione dell'ambiente, che è la principale finalità di tale protocollo.
- 22 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, la scelta della base giuridica di un atto, compreso quello adottato per la stipulazione di un accordo internazionale, non dipende dal solo convincimento del suo autore, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze Portogallo/Consiglio, citata, punto 22; 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43, e Spagna/Consiglio, citata, punto 58).
- 23 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una doppia finalità o che esso possiede una duplice componente e se una di queste è identificabile

come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto dev'essere fondato su una sola base giuridica, vale a dire quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v. sentenze «direttiva sui rifiuti», punti 19 e 21; 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punti 39 e 40, nonché sentenza Spagna/Consiglio, citata, punto 59). In via eccezionale, se viene accertato che l'atto persegue contemporaneamente diversi obiettivi, che sono connessi in maniera inscindibile, senza che uno sia subordinato e indiretto rispetto all'altro, un atto del genere potrà essere fondato sulle diverse basi giuridiche corrispondenti (v., in tal senso, sentenza biossido di titanio, punti 13 e 17, e sentenza 23 febbraio 1999, Parlamento/Consiglio, citata, punto 38).

- 24 Per quanto riguarda l'interpretazione di un accordo internazionale, occorre inoltre rammentare che, in forza dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, «un trattato deve essere interpretato in buona fede, seguendo il senso ordinario da attribuire ai suoi termini nel loro contesto, ed alla luce del suo oggetto e del suo fine».
- 25 Nel caso specifico l'applicazione di tali criteri di valutazione equivale a chiedersi se il protocollo costituisca, alla luce del suo contesto, del suo scopo e del suo contenuto, un accordo adottato prevalentemente in materia di protezione dell'ambiente, idoneo a produrre implicazioni secondarie sul commercio degli OVM, o, al contrario, se esso abbia prevalentemente la natura di un accordo in materia di politica di commercio internazionale che prende in considerazione, in modo secondario, talune esigenze ambientali, oppure se esso riguardi, in modo inscindibile, sia la protezione dell'ambiente sia il commercio internazionale.
- 26 È giocoforza dichiarare, preliminarmente, che il protocollo è stato elaborato conformemente alla decisione II/5 della Conferenza delle parti alla Convenzione, che si è tenuta conformemente alle disposizioni dell'art. 19, n. 3, della Convenzione, le quali invitano le dette parti a valutare l'opportunità di adottare

misure, in particolare di ordine procedurale, «concernenti il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione secondo criteri di sicurezza di qualsiasi organismo vivente modificato, ottenuto con la biotecnologia, il quale potrebbe avere effetti negativi sulla conservazione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica».

- 27 È pacifico che la Convenzione — che del resto è stata stipulata dalla Comunità sulla base dell'art. 130 S del Trattato — è uno strumento che rientra nell'ambito del settore della protezione dell'ambiente. Essa è il risultato della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. L'art. 1 di tale Convenzione dispone, in particolare, che i suoi obiettivi sono «la conservazione della diversità biologica, l'utilizzazione durevole dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche».
- 28 Conformemente all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, occorre riferirsi a tale contesto relativo alla Convenzione sulla diversità biologica per specificare la finalità e precisare l'oggetto del protocollo, i cui 'considerando' secondo e terzo rinviano a talune disposizioni della detta Convenzione, in particolare al suo art. 19, n. 3, ed alla decisione II/5 della Conferenza delle parti alla Convenzione. Anche numerose disposizioni del protocollo, in particolare i suoi artt. 3, 7, 16, 18, 20, 22, 27-35 e 37, si riferiscono alla Convenzione o alla Conferenza delle parti alla Convenzione.
- 29 Successivamente, per quanto riguarda la finalità del protocollo, dal suo art. 1, che rinvia al principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, risulta senza dubbio che esso persegue uno scopo di natura ambientale, sottolineato dal riferimento al principio della precauzione, che costituisce un principio fondamentale della protezione dell'ambiente, di cui all'art. 174, n. 2, CE.

- 30 L'obiettivo di assicurare un «livello adeguato» di protezione per il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicura degli OVM risulta altresì in maniera chiara dal titolo del protocollo, la cui denominazione considera espressamente «la biosicurezza», nonché dai suoi 'considerando' quinto, sesto, settimo e ottavo, che sottolineano i rischi che la biotecnologia potrebbe comportare per la salute umana, la necessità che sia utilizzata in condizioni di sicurezza soddisfacenti per l'ambiente e la salute umana nonché «[l]'importanza fondamentale che i centri di origine e i centri di diversità genetica assumono per l'umanità».
- 31 Infine, quanto al contenuto del protocollo, l'obbligo fondamentale imposto alle parti dal suo art. 2, n. 2, di prevenire o di ridurre i rischi per la diversità biologica, nello sviluppo, nella manipolazione, nel trasporto, nell'utilizzazione, nel trasferimento e nel rilascio di ogni OVM mette bene in evidenza la finalità ambientale del detto protocollo.
- 32 Anche dall'art. 4 del protocollo si può desumere che — nella parte in cui prevede, per quanto riguarda il suo campo di applicazione, che esso riguarda ogni OVM «che potrebbe avere effetti negativi sulla (...) diversità biologica, anche in considerazione dei rischi per la salute umana» — l'oggetto intrinseco di tale protocollo è la protezione dell'ambiente.
- 33 Nello stesso senso, al fine di consentire alle parti di adempiere al loro obbligo fondamentale, di cui al suo art. 2, n. 2, il protocollo istituisce diverse procedure di controllo (v. i suoi artt. 7-13), fra cui «la procedura di autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa», che costituisce uno strumento tipico della politica dell'ambiente (v., a proposito dell'attuazione di un sistema di notifica e di autorizzazione preventiva in materia di trasferimento di rifiuti fra Stati membri, sentenza 28 giugno 1994, Parlamento/Consiglio, citata, punti 23, 25 e 26). Il protocollo tratta altresì della valutazione e della gestione dei rischi associati all'utilizzazione, alla manipolazione e ai movimenti transfrontalieri di OVM (artt. 15 e 16), ai movimenti transfrontalieri non intenzionali e alle misure

d'emergenza (art. 17), alla manipolazione, al trasporto, all'imballaggio e all'identificazione degli OVM (art. 18). Infine, gli artt. 19-28 del protocollo, il cui oggetto è stato brevemente ricordato nella presentazione della domanda di parere, si applicano a qualsiasi tipo di movimento transfrontaliero e sono altresì diretti, essenzialmente, a consentire alle parti di conformarsi al loro obbligo fondamentale di cui all'art. 2, n. 2, del detto protocollo.

- 34 Dall'analisi svolta ai punti 26-33 del presente parere sul contesto, sullo scopo e sul contenuto del protocollo, risulta così che la finalità o la componente principale dello stesso protocollo è la protezione della diversità biologica contro gli effetti nefasti che potrebbero derivare dalle attività che implicano il trattamento degli OVM, e in particolare dai movimenti transfrontalieri di questi ultimi.
- 35 La Commissione ritiene tuttavia che il protocollo rientri, essenzialmente, nell'ambito del settore della regolamentazione del commercio internazionale. Essa richiama, a tale riguardo, la giurisprudenza della Corte che, da tempo, avrebbe adottato una concezione estensiva della nozione di politica commerciale comune (v. parere 1/78, citato, punto 45). Il fatto che una regolamentazione del commercio internazionale di taluni prodotti persegue, in via principale, obiettivi di ordine non commerciale — come, ad esempio, la protezione dell'ambiente o della salute delle persone, la cooperazione allo sviluppo, obiettivi di politica estera e di sicurezza o di politica agricola — non può avere come conseguenza, secondo la Commissione, di escludere la competenza esclusiva della Comunità e di giustificare il ricorso, ad esempio, all'art. 175 CE, dato che le misure di cui trattasi sono dirette proprio a disciplinare gli scambi esterni della Comunità (v., in tal senso, sentenze 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, punti 16-20; Chernobyl, punti 17-20; Werner, punti 8-11; Leifer e a., punti 8-11, e Centro-Com, punti 26-29, citate, nonché i pareri citati 1/78, punti 41-46, e 1/94, punti 28-34). In realtà, le misure di regolamentazione del commercio internazionale perseguirebbero spesso vari e molteplici obiettivi, il che non comporterebbe che debbano essere adottate sulla base delle diverse disposizioni del Trattato relative a tali obiettivi.

- 36 La Commissione aggiunge che considerazioni di ordine non commerciale sono state integrate nell'accordo OMC e nei suoi allegati, in particolare all'art. XX del GATT e negli accordi SPS e BTC, senza che la Corte abbia per questo escluso, al punto 34 del suo parere 1/94, citato, la competenza esclusiva della Comunità a stipulare, sulla base dell'art. 133 del Trattato, il complesso degli accordi multilaterali relativi al commercio dei prodotti.
- 37 A tale riguardo è vero che, secondo gli stessi termini dell'art. 1 del protocollo, il «livello adeguato di protezione» richiesto riguarda, in particolare, il «trasferimento» degli OVM e che una «particolare attenzione» deve essere rivolta «ai movimenti transfrontalieri» degli stessi. È altresì vero che numerose disposizioni del protocollo vertono proprio sul controllo di tali movimenti, in particolare quando gli OVM sono destinati ad essere utilizzati direttamente nell'alimentazione umana o animale oppure ad essere trasformati, per consentire alle autorità nazionali di evitare o di ridurre i rischi che questi comportano per la diversità biologica e la salute umana. Tuttavia, anche se — come sostiene la Commissione — le procedure di controllo istituite dal protocollo venissero applicate nella maggior parte dei casi o, quantomeno, in termini di valore commerciale, in modo preponderante negli scambi commerciali di OVM, resta il fatto che il protocollo è, alla luce del suo contesto, della sua finalità e del suo contenuto, come risulta dall'esame compiuto ai punti 26-33 del presente parere, uno strumento destinato essenzialmente a prevenire i rischi connessi alle biotecnologie e non a promuovere, ad agevolare oppure a disciplinare gli scambi commerciali.
- 38 Infatti, occorre, in primo luogo, sottolineare che, ai sensi dell'art. 3, lett. k), del protocollo, l'espressione «movimento transfrontaliero» «indica ogni movimento di un organismo vivente modificato proveniente da una Parte e diretto verso un'altra Parte. Salvo quanto previsto ai fini degli artt. 17 e 24, il termine «movimento transfrontaliero» comprende anche i movimenti tra Stati Parte e Stati non Parte». Una tale definizione, che è particolarmente ampia, mira a comprendere tutte le forme di spostamento di OVM tra Stati, che perseguano o meno scopi commerciali. Così, sono contemplati non solo i movimenti di OVM a carattere agricolo, «destinati ad essere utilizzati direttamente per l'alimentazione

umana o animale oppure ad essere trasformati», ma anche i movimenti transfrontalieri illeciti, «non intenzionali», e i movimenti con finalità caritative, scientifiche o di interesse pubblico.

- 39 Allo stesso modo, la giustapposizione dei termini «trasferimento», «manipolazione» e «utilizzo» degli OVM, agli artt. 1 e 2, n. 2, del protocollo, mostra la volontà delle parti di ricomprendere qualsiasi tipo di trattamento degli OVM per assicurare un «livello adeguato di protezione» della biodiversità.
- 40 In secondo luogo, la circostanza che numerosi accordi internazionali in materia di commercio perseguono molteplici obiettivi e l'interpretazione estensiva della nozione di politica commerciale comune, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, non possono rimettere in discussione la constatazione che il protocollo è uno strumento che rientra essenzialmente nell'ambito della politica dell'ambiente, anche se le misure di prevenzione possono incidere sugli scambi commerciali relativi agli OVM. Se accolta, l'interpretazione della Commissione finirebbe per svuotare di gran parte della loro sostanza le disposizioni specifiche del Trattato concernenti la politica di protezione dell'ambiente, in quanto, appena si accertasse che l'azione comunitaria può avere implicazioni sugli scambi commerciali, l'accordo previsto dovrebbe allora essere classificato nella categoria degli accordi che rientrano nella politica commerciale comune. A tale proposito occorre rilevare che la politica nel settore dell'ambiente è espressamente contemplata all'art. 3, n. 1, lett. l), CE, allo stesso titolo della politica commerciale comune, cui si fa riferimento nella medesima disposizione, alla lett. b).
- 41 In terzo luogo, indipendentemente dalla loro portata, le difficoltà pratiche connesse all'approvazione degli accordi misti, fatte valere dalla Commissione per giustificare il ricorso all'art. 133 CE — che attribuisce alla Comunità una competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune —, non possono essere considerate pertinenti per determinare la scelta della base giuridica di un atto comunitario (v. parere 1/94, citato, punto 107).

- 42 Al contrario, dall'insieme delle considerazioni sopra esposte si deduce che la stipulazione del protocollo, a nome della Comunità, dev'essere fondata su una base giuridica unica, che sia specifica della politica dell'ambiente.
- 43 A tale riguardo, come la Corte ha già dichiarato (v. sentenze Peralta, punto 57, e Safety-Hi-Tech, punto 43, citate), l'art. 174 CE definisce gli obiettivi da perseguire nell'ambito della politica dell'ambiente, mentre l'art. 175 CE costituisce la base giuridica su cui gli atti comunitari vengono adottati. Certo, l'art. 174, n. 4, CE prevede specificamente che le «modalità della cooperazione della Comunità» con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali «possono formare oggetto di accordi negoziati e conclusi conformemente all'articolo 300». Tuttavia, nel caso di specie, il protocollo non si limita a fissare «modalità di cooperazione» in materia di protezione dell'ambiente, ma stabilisce in particolare norme precise relative alle procedure di controllo in materia di movimenti transfrontalieri, di valutazione e di gestione dei rischi, di manipolazione, di trasporto, d'imballaggio e d'identificazione degli OVM.
- 44 Conseguentemente, l'art. 175, n. 1, CE è la base giuridica adeguata per la stipulazione del protocollo a nome della Comunità.
- 45 Pertanto, occorre ancora esaminare se la Comunità possieda, in base all'art. 175 CE, una competenza esclusiva a stipulare il protocollo data l'esistenza di atti di diritto derivato adottati nell'ambito comunitario, in materia di biosicurezza, sui quali potrebbe eventualmente incidere la partecipazione degli Stati membri alla procedura di stipulazione del detto protocollo (v. sentenza AETR, citata, punto 22).

- 46 A tale riguardo è sufficiente rilevare che, come hanno giustamente fatto valere il governo del Regno Unito e il Consiglio, l'armonizzazione realizzata sul piano comunitario, nel settore di applicazione del protocollo, è comunque solo parziale [v. le direttive 90/219 e 90/220, nonché la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 marzo 2001, 2001/18/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU L 106, pag. 1), il cui art. 36, n. 1, abroga la direttiva 90/220].
- 47 Dalle precedenti considerazioni risulta che la Comunità e gli Stati membri possiedono una competenza ripartita a stipulare il protocollo.

In conclusione,

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen e V. Skouris,

dopo aver sentito le osservazioni dei sigg. S. Alber, primo avvocato generale, F.G. Jacobs, P. Léger, D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Mischo, A. Tizzano, L.A. Geelhoed e della sig.ra C. Stix-Hackl, avvocati generali,

emette il seguente parere:

La competenza a concludere il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza è ripartita fra la Comunità europea e i suoi Stati membri.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón	Wathelet	Schintgen
	Skouris	

Lussemburgo, 6 dicembre 2001

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias