

sposizioni che non rientrano nella politica commerciale.

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

c) Un ulteriore argomento a favore della negoziazione e della firma da parte degli Stati membri consiste nel fatto che l'accordo si applicherà ai «territori dipendenti». I territori francesi d'oltre mare, contrariamente ai dipartimenti d'oltre mare, non sono inclusi nell'ambito del Trattato; la competenza della

Comunità non si estende ai territori d'oltre mare e, per quanto li riguarda, solo la Francia può rappresentarli. La rappresentanza dei territori dipendenti esige per lo meno la partecipazione della Francia ai negoziati.

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

L'opinione della Corte

1. Con domanda 13 novembre 1978, la Commissione ha invitato la Corte a pronunciarsi, in forza dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del Trattato CEE, sulla compatibilità col Trattato del progetto d'accordo internazionale per la gomma naturale, accordo in corso di negoziazione nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (in prosieguo: CNUCES), con riguardo, più precisamente, alla competenza della Comunità a concludere l'accordo.

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

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

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

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

I — I precedenti e lo stato della procedura

- 4 La partecipazione della Comunità ad accordi internazionali per i prodotti di base non è cosa interamente nuova. La Comunità è infatti parte degli accordi internazionali per il grano, del 1967 e del 1971, degli accordi internazionali per il cacao, del 1972 e del 1975, dell'accordo internazionale per il caffè, del 1976, nonché del 4° e del 5° accordo internazionale per lo stagno, del 1970 e del 1975 (si vedano, per gli accordi più recenti, nell'ordine: GU 1974, n. L 219, pag. 34 (grano); 1976, n. L 321, pag. 29 (cacao); 1976, n. L 309, pag. 28 (caffè), e 1976, n. L 222, pag. 1 (stagno)). Tutti questi accordi sono stati conclusi congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri. Per la parte relativa alla Comunità sono stati messi in vigore in forza dell'art. 113 del Trattato CEE. La Comunità ha inoltre partecipato alla negoziazione di accordi internazionali per lo zucchero e per l'olio d'oliva, ma in definitiva non ha ritenuto opportuno aderire agli accordi stessi. Va rilevato che, in qualche accordo commerciale bilaterale, concluso dalla Comunità in forza dell'art. 113, si trovano del pari delle clausole relative al commercio di determinati prodotti di base o di prodotti analoghi, le quali implicano eventualmente delle garanzie d'approvvigionamento.
- 5 Dato che i negoziati per la gomma naturale sono stati avviati nell'ambito della CNUCES, è opportuno ricordare anzitutto qualche aspetto dello statuto di questo ente, stabilito dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 1995 (XIX), del 30 dicembre 1964. A norma di detto statuto, la CNUCES ha il compito di «favorire l'espansione del commercio internazionale, soprattutto allo scopo di accelerare lo sviluppo economico, e in particolare il commercio fra paesi che hanno raggiunto livelli di sviluppo diversi, fra paesi in via di sviluppo e fra paesi con sistemi economici e sociali diversi», e di «formulare dei principi e delle politiche riguardanti il commercio internazionale e i problemi connessi dello sviluppo economico». In questa prospettiva, essa è incaricata di prendere delle iniziative «in vista della negoziazione e dell'adozione di strumenti giuridici multilaterali nel campo del commercio internazionale» (II, 3, lett. a, b, ed e, della risoluzione sopra menzionata).

- 6 A norma di queste disposizioni sono stati adottati dall'Assemblea generale, il 1° maggio 1974, una dichiarazione e un programma d'azione riguardante l'instaurazione di un «nuovo ordine economico internazionale» (risoluzioni 3201 e 3202 (S-VI)) e, il 2 dicembre 1974, la «Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati» (risoluzioni 3281 (XXIX)). Fra i principi di questo «nuovo ordine economico», la risoluzione 3201 (S-VI) nomina i «rapporti giusti ed equi fra i prezzi delle materie prime, dei prodotti primari, degli articoli manifatturati e semifiniti esportati dai paesi in via di sviluppo e i prezzi delle materie prime, dei prodotti primari, degli articoli manifatturati, dei beni strumentali e del materiale da essi importati, allo scopo di provocare a vantaggio di questi paesi un miglioramento rilevante dei termini di scambio, che non sono soddisfacenti, nonché l'espansione dell'economia mondiale» (par. 4,5). La risoluzione 3202 (S-VI) chiede che tutti gli sforzi possibili siano fatti «allo scopo di rovesciare la tendenza continua al ristagno o al ribasso del prezzo reale di numerosi prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo, malgrado l'aumento generale dei prezzi dei prodotti di base, il che provoca la diminuzione degli introiti d'esportazione di detti paesi in via di sviluppo» (I, par. 1 c). La stessa risoluzione raccomanda di accelerare «l'elaborazione di accordi per i prodotti di base al fine di regolarizzare e di stabilizzare secondo le esigenze il mercato mondiale delle materie prime e dei prodotti primari» e di «preparare un programma globale integrato contenente delle direttive e che tenga conto dei lavori in corso in questo campo per un'ampia gamma di prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo» (ibid., par. 3, a, iii e iv). A norma di questa risoluzione, la CNUCES ha adottato, il 30 maggio 1976, nella sessione di Nairobi, la risoluzione 93 (IV) intitolata «Programma integrato per i prodotti di base» (in prosieguo chiamata: «*risoluzione di Nairobi*»).
- 7 La risoluzione di Nairobi, la quale costituisce l'antefatto immediato dei negoziati per la gomma naturale, contiene varie indicazioni relative alla natura dell'accordo in progetto. Detta risoluzione ricorda che si tratta di un programma per i prodotti di base la cui esportazione è profittevole per i paesi in via di sviluppo e che uno degli scopi principali dev'essere il giungere a decisioni sul «miglioramento delle strutture dei mercati» per detti prodotti. Essa nomina del pari le intenzioni relative alla creazione di un fondo comune per vari prodotti di base. Essa afferma poi la necessità di organizzare il commercio internazionale sulla base del reciproco vantaggio e di equi profitti tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati e particolarmente di quelli dei

paesi in via di sviluppo; essa rileva infine la necessità di adottare «un modo di procedere complessivo ed un programma integrato per i prodotti di base che sia un programma d'azione complessivo inteso a migliorare le strutture del commercio internazionale dei prodotti di base che sono profittevoli per i paesi in via di sviluppo, e che sia conforme agli interessi di tutti i paesi, in particolare a quelli dei paesi in via di sviluppo, e consenta di prendere pienamente in considerazione i vari aspetti di cui trattasi, pur rispettando le caratteristiche di ciascun prodotto» (7° e, rispettivamente, 14° comma).

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

«1. Garantire la stabilità del commercio dei prodotti di base sostenendo i prezzi a livelli i quali:

- a) siano remunerativi e giusti per i produttori ed equi per i consumatori;
- b) tengano conto dell'inflazione mondiale e dei mutamenti che avvengono nella situazione economica e monetaria mondiale;
- c) favoriscano l'equilibrio fra l'offerta e la domanda nell'ambito di un commercio mondiale dei prodotti di base in espansione.

2. Migliorare e sostenere il reddito reale dei vari paesi in via di sviluppo aumentando i loro introiti d'esportazione.

3. Adoperarsi onde migliorare l'accesso ai mercati e la sicurezza d'approvvigionamento per i prodotti di cui trattasi.

4. Diversificare la produzione dei paesi in via di sviluppo e promuovere la loro industrializzazione.

5. Accrescere la competitività dei prodotti naturali rispetto ai prodotti sintetici.

6. Migliorare le strutture dei mercati dei prodotti di cui trattasi.

7. Migliorare i sistemi di smercio, di distribuzione e di trasporto dei prodotti di base esportati dai paesi in via di sviluppo».
- 9 La risoluzione di Nairobi contiene, nella seconda parte, l'enumerazione, non limitativa, dei prodotti di cui trattasi, cioè: le banane, la bauxite, il cacao, il caffè, il rame, il cotone, le fibre dure, i minerali di ferro, la iuta, il manganese, la carne, i fosfati, la gomma, lo zucchero, il tè, i legni tropicali, lo stagno e gli olii vegetali. Un gran numero di questi prodotti interessa, in primo luogo, i paesi in via di sviluppo; di taluni fra essi, come i minerali di ferro, la carne, lo zucchero e gli olii vegetali, la Comunità è del pari produttrice. Va rilevato che vari di questi prodotti costituiscono già oggetto di accordi in vigore, come si è detto sopra.
- 10 Nella parte III, dopo aver dichiarato che verranno adottati provvedimenti per la negoziazione di un fondo comune, la risoluzione enumera i provvedimenti internazionali destinati ad essere attuati nell'ambito del programma integrato, e precisamente:
- l'istituzione di un dispositivo internazionale di scorte;
 - l'armonizzazione delle politiche delle scorte;
 - la conclusione di intese in materia di prezzi;
 - l'adozione di provvedimenti per regolarizzare l'offerta, ivi compresa l'applicazione di contingenti di esportazione, di politiche di produzione e, se del caso, di impegni d'approvvigionamento e di acquisto a lungo termine;
 - il miglioramento e l'estensione delle possibilità di finanziamento allo scopo di aumentare gli introiti d'esportazione dei paesi in via di sviluppo;
 - il miglioramento dell'accesso ai mercati;
 - il miglioramento dell'infrastruttura e delle capacità industriali dei paesi in via di sviluppo;
 - la possibilità di adottare provvedimenti speciali per i prodotti di base che danno luogo a problemi che non possono essere risolti in modo appropriato mediante la costituzione di scorte.
- 11 All'inizio del 1978, dopo un certo numero di riunioni preparatorie, la CNUCES ha deciso di avviare un negoziato per la conclusione di un accordo internazionale per la gomma naturale. Si tratta del primo negoziato avviato in forza della risoluzione di Nairobi sul «programma integrato».

- 12 In vista di questi negoziati, il 22 novembre 1977 e il 24 maggio 1978, la Commissione ha inviato al Consiglio delle comunicazioni riguardanti le linee della posizione della Comunità. Questi documenti fanno il punto dei lavori preparatori compiuti in seno alla CNUCES, cui la Commissione aveva partecipato, e tracciano determinate linee d'orientamento per la preparazione dei negoziati futuri. L'inizio di questi essendo previsto per il 13 novembre 1978, il 5 ottobre 1978 la Commissione ha sottoposto al Consiglio una «raccomandazione» a norma dell'art. 113, n. 3, del Trattato, contenente il progetto di una «decisione relativa alla negoziazione di un accordo internazionale per la gomma» e il progetto di una «direttiva per la negoziazione». Secondo detto progetto, la Commissione sarebbe stata «autorizzata a condurre, in nome della Comunità, i negoziati conformemente alle direttive stabilite dal Consiglio e consultandosi con il Comitato speciale istituito a norma dell'art. 113 del Trattato».
- 13 Nella motivazione della raccomandazione la Commissione ha giustificato in questi termini la partecipazione della Comunità all'accordo: «Gli strumenti dell'accordo incidono tutti direttamente e fondamentalmente sul volume e sulle modalità del commercio internazionale della gomma naturale e rientrano di conseguenza nella competenza della Comunità, conformemente all'art. 113 del Trattato di Roma. Per questo motivo l'applicazione delle clausole finanziarie dell'accordo per la gomma naturale sarà garantito dalla stessa Comunità grazie ad un contributo diretto prelevato sul bilancio comunitario».
- 14 Alla luce di questa raccomandazione il Consiglio ha esaminato le questioni relative alla partecipazione della Comunità all'accordo in progetto. Nella riunione del 17 ottobre 1978, esso ha approvato una decisione di procedura, preparata dal Comitato dei rappresentanti permanenti col titolo «Modalità di partecipazione alla Conferenza» e redatta come segue:

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

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

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

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

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

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

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

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

II — Esame del progetto d'accordo

- 18 La Commissione si è rivolta alla Corte nel momento in cui i negoziati, in seguito a conversazioni preliminari condotte nell'ambito della CNUCES, erano sul punto di essere aperti ufficialmente. Stando così le cose, i documenti trasmessi alla Corte si riferivano ad uno stadio ancora preliminare dei testi sui quali i negoziati stavano per essere intrapresi. Successivamente alla presentazione della domanda si sono svolte due sessioni di negoziati, la prima iniziata come stabilito il 13 novembre 1978, mentre la seconda, preparata da una comunicazione supplementare della Commissione al Consiglio sullo stato dei lavori, si è svolta nei mesi di marzo e di aprile 1979.
- 19 In seguito a quest'ultima sessione, la Commissione ha trasmesso alla Corte i documenti dei negoziati relativi allo stato più recente dei testi. La parte più avanzata di questi è costituita da un documento della presidenza della Conferenza, riguardante la costituzione delle scorte regolatrici per la gomma naturale, il finanziamento di dette scorte e i suoi futuri rapporti con il «fondo comune», la garanzia di approvvigionamento regolare dei paesi consumatori, nonché le consultazioni sulle politiche nazionali che incidono sull'offerta o sulla domanda di gomma. Secondo le informazioni trasmesse dalla Commissione e non contraddette dal Consiglio, questo testo sarebbe stato approvato

tanto dai paesi produttori quanto dai paesi consumatori. Tre altri documenti, provenienti dalla commissione di redazione giuridica e dai comitati della Conferenza, riguardano, a parte varie clausole accessorie relative al funzionamento delle scorte regolatrici, gli aspetti strutturali, finanziari e giuridici dell'accordo. Questi testi contengono ancora un certo numero di riserve e di varianti ma, nel complesso, consentono di vedere con sufficiente precisione i tratti essenziali dell'accordo. Ai fini del presente parere, queste caratteristiche si possono riassumere come segue.

a) Oggetto economico dell'accordo

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

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

plata la creazione di scorte d'urgenza supplementari per 150 000 tonnellate, destinate ad intervenire nel caso in cui le operazioni normali delle scorte regolatrici si rivelassero insufficienti per far fronte ad una riduzione eccezionale dei prezzi.

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

b) Struttura dell'accordo

- 23 L'attuazione dell'accordo sarà garantita dall'istituzione di una «Organizzazione internazionale per la gomma naturale». Sono membri di questa organizzazione le parti contraenti, restando inteso che questa espressione designa tanto gli Stati quanto qualsiasi organizzazione intergovernativa che abbia delle responsabilità per quanto riguarda la negoziazione, la conclusione e l'applicazione di accordi internazionali, in particolare di accordi per i prodotti di base. L'unanimità non è stata ancora raggiunta per quanto riguarda la stesura della clausola relativa a questa seconda eventualità; pare tuttavia certo che l'accordo menzionerà espressamente la Comunità economica europea come atta ad essere parte contraente, ovvero userà una formula generica abbastanza comprensiva per consentire alla Comunità di partecipare all'accordo.
- 24 L'organo supremo dell'organizzazione è il Consiglio internazionale per la gomma, che consta di tutti i membri dell'organizzazione. Il Consiglio no-

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

- 25 L'adozione di decisioni in seno al Consiglio è retta da disposizioni il cui congegno è ben noto negli accordi di questo genere. Le parti sono divise in due gruppi: i membri esportatori ed i membri importatori. A ciascuno di questi gruppi è attribuito un complesso di 1 000 voti. Nell'ambito dei due gruppi, questi voti costituiscono oggetto di due ripartizioni distinte. Una prima parte dei voti disponibili (da 100 a 200 a seconda della variante adottata) verrà ripartita in parti uguali fra i membri del gruppo; la parte restante (cioè da 800 a 900 voti) verrà ripartita in proporzione alle quote di mercato detenute dalle parti contraenti nell'esportazione o nell'importazione della gomma. Le quote di mercato da prendere in considerazione a tale scopo sono calcolate con riferimento al territorio doganale delle parti contraenti, il che porterà senza dubbio alla determinazione di una quota di mercato complessiva per la Comunità. La Comunità, essendo alla pari con gli Stati Uniti d'America uno dei due maggiori consumatori di gomma del mondo (tra il 22 e il 23 % delle importazioni mondiali), occuperà una posizione relativamente forte nel gruppo degli importatori.
- 26 Secondo quanto stabilisce l'accordo, il Consiglio adotta le proprie decisioni a maggioranza, vuoi semplice (chiamata «maggioranza semplice ripartita»), vuoi qualificata (chiamata «maggioranza speciale»), secondo un congegno di voto del seguente tipo: il gruppo dei membri esportatori e il gruppo dei membri importatori votano separatamente e la decisione è approvata solo se la maggioranza richiesta (i due terzi dei voti in caso di «maggioranza speciale» e la metà dei voti nel caso della «maggioranza semplice ripartita») viene raggiunta nell'ambito di ciascuno dei due gruppi.

c) *Altre clausole*

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

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

III — Eccezioni preliminari relative all'ammissibilità della domanda

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

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

a) *Sul ricorso all'art. 228*

- 29 Secondo il Consiglio, la domanda di parere presentata dalla Commissione non rientra fra quanto contemplato dall'art. 228. Tale assunto sembra fondarsi sulla tesi che questa procedura non è idonea a far risolvere questioni relative alla ripartizione dei poteri in fatto di relazioni esterne, e in particolare a

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

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

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

o, a seconda delle circostanze, del Consiglio stesso o degli Stati membri, di valersi della procedura contemplata dall'art. 228 al fine di eliminare questi dubbi.

b) Sull'asserito carattere prematuro della domanda

- 32 L'eccezione relativa al carattere prematuro della domanda deriva dal fatto che, nel momento in cui la Commissione si è rivolta alla Corte, i negoziati si trovavano ancora allo stadio iniziale. Secondo il Consiglio, non vi è ancora un «accordo previsto» ai sensi dell'art. 228 e non è possibile, stando così le cose, determinare con la dovuta precisione quale sarà l'oggetto dell'accordo e quali ne saranno le clausole, onde poter risolvere con cognizione di causa il problema che consiste nello stabilire quale sia, nell'accordo in corso di negoziazione, la parte di competenza della Comunità e quella di competenza degli Stati membri. Il Governo francese ha in particolare attirato l'attenzione sul fatto che la presentazione della domanda in questo stadio potrebbe rendere necessario interpellare più volte la Corte, man mano che si svolgono dei negoziati di cui non si può ancora prevedere la fine. Il Consiglio ed i governi con esso concordi sono pertanto del parere che si dovrebbe quanto meno attendere la fine dei negoziati per poter esprimere un giudizio.
- 33 In questa situazione, la Corte ha dovuto chiedersi se la domanda di parere sia stata proposta al momento giusto. Essa è giunta alla conclusione che la domanda della Commissione è ammissibile in questo stadio, e ciò per due ragioni.
- 34 In primo luogo, dai rapporti sottoposti dalla Commissione al Consiglio, nel momento in cui essa chiedeva la definizione del mandato di negoziazione, si desume che l'oggetto dell'accordo progettato era già noto a quell'epoca, cioè prima che i negoziati avessero inizio. In ogni modo, anche se sussistono in questo stadio un certo numero di alternative ancora possibili e di divergenze sulla stesura di determinate clausole, i documenti sottoposti alla Corte e le informazioni fornite in occasione dell'audizione delle parti consentono di

esprimere un giudizio abbastanza sicuro circa la questione sollevata dalla Commissione.

- 35 In secondo luogo, non si può negare l'interesse che la Commissione aveva di proporre la domanda non appena manifestatasi la divergenza d'opinione fra essa e il Consiglio per quanto riguarda la competenza a negoziare e concludere l'accordo progettato, tanto più che incertezze del genere erano emerse a proposito di numerosi accordi precedenti appartenenti alla stessa categoria. In effetti, quando si tratta di risolvere una questione di competenza, è manifestamente nell'interesse di tutti gli Stati interessati, ivi compresi gli Stati terzi, che la questione sia chiarita sin dall'inizio di un determinato negoziato.

IV — Sull'oggetto e sugli scopi dell'accordo in progetto

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

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

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

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

39 Il Consiglio, dopo aver ricordato che il carattere esclusivo della competenza comunitaria in materia di politica commerciale non è in discussione e che esso non esclude il principio dell'evoluzione graduale in questo campo, sottolinea che la politica commerciale comune ha cionondimeno una funzione propria nell'ambito del sistema del Trattato, nel senso ch'essa designa «qualsiasi provvedimento avente lo scopo d'influire sul volume o sulla corrente degli scambi». Di conseguenza, l'art. 113 andrebbe interpretato in modo da non svuotare di contenuto altre disposizioni del Trattato, in particolare quelle riguardanti la politica economica generale, ivi compresa la politica d'approvvigionamento di materie prime che resterebbe di competenza degli Stati membri e per la quale il Consiglio disporrebbe unicamente, in forza dell'art. 145, di un potere di «coordinamento». Secondo il Consiglio, si

avrebbe qui un concorso fra poteri comunitari e poteri degli Stati membri, dato che le relazioni economiche internazionali si possono difficilmente separare dalle relazioni politiche generali. In proposito, il Consiglio rileva inoltre che la gomma è un «prodotto strategico», di guisa che l'accordo di cui trattasi riguarderebbe anche la politica di difesa degli Stati membri. Stando così le cose, il Consiglio sostiene che la negoziazione dell'accordo in progetto rientra non solo nell'art. 113 del Trattato, ma anche nell'art. 116 relativo al coordinamento degli Stati membri in seno alle organizzazioni internazionali di carattere economico di cui fanno parte.

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

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

- 41 Per il suo congegno particolare, non meno che per certi aspetti della sua struttura giuridica, l'accordo internazionale per la gomma naturale che si progetta di concludere si distingue dagli accordi commerciali e doganali ordinari che si basano, in primo luogo, sul gioco dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative. L'accordo di cui trattasi costituisce uno strumento più complesso, sotto forma di organizzazione di mercato su scala mondiale, e appunto per questo si distingue dagli accordi commerciali classici. Per risolvere la questione che costituisce oggetto della domanda di parere bisogna

aver riguardo precisamente alla portata ed alle conseguenze di questi caratteri specifici rispetto alla nozione di politica commerciale comune, quale è contemplata dall'art. 113 del Trattato. Al tempo stesso, si deve accertare se il nesso esistente fra l'accordo in progetto e i problemi dello sviluppo, nesso posto in rilievo dal Consiglio, lo faccia esulare eventualmente dall'ambito della politica commerciale comune quale è determinata dal Trattato.

- 42 La risoluzione di Nairobi, che è all'origine dei negoziati avviati a proposito della gomma naturale, mostra che gli accordi sui prodotti di base perseguono scopi complessi. Pur ponendo l'accento sulle esigenze dei paesi in via di sviluppo, detta risoluzione contiene numerosi richiami ai congegni di carattere commerciale e non ignora le esigenze dei paesi industrializzati. Per quanto riguarda, più particolarmente, l'interesse dei paesi in via di sviluppo, è vero che gli accordi sui prodotti di base possono implicare l'attribuzione di vantaggi caratteristici dell'aiuto allo sviluppo, ma si deve ammettere del pari che questi accordi rispondono ancor più, per questi paesi, alla preoccupazione di pervenire al miglioramento dei «termini di scambio» e di valorizzare così i loro introiti d'esportazione. Questa caratteristica è particolarmente evidente nell'accordo di cui trattasi, il quale tende a stabilire un giusto equilibrio fra l'interesse dei paesi produttori e l'interesse dei paesi consumatori. È naturale che, nel negoziare un accordo del genere, i paesi industrializzati, pur cercando di difendere i loro interessi, siano obbligati a riconoscere la situazione dei paesi produttori i quali trattano partendo da una situazione economica diversa dalla loro e che un compromesso ragionevole fra questi due punti di vista debba essere raggiunto perché l'accordo sia possibile.
- 43 Si deve del pari prendere in considerazione il nesso fra i vari accordi sui prodotti di base che è stato sottolineato dalla risoluzione di Nairobi. Dato che un numero crescente di prodotti particolarmente importanti dal punto di vista economico vi è coinvolto, è evidente che una politica commerciale coerente non sarebbe più realizzabile se la Comunità non fosse in grado di esercitare i suoi poteri anche per quanto riguarda una categoria di accordi che divengono, accanto agli accordi commerciali tradizionali, uno dei fattori più importanti nella disciplina degli scambi economici internazionali.

- 44 In seguito all'impulso dato dalla CNUCES allo sviluppo di questo tipo di disciplina, si deve ritenere che la politica commerciale comune non potrebbe più essere condotta efficacemente se la Comunità non disponesse pure dei mezzi d'azione più elaborati, usati per lo sviluppo del commercio internazionale. Non si può quindi dare all'art. 113 del Trattato CEE un'interpretazione il cui effetto sia quello di limitare la politica commerciale comune all'impiego degli strumenti destinati ad incidere unicamente sugli aspetti tradizionali del commercio estero, ad esclusione di congegni più complessi del genere di quelli dell'accordo in progetto. Una «politica commerciale» così intesa sarebbe destinata a divenire gradualmente inoperante. Benché sia lecito pensare che all'epoca in cui il Trattato è stato redatto la liberalizzazione degli scambi era l'idea dominante, il Trattato non osta tuttavia alla possibilità che la Comunità sviluppi una politica commerciale intesa, per determinati prodotti, alla disciplina del mercato mondiale, piuttosto che alla semplice liberalizzazione degli scambi.
- 45 L'art. 113 dà competenza alla Comunità per stabilire una «politica» commerciale, basata su «principi comuni», indicando con ciò che la questione degli scambi esterni va risolta in un'ampia prospettiva, e non unicamente con riguardo alla gestione di determinati sistemi precisi, quali le dogane e le restrizioni quantitative. La stessa conclusione si può trarre dal fatto che l'enumerazione, nell'art. 113, degli scopi della politica commerciale (modificazioni tariffarie, conclusione di accordi tariffari e commerciali, uniformazione delle misure di liberalizzazione, politica d'esportazione, misure di difesa commerciale) è concepita come un'enumerazione non limitativa la quale non deve, in quanto tale, escludere il ricorso, nell'ambito comunitario, a qualsiasi altro procedimento destinato a disciplinare gli scambi esterni. Un'interpretazione restrittiva della nozione di politica commerciale comune rischierebbe di provocare perturbazioni negli scambi intracomunitari a causa delle disparità che sussisterebbero in tal caso in determinati settori dei rapporti economici coi paesi terzi.
- 46 Per di più, se si considera l'intera gamma degli accordi esistenti e in progetto, si rileva che interessi molto vari della Comunità sono coinvolti nei loro negoziati e che esistono dei nessi con i campi più disparati nei quali la Comunità ha assunto delle responsabilità. Così, accanto ad accordi che riguardano, come l'accordo per la gomma, dei prodotti per i quali (salvo restando naturalmente il problema dei prodotti di sostituzione) la Comunità

figura nella posizione del consumatore puro, vi sono altri accordi, ad esempio quelli che riguardano prodotti quali il grano, i grassi o lo zucchero, ai quali la Comunità è interessata pure in qualità di produttore e che incidono sulla sua politica d'esportazione, espressamente elencata fra gli scopi della politica commerciale comune nell'art. 113, e nel contempo sulla politica d'importazione. Vari accordi di questa categoria sono inoltre direttamente legati alla realizzazione della politica agricola comune.

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

- 47 Il Consiglio ha sollevato il problema della distinzione, nel sistema del Trattato, fra le nozioni di «politica economica» e di «politica commerciale». In determinate disposizioni, la politica economica è infatti considerata in primo luogo come una questione di interesse nazionale; questo è il senso della nozione negli artt. 6 e 145 i quali, per questa ragione, contemplano per gli Stati membri unicamente l'obbligo di coordinamento. In altre disposizioni, la politica economica è considerata d'interesse comune, come avviene negli artt. 103-116, riuniti in un titolo dedicato alla «politica economica» della Comunità. Il capitolo dedicato alla politica commerciale comune fa parte di questo titolo.
- 48 Le considerazioni che precedono refutano già in parte gli argomenti relativi alla distinzione da farsi fra i campi della politica economica generale e quelli della politica commerciale comune giacché la cooperazione internazionale, qualora non appartenga alla politica commerciale, farebbe tutt'uno con i campi della politica economica generale. Se essa rientra, quanto meno in parte, nella politica commerciale comune, come si è detto sopra, ne deriva chiaramente che essa non può, sotto il nome di politica economica generale, essere sottratta alla competenza della Comunità.
- 49 Tenuto conto della specificità delle disposizioni relative alla politica commerciale (artt. 113-116), in quanto riguardano le relazioni coi paesi terzi e in quanto sono basate, secondo l'art. 113, sulla nozione di politica comune, non si può limitare la loro portata alla luce di disposizioni più generali, relative

alla politica economica e basate sul concetto di semplice coordinamento. Di conseguenza, quando l'organizzazione dei vincoli economici della Comunità con i paesi terzi può avere ripercussioni su determinati settori della politica economica, quali l'approvvigionamento di materie prime della Comunità o la politica dei prezzi, come avviene appunto per la disciplina del commercio internazionale dei prodotti di base, questa considerazione non costituisce una ragione per escludere oggetti del genere dal campo d'applicazione delle norme relative alla politica commerciale comune. Così pure, la circostanza che un prodotto possa avere importanza politica a causa della costituzione di scorte di sicurezza non è una ragione per escludere questo prodotto dal campo della politica commerciale comune.

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

51 Nel presente caso, un problema relativo alla distinzione della rispettiva sfera d'applicazione degli artt. 113 e 114, da un lato, e 116, dall'altro, deriva dal fatto che gli accordi sui prodotti di base sono attualmente negoziati nell'ambito della CNUCES. La Corte si è già pronunciata su questo problema nel parere 1/75, il quale riguardava appunto un accordo internazionale stipulato nell'ambito di un'organizzazione internazionale (l'OCSE). La Corte ha posto in rilievo in detto parere che quello che conta, per quanto riguarda l'applicazione del Trattato, è se un negoziato avviato nell'ambito di un'organizza-

zione internazionale sia destinato a concludersi con un «impegno di carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale». In questo caso, vanno applicate le disposizioni del Trattato relative alla negoziazione ed alla conclusione di accordi, in altri termini gli artt. 113, 114 e 228, non già l'art. 116.

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

- 52 Resta da esaminare, tenuto conto di quanto è stato accertato sopra, per quanto riguarda la corrispondenza fra l'oggetto e gli scopi dell'accordo in progetto e la nozione di politica commerciale comune, se le modalità del finanziamento delle scorte regolatrici, ovvero determinate clausole specifiche dell'accordo, riguardanti materie come l'assistenza tecnica, i programmi di ricerca, l'osservanza di giuste condizioni di lavoro nell'industria della gomma, nonché le consultazioni relative alle politiche fiscali nazionali che possono avere un'incidenza sul prezzo della gomma, portino a far escludere la competenza esclusiva della Comunità.
- 53 Per quanto riguarda la questione del finanziamento, il Consiglio e quelli fra i governi che si sono espressi a favore della sua tesi deducono che, dato che i negoziatori dell'accordo hanno optato per il finanziamento mediante pubblico denaro, le finanze degli Stati membri si troveranno impegnate dall'esecuzione dell'accordo. Non si può quindi ammettere che impegni del genere vengano assunti senza la loro partecipazione. Dal canto suo, la Commissione sostiene che la questione della competenza precede quella del finanziamento e che non si può quindi far dipendere la competenza della Comunità dalla scelta delle modalità finanziarie.
- 54 Per quanto riguarda le clausole specifiche sopra menzionate, il Consiglio assume che le disposizioni di questo genere esulano in ogni caso dall'ambito della politica commerciale, con la conseguenza che la negoziazione dell'accordo ricadrebbe del pari per questo motivo sotto l'art. 116 relativo al coordinamento degli Stati membri in seno alle organizzazioni internazionali.

- 55 La Corte ritiene che sia opportuno in proposito tener distinte le clausole specifiche menzionate dal Consiglio dalle disposizioni finanziarie le quali occupano una posizione centrale nell'economia dell'accordo e che, per questa ragione, danno luogo ad un problema più grave per quanto riguarda la delimitazione fra la competenza della Comunità e quella degli Stati membri.
- 56 La Corte è del parere che l'eventuale presenza, nell'accordo, di clausole riguardanti oggetti quali l'assistenza tecnica, i programmi di ricerca, le condizioni di lavoro nell'industria di cui trattasi o le consultazioni relative alle politiche fiscali nazionali che possono incidere sul prezzo della gomma non può modificare la qualificazione dell'accordo, la quale va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari, di carattere in ultima analisi accessorio od ausiliario. Ciò è tanto più vero in quanto le clausole menzionate sono, di fatto, strettamente connesse all'oggetto dell'accordo ed ai compiti degli organi che agiranno nell'ambito dell'organizzazione internazionale per la gomma naturale che ci si propone di creare. La negoziazione e la messa in vigore di dette clausole devono quindi seguire il regime da applicarsi all'accordo, considerato nel suo complesso.
- 57 Quanto al regime del finanziamento, si deve ricordare anzitutto che, nella raccomandazione sottoposta al Consiglio il 5 ottobre 1978, a norma dell'art. 113, la Commissione aveva proposto che l'applicazione delle clausole finanziarie dell'accordo per la gomma naturale fosse garantita dalla stessa Comunità, mediante un contributo diretto prelevato sul bilancio comunitario. Pur ammettendo che questo tipo di finanziamento sarebbe possibile alla luce delle disposizioni finanziarie del Trattato CEE, il Consiglio ha espresso la preferenza per il finanziamento a carico degli Stati membri. Finora non è stata tuttavia adottata alcuna decisione formale a proposito di tale questione. Per di più, non vi è nulla di certo circa l'atteggiamento di tutti gli Stati membri a proposito di tale questione particolare e delle sue conseguenze per la ripartizione degli oneri finanziari.
- 58 Tenuto conto dell'incertezza che sussiste per quanto riguarda la soluzione da darsi, in via definitiva, a questo problema, la Corte si vede obbligata a prendere in considerazione due ipotesi; quella in cui gli oneri finanziari previsti dall'accordo siano iscritti nel bilancio comunitario e quella in cui detti oneri

siano imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri. Non spetta infatti alla Corte, nell'ambito del presente procedimento, di scegliere fra queste due alternative.

- 59 Nella prima ipotesi, non sorgerebbe alcun problema per quanto riguarda la competenza esclusiva della Comunità a concludere l'accordo di cui trattasi. Come si è detto sopra, il congegno delle scorte regolatrici ha lo scopo di regolare gli scambi e costituisce quindi uno strumento della politica commerciale comune. Ne consegue che il finanziamento comunitario degli oneri finanziari che ne derivano andrebbe considerata come una soluzione conforme al Trattato.
- 60 I dati del problema sarebbero diversi se venisse data la preferenza alla seconda alternativa. È infatti incontestabile che il finanziamento delle scorte costituisce un elemento essenziale del sistema di disciplina del mercato che si progetta di instaurare. Il volume e le caratteristiche degli impegni finanziari, che gli Stati membri dovranno osservare, condizioneranno direttamente le possibilità e il grado d'efficacia degli interventi del congegno regolatore, mentre le decisioni che saranno adottate per quanto riguarda il livello del prezzo di riferimento centrale e i margini di oscillazione ammessi verso l'alto o verso il basso si ripercuoteranno immediatamente sull'uso dei mezzi finanziari posti a disposizione del costituendo Consiglio internazionale per la gomma e sul volume dei mezzi finanziari da porre a sua disposizione. Non si può poi perdere di vista il fatto che la struttura finanziaria di cui si progetta l'attuazione rende necessario — come è detto nei documenti sottoposti alla Corte i quali rispecchiano lo stato più recente dei negoziati — il coordinamento fra l'uso dei mezzi finanziari specifici posti a disposizione del futuro Consiglio internazionale per la gomma e quelli che esso potrà procurarsi presso l'istituendo Fondo comune. Se il finanziamento dell'accordo spetta alla Comunità, le decisioni occorrenti saranno adottate secondo le appropriate procedure comunitarie. Se viceversa il finanziamento è a carico degli Stati membri, questo fatto implicherà la partecipazione degli Stati stessi a questi congegni decisionali o, quanto meno, il loro assenso circa le modalità di finanziamento in progetto e di conseguenza la loro partecipazione all'accordo congiuntamente con la Comunità. In quest'ipotesi non si può concepire la competenza esclusiva della Comunità.

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

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

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

VII — Osservazioni conclusive

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

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

In conclusione,

LA CORTE

emette il seguente parere:

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

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

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

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

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

Kutscher
presidente

Mertens de Wilmars
presidente di Sezione

Mackenzie Stuart
presidente di Sezione

Pescatore
giudice

Sørensen
giudice

O'Keeffe
giudice

Bosco
giudice

Touffait
giudice

Koopmans
giudice

Lussemburgo, 4 ottobre 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte