

nità europee. A differenza di talune altre disposizioni della proposta di regolamento, l'art. 5 non è stato formalmente esaminato di concerto con le altre delegazioni e, in particolare, con la delegazione svizzera; queste ne hanno avuto conoscenza solo in via ufficiosa e non sono state chiamate ad accettarlo. La delega-

zione svizzera ha tuttavia espresso una riserva di principio riguardo a qualsiasi formula che potesse compromettere l'autonomia e la libertà di giudizio e d'azione di cui, a suo avviso, ciascuno dei membri del Consiglio di vigilanza del fondo dovrebbe disporre nell'esercizio dei suoi compiti.

Presa di posizione della Corte

I

- 1 Il regime previsto dal progettato accordo e che si concreta nello statuto a questo allegato ha lo scopo di risanare la situazione economica dei trasporti fluviali in una regione geografica in cui i trasporti effettuati per via navigabile interna hanno particolare importanza nel complesso dei trasporti internazionali. Un regime siffatto s'inserisce senza dubbio, come un elemento di rilievo, nella politica comune dei trasporti, la cui instaurazione rientra nell'azione della Comunità così come viene definita nell'art. 3 del trattato CEE. Per l'attuazione di tale politica, l'art. 75 del trattato affida al Consiglio il compito di stabilire, secondo determinate modalità, norme comuni da applicare ai trasporti internazionali effettuati a partire dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di uno o più Stati membri. Quest'articolo costituisce perciò, per quanto riguarda la Comunità, il fondamento giuridico necessario per l'istituzione del regime prospettato.
- 2 Se tuttavia, nella fattispecie, l'adozione di norme comuni in forza dell'art. 75 del trattato non consente di raggiungere pienamente l'obiettivo perseguito, ciò è dovuto al fatto che battelli battenti bandiera di uno Stato non membro della Comunità (la Svizzera) partecipano tradizionalmente alla navigazione sulle principali arterie in questione, per le quali vige, in forza di strumenti internazionali di vecchia data, il regime della libertà di navigazione. È stato quindi necessario associare la Svizzera al prospettato regime mediante un accordo internazionale con tale Stato non membro.
- 3 La competenza della Comunità a concludere un siffatto accordo non è espressamente prevista dal trattato. Tuttavia, la Corte ha già avuto occasione di affermare, da ultimo nella sentenza 14 luglio 1976 (cause 3, 4 e 6/76, Kramer, Racc. 1976, pag. 1279), che la competenza ad assumere impegni internazio-

nali può non soltanto essere attribuita espressamente dal trattato, ma può altresì derivare implicitamente dalle sue disposizioni. La Corte ha concluso, in particolare, che ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo.

- 4 Questa conclusione s'impone fra l'altro in tutti i casi in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni, ma non si limita, tuttavia, a tale ipotesi. Anche qualora i provvedimenti comunitari di carattere interno vengano adottati solo in occasione della stipulazione e dell'attuazione dell'accordo internazionale, come prevede nella fattispecie la proposta di regolamento sottoposta dalla Commissione al Consiglio, la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente, dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo internazionale sia, come nel caso in esame, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità.
- 5 Per l'attuazione della politica comune dei trasporti, il cui contenuto viene definito dagli artt. 74 e 75 del trattato, il Consiglio ha la facoltà di adottare «ogni ... utile disposizione», com'è detto espressamente al n. 1, lett. c) di quest'ultimo articolo. La Comunità ha, pertanto, non solo la capacità di stringere in proposito rapporti contrattuali con uno Stato terzo, ma anche la competenza, nel rispetto del trattato, a concorrere con tale Stato alla creazione di una struttura organica adeguata, come l'ente pubblico internazionale che si prevede di creare sotto il nome di «Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna». La Comunità può inoltre, in tale prospettiva, concorrere con uno Stato terzo a dotare gli organi di un siffatto ente di congrui poteri di decisione, nonché a definire in modo coerente con gli obiettivi perseguiti la natura, le modalità di elaborazione e d'attuazione, nonché gli effetti delle disposizioni da adottare sotto tale profilo.
- 6 Un problema particolare sorge in relazione al fatto che l'accordo progettato prevede la partecipazione, in veste di parti contraenti, non solo della Comunità e della Svizzera, ma anche di taluni Stati membri. Trattasi dei sei Stati che partecipano sia alla convenzione riveduta sulla navigazione del Reno 17 ottobre 1868 (convenzione di Mannheim), sia alla convenzione di Lussem-

burgo 27 ottobre 1956 sulla canalizzazione della Mosella, tenuto conto della connessione di quest'ultima convenzione con quella renana. A norma dell'art. 3 dell'accordo, questi Stati s'impegnano ad apportare alle due convenzioni summenzionate le modifiche rese necessarie dall'applicazione dello statuto allegato all'accordo.

- 7 Questo specifico impegno, assunto ai sensi dell'art. 234, 2° comma, del trattato, spiega e giustifica la partecipazione dei sei Stati suddetti all'accordo, a fianco della Comunità. È per l'appunto grazie a tale impegno che potrebbe essere eliminato l'ostacolo frapposto dall'esistenza di talune disposizioni delle convenzioni di Mannheim e di Lussemburgo all'attuazione del regime previsto dall'accordo. Deve ritenersi che la partecipazione a quest'ultimo dei suddetti Stati abbia unicamente lo scopo indicato e non sia necessaria alla realizzazione degli altri aspetti del regime. Secondo l'art. 4 dell'accordo, infatti, la forza vincolante di tale atto, nonché dello statuto, si estende al territorio di tutti gli Stati membri, compresi quelli che non partecipano all'accordo; si può quindi constatare che — a prescindere dall'impegno specifico di cui sopra — gli effetti giuridici dell'accordo nei confronti degli Stati membri derivano, in conformità all'art. 228, n. 2, del trattato, esclusivamente dalla stipulazione dell'atto da parte della Comunità. Ciò posto, la partecipazione dei sei Stati membri all'accordo, in veste di parti contraenti, non incide sulla competenza esterna della Comunità. Non si può quindi affermare che tale elemento dell'accordo progettato sia incompatibile col trattato.

II

- 8 La partecipazione di tali Stati membri alle trattative, benché giustificata dallo scopo sopra indicato, ha avuto tuttavia effetti eccessivi rispetto a questo e poco conformi alle esigenze implicite nelle nozioni stesse di Comunità e di politica comune. La situazione di cui sopra sembra, infatti, essere all'origine di un equivoco quanto al campo d'applicazione dell'accordo e dello statuto. L'art. 4 dice, ad esempio, che l'accordo e lo statuto hanno forza vincolante nel territorio dei nove Stati membri e della Svizzera, mentre gli obblighi generali imposti dall'art. 6 riguardano le «parti contraenti», cioè la Comunità come tale ed i sette Stati co-contraenti.
- 9 Anche nello statuto compaiono, in contesti diversi, come soggetti di diritti o di obblighi, talora tutti gli Stati membri della Comunità e la Svizzera (così agli artt. 39, 43, 45 e 46), talora gli Stati membri, ad eccezione di uno solo, e la Svizzera (come risulta dall'art. 27, relativo alla composizione del Consiglio di

vigilanza), talora la Comunità come tale e la Svizzera (art. 40, relativo alla pubblicazione degli atti del fondo), talora infine cinque Stati cui sono riservati compiti speciali nel processo di decisione (art. 27, n. 5, dello statuto). In questo complesso di disposizioni, il ruolo delle istituzioni comunitarie appare estremamente limitato: la Commissione assume la presidenza e svolge le funzioni di segreteria del Consiglio di vigilanza senza tuttavia esercitare diritto di voto nell'ambito dello stesso. I compiti essenziali spettano, nel funzionamento del fondo, agli Stati. A norma dell'art. 27, n. 1, il Consiglio di vigilanza è composto, infatti, di «rappresentanti», che ricevono «poteri» e «mandati» dagli Stati membri.

- 10 La Corte ritiene che tali disposizioni, ed in particolare quelle relative all'organizzazione ed alle deliberazioni del Consiglio di vigilanza, organo direttivo del fondo, incidano sulla competenza delle istituzioni comunitarie e modifichino inoltre, in modo incompatibile col trattato, i rapporti fra Stati membri nell'ambito della Comunità, quali sono stati fissati originariamente e in occasione dell'ampliamento di quest'ultima.
- 11 Sotto un più preciso profilo vanno rilevate, in proposito, due circostanze:
 - a) sostituzione, nella struttura organica del fondo, di vari Stati membri alla Comunità ed alle sue istituzioni, in un settore compreso in una politica comune che l'art. 3 del trattato ha espressamente riservata alla «azione della Comunità»;
 - b) modifica, conseguente a tale sostituzione, dei rapporti fra Stati membri, in contrasto con una esigenza enunciata fin dal secondo capoverso del preambolo del trattato, ai sensi del quale gli obiettivi della Comunità devono essere raggiunti mediante una «azione comune», restando inteso che, a norma dell'art. 4, tale azione dev'essere condotta dalle istituzioni comunitarie, ciascuna delle quali agisce nell'ambito della propria competenza. Più precisamente, appaiono incompatibili con la concezione che è alla base di una siffatta azione comune:
 - la completa esclusione — sia pure volontaria — di un determinato Stato membro da qualsiasi partecipazione all'attività del fondo;
 - la facoltà di rinuncia attribuita a taluni Stati membri dall'art. 27, n. 1, 3° comma, dello statuto, in una materia compresa nell'ambito di una politica comune; infine,

- il fatto che, nel processo per l'adozione delle decisioni del fondo, a taluni Stati sono riservate (in deroga alle concezioni prevalenti, nell'ambito della Comunità, quanto all'adozione di decisioni nel settore della politica comune di cui trattasi) particolari prerogative.

- 12 Risulta quindi che lo statuto, lungi dal limitarsi alla soluzione di problemi connessi alle esigenze inerenti alle relazioni esterne della Comunità, implica una rinuncia all'autonomia d'azione della Comunità nelle sue relazioni esterne e, al tempo stesso, una modifica della costituzione interna della Comunità, attraverso l'alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda sia le prerogative delle istituzioni, sia la reciproca posizione degli Stati membri. La Corte è del parere che la struttura così data al Consiglio di vigilanza e l'organizzazione del processo di decisione nell'ambito di quest'organo non siano conformi alle esigenze di unità e solidarietà ch'essa ha già avuto occasione di sottolineare nella sentenza 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/Consiglio — AETS, Racc. 1971, pag. 263) e, più diffusamente, nel parere 1/75 dell'11 novembre 1975 (Racc. 1975, pag. 1355 e GU n. C 268, pag. 18).
- 13 Il tentativo di adeguare in un secondo tempo, mediante l'art. 5 della proposta di regolamento, il funzionamento del Consiglio di vigilanza a concezioni più consone alle esigenze derivanti dal trattato, non è un mezzo adeguato per correggere i difetti inerenti alla struttura del fondo, qual essa appare nel testo negoziato dalla Commissione.
- 14 La Corte ha esaminato tutti gli aspetti della questione ed ha debitamente preso in considerazione le difficoltà che possono presentarsi nella ricerca di una soluzione pratica dei problemi connessi all'organizzazione di un ente pubblico internazionale, gestito dalla Commissione e da un solo Stato terzo, nel rispetto della reciproca autonomia delle due parti. Senza dubbio la particolare natura degli interessi in gioco può spiegare il desiderio di ricorrere, nell'ambito degli organi di gestione, alle amministrazioni che più direttamente si occupano dei problemi della navigazione interna. Ci si chiede se questo scopo giustifichi la creazione di un'organizzazione complessa, nella quale la tutela degli interessi della Comunità sia garantita dalla presenza di rappresentanti degli Stati, i quali partecipino al Consiglio di vigilanza a fianco del presidente e del rappresentante della Svizzera. Dopo aver valutato il pro e il contro, la Corte è giunta alla conclusione che, mentre l'opportuna ponderazione, nella composizione degli organi del fondo, è senza dubbio possibile, la realizzazione della stessa non dovrebbe tuttavia portare ad un indebolimento istituzio-

nale della Comunità e alla rinunzia alle basi di una politica comune, foss'anche per un fine specifico e limitato. La prospettiva che l'accordo e lo statuto, secondo quanto affermato dalla Commissione, possano costituire il modello di accordi futuri in altri campi ha contribuito a rafforzare il convincimento della Corte quanto alla necessità di assumere un atteggiamento critico: il ripetersi di siffatti procedimenti implicherebbe infatti il rischio di una graduale disintegrazione della costruzione comunitaria, con conseguenze irreversibili, tenuto conto del fatto che si tratterebbe sempre d'impegni assunti nei confronti di Stati terzi. È in base a tali considerazioni che un giudizio negativo ha finito per prevalere, in seno alla Corte, per quanto riguarda questo aspetto dell'accordo progettato.

III

- 15 Quanto ai poteri di decisione attribuiti agli organi del fondo, l'art. 39 dello statuto dispone che le decisioni di portata generale adottate da tali organi sono obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri della Comunità ed in Svizzera. È sorta la questione del se l'attribuzione di una siffatta competenza, per l'intero ambito geografico comunitario, ad un ente pubblico internazionale distinto dalla Comunità rientri nelle facoltà delle istituzioni. In particolare, è stato sollevato il problema del se le istituzioni possano liberamente trasferire ad enti non comunitari i poteri loro conferiti dal trattato, o parte di essi, creando in tal modo per gli Stati membri l'obbligo di applicare direttamente, nei rispettivi ordinamenti, norme giuridiche di origine extracomunitaria, adottate secondo modalità ed a condizioni che esulerebbero dalle previsioni e dalle garanzie del trattato.
- 16 Non è tuttavia necessario che il problema così sollevato venga risolto nel presente parere. Le disposizioni dello statuto, infatti, definiscono e delimitano i poteri attribuiti da tale atto agli organi del fondo in modo talmente netto e preciso che va ritenuto trattarsi, nella fattispecie, di poteri meramente esecutivi. È così che il campo nel quale gli organi possono agire è limitato alla volontaria immobilizzazione di capacità eccedentarie di mezzi di trasporto fluviale mediante corresponsione di un indennizzo finanziario a carico di un fondo alimentato con contributi imposti ai battelli che si servono delle vie navigabili per le quali il Fondo è stato istituito. Un'ulteriore precisazione al riguardo si trova nell'art. 1, 3° comma, dell'accordo, secondo cui il fondo non può avere lo scopo di stabilire, neppure di fatto, un livello minimo permanente dei noli per tutti i periodi di depressione, né di porre rimedio a squilibri strutturali. In particolare, l'aliquota dei contributi — e cioè sia l'aliquota di

base, sia i coefficienti di valorizzazione — per il primo anno di funzionamento del regime viene stabilita dal testo stesso dello statuto, e le successive modifiche da apportare mediante decisione del Consiglio di vigilanza sono ammesse solo entro certi limiti ovvero devono risultare da una deliberazione all'unanimità.

IV

- 17 Per quanto riguarda l'aspetto giurisdizionale, l'accordo progettato prevede l'attribuzione di una certa competenza ad un organo, il tribunale del fondo, distinto, fra l'altro in ragione della sua composizione, dalla Corte di giustizia istituita dal trattato. Il tribunale dovrebbe essere competente a pronunciarsi, quanto alle attività del fondo, sui ricorsi proposti contro gli organi di quest'ultimo o contro gli Stati, alle condizioni definite dall'art. 43 dello statuto, nonché sui ricorsi per inadempimento proposti contro uno degli Stati nel cui territorio lo statuto ha forza vincolante (ma non contro la Comunità come tale), alle condizioni previste dall'art. 45. Inoltre, il tribunale dovrebbe essere competente a statuire sulle domande pregiudiziali ad esso proposte dai giudici nazionali, alle condizioni definite dall'art. 44. In merito a queste ultime, va osservato ch'esse possono riguardare non solo la validità e l'interpretazione delle decisioni adottate dagli organi del fondo, ma anche l'interpretazione dell'accordo e dello statuto.
- 18 Ora, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in particolare nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, Hegemann, Racc. 1974, pag. 449), un accordo concluso dalla Comunità con uno Stato non membro costituisce, per quanto riguarda la Comunità, un atto compiuto da una delle sue istituzioni, ai sensi dell'art. 177, 1° comma, lett. b), del trattato, con la conseguenza che la Corte, nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario, è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di un siffatto accordo. Sorge quindi il problema del se le disposizioni relative alla competenza del tribunale del fondo siano compatibili con quelle che, nel trattato, riguardano la competenza della Corte.
- 19 Stando alle osservazioni presentate alla Corte, le norme dello statuto relative alla competenza giurisdizionale potrebbero essere interpretate in vario modo. Secondo una prima interpretazione, la competenza del tribunale si sostituirebbe a quella della Corte per quanto riguarda l'interpretazione dell'accordo e dello statuto. Secondo un'altra interpretazione, si avrebbero competenze con-

correnti del tribunale e della Corte, di guisa che il giudice nazionale di uno Stato membro potrebbe adire l'uno o l'altro di questi due organi giurisdizionali.

- 20 Nell'ambito del procedimento per l'emanazione di un parere a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato, questa Corte non può pronunciarsi in modo definitivo sull'interpretazione dei testi che costituiscono oggetto della domanda di parere. Per il momento, è sufficiente osservare che spetterà agli organi giurisdizionali di cui trattasi procedere a detta interpretazione. Pur auspicando che le rispettive interpretazioni siano tali da evitare, per quanto possibile, il sorgere di conflitti di competenza, non si può tuttavia escludere a priori che detti organi giurisdizionali possano pervenire ad interpretazioni divergenti, le quali avrebbero ripercussioni sulla certezza del diritto.
- 21 L'istituzione di un sistema giurisdizionale come quello previsto dallo statuto, il quale garantisce, in complesso, agli amministratori una efficace tutela giuridica, non può sottrarsi agli imperativi connessi alla partecipazione di uno Stato non membro. La necessità di creare rimedi giurisdizionali e procedimenti giudiziari che garantiscano a tutti gli amministratori, senza discriminazioni, il rispetto del diritto nelle attività del fondo, può giustificare, in linea di principio, la soluzione adottata. Perciò, pur approvando il desiderio, che si riflette nelle disposizioni dello statuto, di organizzare, nell'ambito del fondo, una tutela giurisdizionale adeguata alle circostanze del caso, la Corte è tuttavia costretta a formulare talune riserve quanto alla compatibilità della struttura del «tribunale del fondo» col trattato.
- 22 Qualora si accogliesse la seconda interpretazione di cui al precedente punto 19, sussisterebbe, secondo questa Corte, una difficoltà relativamente all'attuazione dell'art. 6 della proposta di regolamento, in quanto i sei membri della Corte che dovessero far parte del tribunale del fondo potrebbero trovarsi ad aver preso posizione su questioni che successivamente vengano sottoposte alla Corte della Comunità, e viceversa. La soluzione prospettata potrebbe trovare un ostacolo nell'obbligo dei giudici di pronunciarsi con assoluta imparzialità nelle controversie pendenti dinanzi alla Corte. Al limite, alla Corte potrebbe essere impossibile statuire, per mancanza del quorum, su questioni che abbiano già costituito oggetto di controversie dinanzi al tribunale del fondo. Per questi motivi, la Corte ritiene che il tribunale del fondo potrebbe essere creato, così come previsto all'art. 42 dello statuto, solo a condizione che non vengano chiamati a farne parte giudici che sono membri della Corte di giustizia.

Per concludere,

LA CORTE

emette il seguente parere:

Il progetto di accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna non è compatibile col trattato CEE.

Kutscher

presidente

Donner

presidente di sezione

Pescatore

presidente di sezione

Mertens de Wilmars

giudice

Sørensen

giudice

Mackenzie Stuart

giudice

O'Keeffe

giudice

Bosco

giudice

Touffait

giudice

Lussemburgo, 26 aprile 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte