

PARERE 1/91 DELLA CORTE

14 dicembre 1991

In data 14 agosto 1991, è stata presentata alla Corte di giustizia una richiesta di parere formulata dalla Commissione delle Comunità europee ai sensi dell'art. 228, n. 1, secondo comma, del Trattato CEE, a cui stregua:

« Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare preventivamente il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità dell'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, a seconda dei casi, dall'articolo 236 ».

I — Illustrazione della richiesta di parere

Con la predetta domanda, la Commissione ha sollecitato il parere della Corte di giustizia sulla compatibilità con le disposizioni del Trattato di un progetto di accordo relativo alla creazione di uno Spazio economico europeo (in prosieguo, rispettivamente: l'« *accordo* » e lo « *Spazio EE* »), ed in particolare sul meccanismo giurisdizionale che il predetto accordo intende instaurare. Si tratterebbe di un accordo di associazione che dovrebbe essere concluso dalla Comunità sulla base dell'art. 238 del Trattato CEE.

L'accordo è oggetto di negoziati fra la Commissione, che agisce in nome della Comunità conformemente al mandato conferitole dal Consiglio il 18 marzo 1990, ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio nonché il Principato del Liechtenstein, che ha ufficialmente presentato domanda di adesione all'EFTA il 1° marzo 1991 (in prosieguo: i « *paesi dell'EFTA* » o gli « *Stati dell'EFTA* »).

Il testo (non ancora definitivo) dell'accordo è stato allegato alla richiesta di parere.

La Corte emette il proprio parere fondandosi sulla versione inglese del testo dell'accordo, che le è stata comunicata dalla Commissione, con lettera 30 ottobre 1991, nella redazione che doveva essere presentata alla parafatura.

Nella motivazione della richiesta di parere la Commissione ha indicato che l'accordo prevede un sistema di controllo giurisdizionale per la definizione delle controversie fra le parti contraenti, il regolamento dei conflitti interni all'EFTA e talune procedure per rafforzare l'omogeneità giuridica in seno allo Spazio EE. Pur essendo convinta che tale sistema offra sicure garanzie per la Comunità, la Commissione, per uno scrupolo relativo alla certezza del diritto, ha ritenuto opportuno consultare la Corte in base all'art. 228 del Trattato CEE, con particolare riferimento a taluni punti specifici del sistema progettato.

II — Procedimento

In conformità dell'art. 107, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, la richiesta di parere è stata notificata al Consiglio ed agli Stati membri. Osservazioni scritte sono state depositate dalla Commissione nonché dai governi del Regno Unito, del Regno del Belgio e del Regno di Spagna.

La Commissione, il Consiglio ed i governi degli Stati membri, invitati dalla Corte a ri-

spondere a taluni quesiti posti loro per iscritto, hanno risposto ai suddetti quesiti, tramite i propri rappresentanti, nel corso dell'audizione che si è svolta a porte chiuse presso la sede della Corte il 26 novembre 1991.

Il 3 dicembre 1991 la Corte ha sentito, in camera di consiglio, gli avvocati generali, in conformità dell'art. 108, n. 2, del regolamento di procedura.

III — Analisi dell'accordo

Antefatti

Dal 1973 i rapporti commerciali fra la Comunità ed i paesi dell'EFTA nonché il Liechtenstein sono retti da accordi bilaterali di libero scambio. Nel gennaio 1989, il presidente della Commissione ha proposto, esprimendosi dinanzi al Parlamento europeo, di migliorare e di intensificare i rapporti fra la Comunità e l'EFTA. In seguito all'accoglienza favorevole che la proposta ha ricevuto dai paesi dell'EFTA, si sono svolti colloqui esplorativi sfociati poi in negoziati formali. In tale prospettiva, la Commissione è stata autorizzata dal Consiglio ad « aprire negoziati con i paesi dell'EFTA ed il Liechtenstein in vista della conclusione di un accordo tra la Comunità ed i suddetti paesi, che interverranno nei dibattiti come interlocutore unico, sulla creazione di uno Spazio economico europeo ». I negoziati sono stati aperti ufficialmente il 1° luglio 1990.

Contenuto dell'accordo

L'accordo è diviso in nove parti, precedute da un preambolo: 1) obiettivi e principi; 2) libera circolazione delle merci; 3) libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; 4) concorrenza ed altre regole comuni; 5) disposizioni orizzontali relative alle quattro libertà summenzionate (in materia di politica sociale, di tutela dei consumatori, di ambiente, di statistiche e di diritto delle società); 6) modalità di cooperazione al di fuori delle quattro libertà; 7) disposizioni istituzionali; 8) Fondo e 9) disposizioni finali.

Il preambolo dell'accordo è costituito da un unico punto, del seguente tenore:

« Considering the objective to establish a dynamic and homogeneous European Economic Area, based on common rules and equal conditions of competition and providing for the adequate means of enforcement including at the judicial level, and achieved on the basis of equality and reciprocity and of an overall balance of benefits, rights and obligations for the Contracting Parties. »

L'art. 1, n. 1, dell'accordo dispone:

« The aim of this Agreement of association is to promote a continuous and balanced strengthening of trade and economic relations between the Contracting Parties with equal conditions of competition, and the respect of the same rules, with a view to creating a homogeneous European Economic Area, hereinafter referred to as the EEA. »

L'art. 6 dell'accordo recita:

« Without prejudice to future developments of case law, the provisions of this Agreement, in so far as they are identical in substance to corresponding rules of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and to acts in application of these two Treaties, shall in their implementation and application be interpreted in conformity with the relevant rulings of the Court of Justice of the European Communities given prior to the date of signature of this Agreement. »

L'art. 7 dell'accordo stabilisce:

« Acts referred to or contained in the Annexes to this Agreement or in decisions of the EEA Joint Committee shall be binding upon the Contracting Parties and be, or be made, part of their internal legal order as follows:

(a) an act corresponding to an EEC regulation shall as such be made part of the internal legal order of the Contracting Parties;

(b) an act corresponding to an EEC directive shall leave to the authorities of the Contracting Parties the choice of form and method of implementation. »

Il protocollo 35, intitolato « Protocol 35 on the implementation of EEA rules », il cui art. 1 rinvia al citato art. 7 dell'accordo, presenta il seguente contenuto:

« Whereas this Agreement aims at achieving a homogeneous European Economic Area, based on common rules, without requiring any Contracting Party to transfer legislative powers to any institution of the European Economic Area;

and

whereas this consequently will have to be achieved through national procedures;

Article 1

The Contracting Parties take into account that when implementing a part of an act corresponding to an EEC directive, which is

clear, precise and unconditional, subparagraph (a) of Article 7 of the Agreement shall apply.

Article 2

For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the Contracting Parties undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules shall prevail in these cases. »

La parte VII, intitolata « institutional provisions » (artt. 89-120) si compone di quattro capitoli. Il capitolo 1, intitolato « The structure of the association », contiene cinque sezioni, la prima delle quali concerne il Consiglio dello Spazio EE. Il Consiglio dello Spazio EE, composto da membri del Consiglio e membri della Commissione e da un membro del governo di ciascuno Stato dell'EFTA, ha in particolare il compito di definire gli orientamenti generali e di fornire l'impulso politico nell'ambito dell'attuazione dell'accordo. La sezione 2 concerne il Comitato misto, composto da rappresentanti delle parti contraenti, che ha il compito di mettere in opera l'accordo e di vigilare sul suo funzionamento. La sezione 3, intitolata « The EEA Courts », contiene le seguenti norme:

« Article 95

1. An independent EEA Court, functionally integrated with the Court of Justice of the European Communities, is hereby established. The EEA Court shall exercise the functions which follow from Article 96. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

2. The Court, when sitting in plenary session¹, shall be composed of five Judges of the Court of Justice of the European Communities and, on the basis of rotation, three of the Judges nominated by the EFTA States.

3. At the request of the Court, the EEA Council may allow it to establish Chambers, each consisting of three or five Judges².

4. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges of the Court of Justice of the European Communities and by one of the Judges nominated by the EFTA States.

Article 96

1. The EEA Court is competent for:

- (a) the settlement of disputes between the Contracting Parties;
- (b) actions concerning the surveillance procedure regarding the EFTA States;
- (c) appeals concerning decisions in the field of competition initiated by the EFTA Surveillance Authority.

2. The EEA Court may be seized by:

- 1 — All disputes between Contracting Parties or cases when the EEA Court is seized by the EEA Joint Committee will be dealt with in plenary session.
- 2 — An appropriate balance of ECJ and EFTA Judges, taking into account the nature of the cases, shall be laid down in the Statute of the EEA Court.

- (a) the EEA Joint Committee or the Contracting Parties in cases for settlement of disputes in accordance with Article 117;

Article 98

The EEA Court shall have unlimited jurisdiction in regard to penalties imposed by the EFTA Surveillance Authority.

- (b) a natural or legal person or by the EFTA Surveillance Authority on appeal against decisions given by the EEA Court of First Instance in the field of competition in accordance with Article 102;

Article 99

Actions brought before the EEA Court shall not have suspensory effect. The EEA Court may, however, if it considers that circumstances so require, order that application of the contested act be suspended.

- (c) the EC Commission or the EFTA Surveillance Authority in cases of conflict of competence arising under the provisions of Chapter 1 of Part IV.

Article 100

3. In addition, the EEA Court may be seized under the provisions of a separate agreement between the EFTA States establishing an EFTA Surveillance Authority by:

The EEA Court may, where seized in accordance with Article 96 (2) (b) or (3), prescribe any necessary interim measures.

- (a) the EFTA Surveillance Authority under the surveillance procedure referred to in Article 116 regarding the fulfilment of the obligations under this Agreement by the EFTA States;

Article 101

- (b) an EFTA State or a natural or legal person in actions against the EFTA Surveillance Authority.

1. An independent EEA Court of First Instance, attached to the EEA Court, is hereby established. It shall ensure the legal control of decisions of the EFTA Surveillance Authority relating to competition rules applicable to undertakings. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.

Article 97

The Contracting Parties concerned, and the surveillance authorities, i. e. the EC Commission and the EFTA Surveillance Authority, as the case may be, shall take the necessary measures to comply with the judgments of the EEA Court.

2. The EEA Court of First Instance shall be composed of three of the Judges nominated by the EFTA States, on the basis of rotation, and two Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

3. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges no-

minated by the EFTA States and by one of the Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

2. The EEA Court and the EEA Court of First Instance shall adopt their rules of procedure, to be approved by the EEA Council.

Article 102

The EEA Court of First Instance shall have jurisdiction at first instance in actions brought by a natural or legal person against a decision by the EFTA Surveillance Authority, relating to the implementation of the competition rules applicable to undertakings, if that decision is addressed to that person or if it is of direct and individual concern to him.

In addition, the EEA Court of First Instance shall have the competences conferred on the EEA Court in Articles 98 to 110.

The EEA Court of First Instance shall also be competent to give rulings in actions against the EFTA Surveillance Authority in accordance with provisions to be laid down in a separate agreement between the EFTA States establishing the EFTA Surveillance Authority.

Article 103

1. The Statutes of the EEA Court and of the EEA Court of First Instance, including, in particular, the rules on the functioning of the two Courts, the appointment of the Judges and the Presidents and their terms of office are laid down in Protocol 33³.

3 — The Statutes shall contain provisions on qualifications for the Judges.

Article 104

1. In order to ensure as uniform as possible an interpretation of this Agreement, in full deference to the independence of courts, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities, the Court of First Instance of the European Communities and the Courts of the EFTA States shall, when applying and interpreting respectively the provisions of this Agreement or provisions of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, or of the acts adopted in pursuance thereof, which are identical in substance to the provisions of this Agreement, pay due account to the principles laid down by any relevant decisions delivered by the other Courts.

A system of exchange of information concerning judgements by courts of last instance shall be set up by the EEA Joint Committee. This system shall comprise:

- (a) transmission to the Registrar of the EEA Court of judgments delivered by such courts on the interpretation and application of, on the one hand, this Agreement or, on the other hand, the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, as well as the acts adopted in pur-

suance thereof in so far as they concern provisions which are identical in substance to those of this Agreement;

- (b) classification of these judgements by the Registrar of the EEA Court including, as far as necessary, the drawing up and publication of translations and abstracts;
- (c) communication by the Registrar of the EEA Court of the relevant documents to the competent national authorities, to be designated by each Contracting Party.

2. Provisions on the possibility for an EFTA State to allow a court or tribunal to ask the Court of Justice of the European Communities to express itself⁴ on the interpretation of an EEA rule are laid down in Protocol 34.

Article 105

Decisions under this Agreement by the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission which impose a pecuniary obligation on persons other than States, shall be enforceable. The same shall apply to such judgments under this Agreement by the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

Enforcement shall be governed by the rules of civil procedure in force in the State in the territory of which it is carried out. The order for its enforcement shall be appended to the decision, without other formality than

⁴ — In French « s'exprime ».

verification of the authenticity of the decision, by the authority which each Contracting Party shall designate for this purpose and shall make known to the other Contracting Parties, the EFTA Surveillance Authority, the EC Commission, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

When these formalities have been completed on application by the party concerned, the latter may proceed to enforcement in accordance with the law of the State in the territory of which enforcement is to be carried out, by bringing the matter directly before the competent authority.

Enforcement may be suspended only by decision of the EEA Court or of the EEA Court of First Instance. However, the courts of the States concerned shall have jurisdiction over complaints that enforcement is being carried out in an irregular manner ».

Il Protocollo 34, cui si riferisce l'art. 104, n. 2, è intitolato « Protocol 34 on the possibility for courts and tribunals of EFTA States to request the Court of Justice of the European Communities to express itself on the interpretation of EEA rules corresponding to EC rules » ed è del seguente tenore:

« Article 1

When a question of interpretation of provisions of the Agreement, which are identical in substance to the provisions of the Treaties establishing the European Communities, as amended or supplemented, or of acts adopted in pursuance thereof, arises in a

case pending before a court or tribunal of an EFTA State, the court or tribunal may, if it considers this necessary, ask the Court of Justice of the European Communities to express itself on such a question.

Article 2

An EFTA State which intends to make use of this Protocol shall notify the Depositary and the Court of Justice of the European Communities to what extent and according to what modalities the Protocol will apply to its courts and tribunals.

Article 3

The Depositary shall notify the Contracting Parties of any notification under Article 2 ».

Le sezioni 4 e 5 del capitolo 1 della parte VII dell'accordo riguardano rispettivamente la cooperazione parlamentare e la cooperazione tra le parti economiche e sociali.

Il capitolo 2 è dedicato al processo decisionale.

Il capitolo 3, intitolato « Surveillance procedure and settlement of disputes », contiene le seguenti norme:

« Article 116

1. The EFTA States shall establish an independent surveillance authority (EFTA Surveillance Authority) as well as procedures similar to those existing in the Community in-

cluding procedures for ensuring the fulfilment of obligations under this Agreement and for control of the legality of acts of the EFTA Surveillance Authority regarding competition.

The fulfilment of the obligations under this Agreement shall be monitored by, on the one hand, the EFTA Surveillance Authority and, on the other, the EC Commission acting in conformity with the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and this Agreement.

2. In order to ensure a uniform surveillance throughout the EEA, the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission shall cooperate, exchange information and consult each other on surveillance policy issues and individual cases.

3. The EC Commission and the EFTA Surveillance Authority shall receive any complaints concerning the application⁵ of this Agreement. They shall inform each other of complaints received.

4. Each of these bodies shall examine all complaints falling within its competence and shall pass to the other body any fall within the competence of that body.

5. In case of disagreement between these two bodies with regard to the action to be taken in relation to a complaint or with regard to the result of the examination, either of the bodies may refer the matter to the

5 — Agreed Minutes will ensure that the term « application » also covers implementation of the Agreement.

EEA Joint Committee which shall deal with it in accordance with Article 117.

Article 117

1. The EEA Joint Committee or a Contracting Party may bring a matter under dispute which concerns the application⁶ of this Agreement before the EEA Court in accordance with the following provisions.

2. The EEA Joint Committee shall be provided with all information which might be of

use in making possible an in-depth examination of the situation, with a view to settling the dispute and finding a solution acceptable to the Contracting Parties.

3. A Contracting Party may bring a matter under dispute before the EEA Court. In doing so it shall, however, first submit the matter to the EEA Joint Committee. If it is not resolved after two consecutive meetings of the Committee, either the Committee shall, unless otherwise decided, or a Contracting Party may, bring the matter before the EEA Court. For the Community, it shall be for the EC Commission to bring the matter before the EEA Court ».

IV — Riassunto delle osservazioni scritte depositate dalle istituzioni e dai governi

Osservazioni generali

La Commissione sottolinea che l'accordo è di natura assai diversa da quella degli accordi di associazione finora conclusi dalla Comunità. Esso riprenderà non solo il « patrimonio comunitario » esistente alla data della sua firma, ma altresì il diritto comunitario che sarà creato in futuro nei settori cui l'accordo si riferisce. Quanto al contenuto dell'accordo, la Commissione osserva che i vincoli fra la Comunità ed i paesi dell'EFTA poggiano direttamente sul Trattato CEE e sugli atti adottati in base ad esso dalle istituzioni comunitarie. La procedura di adozione

delle decisioni prevista dall'accordo riflette, da un lato, l'interesse di estendere allo Spazio EE le realizzazioni comunitarie ed il loro ulteriore sviluppo, senza mettere a repentaglio l'autonomia di decisione della Comunità, e, dall'altro, il rispetto della volontà di Stati sovrani che non intendono né trasferire competenze né attribuire potere legislativo agli organi dell'accordo.

L'accordo intende creare uno spazio economico omogeneo, nel cui ambito si dovrebbe applicare con la maggiore uniformità possibile un diritto sostanzialmente identico a quello in vigore all'interno della CEE.

⁶ — In an agreed Minute it will be clarified that this also includes interpretation in the sense of the Ministerial Declaration of 14 May 1991.

Dopo aver ricordato che il sistema giurisdizionale previsto dall'accordo persegue tre obiettivi, e precisamente: la soluzione delle controversie tra le parti contraenti, il regolamento dei conflitti interni all'EFTA ed il rafforzamento dell'omogeneità giuridica in seno allo Spazio EE, la Commissione precisa che le diverse funzioni saranno esercitate sia da una Corte dello Spazio EE (di seguito: «Corte SEE»), indipendente, ma inserita dal punto di vista organizzativo nella Corte di giustizia delle Comunità europee, nonché da un Tribunale di primo grado dello Spazio EE (di seguito: «Tribunale SEE»), indipendente, ma legato alla Corte SEE, sia dalla stessa Corte di giustizia. La composizione della Corte SEE e quella del Tribunale SEE mirano a consentire ai giudici della Corte di giustizia, presenti in questi due organi, di far valere la loro grande esperienza, da un lato, in materia di diritto comunitario nella Comunità e, dall'altro, rispetto alla sua proiezione nello Spazio EE, e di garantire così l'uniformità della sua applicazione.

La Corte SEE potrà essere adita, affinché dirima le controversie fra le parti contraenti, sia dal Comitato misto, sia direttamente da una parte contraente, qualora il Comitato misto non sia riuscito a risolvere il contrasto dopo due riunioni consecutive.

Per quanto riguarda i conflitti interni all'EFTA, se ne possono distinguere due tipi. Si tratta, in primo luogo, dei litigi fra l'autorità di controllo dell'EFTA ed i paesi membri di tale associazione, cioè dei procedimenti per infrazione che l'autorità di controllo dell'EFTA potrà avviare contro gli Stati dell'EFTA che non rispettino gli obblighi loro imposti dall'accordo, e dei ricorsi contro le decisioni emanate dalla predetta autorità con riferimento agli aiuti di Stato. Per queste controversie sarà competente la Corte SEE. In secondo luogo, vanno ricor-

date le cause di concorrenza per cui sarà competente in primo grado il Tribunale SEE, mentre la Corte SEE potrà pronunciarsi sulle impugnazioni proposte contro le sentenze del Tribunale.

L'accordo prevede tre specifiche procedure volte a rafforzare l'omogeneità giuridica. La prima corrisponde in larga misura a quella prevista dal protocollo n. 2, allegato alla Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Lugano) e relativo all'interpretazione uniforme della stessa. La seconda intende consentire ai paesi dell'EFTA di intervenire nelle cause pregiudiziali pendenti dinanzi alla Corte di giustizia. La terza offre ai giudici dei paesi dell'EFTA la possibilità di sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in via pregiudiziale, qualsiasi questione di interpretazione dell'accordo.

Il sistema giurisdizionale sopra descritto evita, sempre secondo la Commissione, parecchie difficoltà, giacché impedisce che un organo giurisdizionale diverso dalla Corte di giustizia possa interpretare l'accordo a titolo pregiudiziale, che la Corte SEE applichi l'accordo ignorando il diritto comunitario e la giurisprudenza della Corte di giustizia, che le norme di concorrenza siano applicate in modo disorganico, che gli operatori economici rimangano privi della possibilità di ottenere un sindacato giurisdizionale grazie alla procedura pregiudiziale e che gli Stati dell'EFTA siano assoggettati a giudici ad essi estranei.

La Commissione domanda il parere della Corte su quattro punti:

- 1) se la presenza di giudici della Corte di giustizia in seno alla Corte SEE sia compatibile con ciò che risulta dal parere della Corte di giustizia 26 aprile 1977 (sul progetto di accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo di immobilizzazione della navigazione interna, parere 1/76, Racc. pag. 741);
- 2) se sia compatibile con il Trattato CEE estendere ai paesi dell'EFTA il diritto di intervenire nelle cause comunitarie pendenti dinanzi alla Corte di giustizia;
- 3) se si possa permettere, senza che occorra modificare il Trattato CEE, che i giudici dei paesi dell'EFTA sottopongano alla Corte di giustizia questioni vertenti sull'interpretazione dell'accordo;
- 4) se l'art. 238 del Trattato CEE permetta la costruzione giurisdizionale di cui all'accordo.

La presenza dei membri della Corte di giustizia in seno ad un altro organo giurisdizionale

La Commissione si domanda se occorra ritenere, conformemente al citato parere 1/76, che i giudici della Corte di giustizia non possono far parte di alcun altro organo giurisdizionale oppure se si deve piuttosto considerare tale giurisprudenza irrilevante nel presente caso. Essa precisa, al riguardo, che l'accordo si distingue dall'accordo cui si riferisce il parere 1/76, in quanto, da un lato, la Corte SEE non disporrà delle competenze a suo tempo attribuite al Tribunale del Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, il quale poteva pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del relativo accordo, e, dall'altro, tanto la Corte SEE quanto il Tribunale di primo grado SEE, benché indipendenti sotto il profilo giurisdizionale, saranno incorporati nella Corte di giustizia dal punto di vista organizzativo.

Secondo il *governo spagnolo*, la risposta al quesito non può che essere negativa, e ciò per diverse ragioni. Anzitutto, l'art. 167 del Trattato CEE e gli artt. 2, 4 e 16 dello Statuto della Corte di giustizia intendono far sì che la Corte possa compiere la missione affidatale, cioè garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, con assoluta imparzialità, senza essere sottoposta ad alcuna pressione né condizionata da opinioni preconcepite.

In secondo luogo, la Corte ha dichiarato nel parere 1/76 che l'accordo relativo al Fondo europeo di immobilizzazione della navigazione interna era incompatibile con il Trattato CEE perché i sei membri della Corte che dovevano far parte del Tribunale del Fondo avrebbero potuto statuire, come membri del Tribunale, su determinate questioni e doversi pronunciare come membri della Corte di giustizia, sulle stesse questioni, compromettendo così l'assoluta imparzialità con cui deve agire la Corte. Orbene, una situazione di questo tipo rischia di riprodursi nel presente caso. Si può in effetti immaginare che i giudici della Corte di giustizia si trovino ad interpretare e ad applicare, in quanto membri della Corte SEE, norme comunitarie che dovranno in seguito nuovamente interpretare od applicare come membri della Corte di giustizia. Il governo spagnolo ritiene che, in tale ipotesi, il giudice che abbia partecipato alle deliberazioni della Corte SEE non sarà più in grado di giudicare con la necessaria imparzialità. Se, conformemente all'art. 16 dello Statuto, egli si astenesse dal partecipare alla trattazione della causa, potrebbe accadere, come si rileva nel citato parere, che la Corte sia materialmente impossibilitata a raggiungere il quorum previsto dall'art. 15 dello Statuto.

Il governo spagnolo aggiunge tre precisazioni. Esso osserva anzitutto che, se la Corte SEE non è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'accordo, la situazione è diversa per quanto riguarda la Corte di giustizia che, secondo

quanto emerge dalla sua giurisprudenza, sarà sempre competente ad interpretare a titolo pregiudiziale qualsiasi accordo concluso fra la Comunità ed i paesi dell'EFTA. Di conseguenza i termini del citato parere 1/76 non ne risultano influenzati né snaturati nella loro sostanza.

Il governo spagnolo dichiara inoltre di non condividere l'opinione della Commissione secondo cui il parere 1/76 non si applica nella fattispecie perché la Corte SEE ed il Tribunale di primo grado SEE sono incorporati, dal punto di vista funzionale, nella Corte di giustizia. L'articolo 7 delle disposizioni istituzionali contenute nell'accordo stabilisce infatti che la Corte SEE è un organo indipendente e che non è in alcun modo subordinata alla Corte di giustizia.

Il governo spagnolo constata infine che l'art. 104 delle disposizioni istituzionali contenute nell'accordo non permette di accertare in quale misura una sentenza della Corte SEE vincoli la Corte di giustizia quando quest'ultima esamini un punto sul quale la prima si è già pronunciata.

Il governo belga condivide l'analisi della Commissione per quanto riguarda la rilevanza del parere 1/76 nella fattispecie. La Corte SEE non sarà competente a statuire in via pregiudiziale, contrariamente a ciò che era stato previsto per il Tribunale del Fondo europeo di immobilizzazione. Inoltre la Corte SEE sarà incorporata, dal punto di vista funzionale, nella Corte di giustizia, ma conserverà pienamente la propria indipendenza. La presenza di giudici della Corte di giustizia in seno alla Corte SEE non modifica la natura di quest'ultima. Per quanto riguarda la mancanza di competenza a statuire in via pregiudiziale, il governo belga osserva che sia la Corte di giustizia sia la Corte SEE devono pronunciarsi sulle stesse norme di diritto comunitario.

Secondo il governo del Regno Unito, la presenza di giudici della Corte di giustizia in

seno alla Corte SEE è compatibile con il Trattato CEE e con il parere 1/76. L'orientamento assunto dalla Corte di giustizia nel predetto parere era dovuto al fatto che, in quell'occasione, era stata prevista, per l'interpretazione dell'accordo, una competenza del Tribunale del Fondo che si sarebbe dovuta esercitare parallelamente a quella della Corte di giustizia.

L'art. 16, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, secondo il quale i giudici non possono partecipare alla trattazione di alcuna causa nella quale siano in precedenza intervenuti come avvocati o consulenti di una delle parti o siano stati chiamati a pronunciarsi come membri di un collegio giudicante, corrisponde all'impossibilità di essere successivamente giudice e parte in una stessa causa. Esso non riguarda la posizione di un giudice che partecipi successivamente alla trattazione di cause diverse, relative a questioni simili o addirittura identiche, come accade per esempio quando la Corte di giustizia si pronuncia a titolo pregiudiziale su punti di diritto simili o identici a quelli su cui ha già statuito nell'ambito di un procedimento per infrazione, ai sensi dell'art. 169 del Trattato. Non essendo vincolata dalle sue precedenti decisioni, la Corte può sempre discostarsi dalla propria giurisprudenza decidendo un punto di diritto in modo diverso.

Dopo aver analizzato l'accordo e gli atti, ad esso connessi, che hanno fatto oggetto del parere 1/76, il governo britannico conclude che, in quel procedimento, si è riconosciuto che i giudici comunitari di cui si trattava avrebbero potuto essere influenzati dalle precedenti decisioni del Tribunale del Fondo. Così, il « patrimonio comunitario » avrebbe potuto essere compromesso in via indiretta, ad esempio tramite l'influenza dei principi di diritto internazionale pubblico che non trovano più applicazione nell'ordinamento giuridico comunitario. Proprio questo rischio ha indotto la Corte a censurare, nel suo parere 1/76, la prevista partecipazione dei giudici della Corte al Tribunale del Fondo.

Inoltre, il Regno Unito osserva che le difficoltà che hanno motivato la richiesta di parere 1/91 sono assai diverse da quelle per cui fu presentata la richiesta di parere 1/76. Con riferimento alle norme concernenti il Fondo di immobilizzazione si poneva il problema che i giudici della Corte di giustizia che fossero stati chiamati a far parte del Tribunale del Fondo, avrebbero dovuto svolgere due funzioni incompatibili l'una con l'altra. Da un lato, avrebbero infatti dovuto, come membri della Corte di giustizia, salvaguardare il « patrimonio comunitario » nell'interpretazione di determinati atti delle istituzioni, mentre, dall'altro lato, come membri del Tribunale del Fondo, avrebbero dovuto controllare un sistema giuridico fondato su principi di diritto internazionale pubblico diversi da quelli che formano il « patrimonio comunitario ». Secondo il Regno Unito, l'accordo non solleva difficoltà sotto questo aspetto se si considera che i giudici della Corte di giustizia e quelli della Corte SEE debbono applicare le stesse norme e gli stessi principi e salvaguardare così il « patrimonio comunitario ».

Per quanto attiene alla composizione della Corte SEE, il governo del Regno Unito osserva che cinque dei tredici membri della Corte di giustizia faranno parte di questo organo. Poiché per una seduta plenaria della Corte di giustizia è sufficiente la presenza di sette giudici, dovrebbe essere possibile organizzare una seduta plenaria senza farvi partecipare giudici che abbiano collaborato ad una precedente decisione della Corte SEE. Se la partecipazione di cinque giudici della Corte di giustizia alle attività della Corte SEE dovesse sollevare problemi amministrativi, si potrebbe far ricorso all'art. 165 del Trattato CEE che contempla un meccanismo atto a fronteggiare la situazione eventualmente risultante dall'adozione dell'accordo.

L'estensione del diritto di intervento

Secondo la *Commissione*, la Corte di giustizia ha già ammesso, fondandosi sull'art. 37

dello Statuto, l'intervento di paesi terzi. Qui si tratterebbe però di un diritto sistematicamente riconosciuto, con la conseguente necessità di notificare le questioni pregiudiziali ai paesi dell'EFTA così come si fa ora con gli Stati membri. La Commissione si domanda pertanto se non occorrerebbe modificare l'art. 20 dello Statuto.

A parere del *governo spagnolo*, la seconda questione va risolta in senso affermativo. L'art. 20 dello Statuto risulta sufficientemente chiaro. Esso prevede espressamente che solo i destinatari di notificazioni, tassativamente elencati, hanno il diritto di presentare osservazioni scritte in un procedimento pregiudiziale o di partecipare all'udienza. Sebbene la Corte non si sia mai pronunciata sulla facoltà di uno Stato terzo di presentare osservazioni in un procedimento pregiudiziale, essa ha tuttavia interpretato restrittivamente l'elenco degli interessati menzionati all'art. 20 dello Statuto.

Secondo il *governo spagnolo*, la Commissione ha confuso, menzionando l'art. 37 dello Statuto, due tipi di procedimento radicalmente diversi. Infatti, nell'ipotesi di un intervento adesivo alle conclusioni di una delle parti, c'è una pluralità di parti che sostengono tesi differenti, e precisamente la parte ricorrente, la parte convenuta ed un terzo che entra in scena più tardi e che il linguaggio processuale spagnolo indica con il termine di « coadyuvante ». Questo terzo deve limitarsi ad aderire alle conclusioni di una delle parti principali. In proposito, occorre tener conto del fatto che l'art. 37 dello Statuto subordina l'intervento di persone diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie a due condizioni: da un lato, esse devono dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia e, dall'altro, non deve trattarsi di controversie fra Stati membri, fra istituzioni comunitarie e Stati membri o fra istituzioni comunitarie. Ne consegue che l'intervento di uno Stato terzo, ammesso dalla Corte nell'ordinanza

23 febbraio 1983, Chris International Foods/Commissione (cause riunite 91/82 e 200/82, Racc. pag. 417), può effettuarsi unicamente nel rispetto delle due condizioni summenzionate.

Il governo spagnolo conclude che occorre modificare l'art. 20 dello Statuto se si vuole che tutti gli Stati dell'EFTA possano presentare osservazioni in un procedimento pregiudiziale e che l'art. 37 continui ad applicarsi soltanto all'intervento con cui, nell'ambito di un ricorso diretto, si intende sostenere le conclusioni di una delle parti principali. L'intervento non ha nulla in comune con la partecipazione ad un procedimento pregiudiziale, cosicché neppure un'interpretazione estensiva dell'art. 37 potrebbe comunque modificare il disposto chiaro e preciso dell'art. 20.

Il *governo belga* osserva che non si può prescindere da una revisione dell'art. 37 se si intende consentire agli Stati dell'EFTA di intervenire nelle tre categorie di procedimenti per i quali è escluso l'intervento di una persona giuridica. Occorre inoltre modificare l'art. 20 per consentire agli Stati dell'EFTA che non siano parti in causa di depositare osservazioni in sede di procedimento pregiudiziale.

Il *governo del Regno Unito* ritiene che la procedura ideata per l'intervento dei paesi dell'EFTA nelle cause pendenti dinanzi alla Corte di giustizia richieda una modifica dell'art. 37. A suo parere, non è sufficiente che l'accordo preveda un diritto d'intervento a favore di questi paesi, poiché l'accordo non modifica di per sé lo Statuto della Corte. Occorre dunque far uso della procedura di cui all'art. 188, secondo comma, del Trattato CEE, ai sensi del quale il Consiglio, su richiesta della Corte di giustizia e previa

consultazione della Commissione e del Parlamento europeo, può modificare le disposizioni del titolo III dello Statuto. Il governo britannico è altresì del parere che, per consentire ai paesi dell'EFTA di depositare osservazioni scritte in un procedimento pregiudiziale, sia necessario modificare l'art. 20. Devono inoltre essere modificati gli artt. 17, 18 e 39 dello Statuto.

Le questioni pregiudiziali poste dai giudici dei paesi dell'EFTA

Secondo il *governo spagnolo*, la risposta al terzo quesito deve essere negativa. La domanda di pronuncia pregiudiziale è uno strumento di cooperazione fra la Corte di giustizia ed i giudici nazionali. Questo carattere di cooperazione fra giudici ha come diretta conseguenza che solo gli organi giudiziari degli Stati membri possono adire la Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE. Per consentire anche agli organi giudiziari dei paesi dell'EFTA di adire la Corte di giustizia con una domanda di pronuncia pregiudiziale, occorrerebbe modificare l'art. 177 del Trattato CEE aggiungendo ai termini « giurisdizione di uno degli Stati membri » un riferimento agli organi giudiziari di uno Stato terzo con cui la Comunità ha concluso un accordo internazionale.

Il *governo belga* ritiene che, per consentire ai giudici dei paesi dell'EFTA di adire la Corte di giustizia, sia necessaria una modifica dell'art. 177.

Il *governo del Regno Unito* osserva anzitutto che l'art. 177 si riferisce anche ad organi

giudiziari di uno Stato membro con sede nei territori d'oltremare di cui alla parte quarta del Trattato CEE (v. sentenza 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci, cause riunite C-100/89 e C-101/89, Racc. pag. I-4647). Sebbene tale articolo non si applichi *stricto sensu* che ai giudici degli Stati membri, la Corte di giustizia ha statuito che il suo secondo comma si applicava ad un organo giurisdizionale che non fa parte dell'ordinamento giudiziario di uno Stato membro, quando tale organo ha sede in un territorio soggetto ad uno Stato membro, il diritto comunitario si applica in una certa limitata misura a detto territorio ed una norma specifica figura a questo scopo nel diritto comunitario (v. sentenza 3 luglio 1991, Barr e Montrose, causa C-355/89, Racc. pag. I-3479).

Il Regno Unito osserva poi che l'art. 177 consente alla Corte di giustizia di pronunciarsi in sede di procedimento pregiudiziale sull'interpretazione degli accordi internazionali di cui la Comunità è parte. La Corte di giustizia può pure pronunciarsi a titolo pregiudiziale sull'interpretazione degli accordi conclusi in forza dell'art. 220 del Trattato CEE. L'accordo sarà un accordo internazionale concluso in applicazione dell'art. 238 del Trattato CEE, costituendo quindi, al tempo stesso, un accordo internazionale concluso in applicazione del Trattato ed un atto adottato dalle istituzioni. Nulla impedisce pertanto alla Corte di giustizia di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla sua interpretazione. Le sentenze della Corte in precedenza citate confortano la tesi della compatibilità delle previste disposizioni con il Trattato CEE.

L'art. 238 del Trattato CEE

La Commissione si domanda se l'art. 238 permetta una costruzione giurisdizionale come quella che sarebbe posta in essere dall'accordo. Se la risposta dovesse essere ne-

gativa, bisognerebbe modificare questo articolo del Trattato in modo tale da far rientrare nelle specifiche procedure che vi sono menzionate l'instaurazione di un sistema giurisdizionale, incorporato, dal punto di vista funzionale, nella Corte di giustizia ed atto a garantire la peculiarità e l'integrità del diritto comunitario.

Secondo il *governo spagnolo*, l'art. 238 fornisce una base sufficiente perché la Comunità possa concludere con un'unione di Stati o con un'organizzazione internazionale un accordo di associazione come quello che si intende stipulare con l'EFTA. La situazione è tuttavia diversa se il contenuto dell'accordo risulta incompatibile con il Trattato. Nel presente caso, l'incompatibilità deriva dal meccanismo giurisdizionale previsto. Occorre dunque modificare il Trattato prima di concludere l'accordo.

Il *governo belga* osserva che l'art. 238 non consente la realizzazione del sistema giurisdizionale previsto senza che occorra preliminarmente modificare il Trattato. In linea di principio nulla vieta di emendare il solo art. 238. Sembra tuttavia più opportuno nella fattispecie emendare anche gli altri articoli del Trattato che appaiano rilevanti al riguardo nonché gli articoli dello Statuto della Corte di giustizia, in modo da garantire la massima coerenza e certezza del diritto.

Secondo il *governo del Regno Unito*, i termini « azioni in comune e (...) procedure particolari » di cui all'art. 238 del Trattato consentono di includere negli accordi a cui tale norma si riferisce procedure giurisdizionali che possono addirittura contribuire al buon funzionamento degli accordi stessi. Così avviene in particolare per le norme che prevedono un regolamento giudiziario delle possibili controversie, giacché tali norme favoriscono la regolare esecuzione dell'accordo progettato dalle parti.