

PARERE DELLA CORTE
DEL 26 APRILE 1977

Parere emesso a norma dell'art. 228, n. 1, 2° comma,
del trattato CEE

«Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna»

Parere 1/76

Massime

1. *Accordi internazionali — Stipulazione da parte della Comunità — Competenza (Trattato CEE, art. 210)*
2. *Accordi internazionali — Accordo relativo alla navigazione sul Reno — Stipulazione da parte della Comunità — Partecipazione di Stati membri alla stipulazione — Giustificazione e limiti (Trattato CEE, art. 234, 2° comma; convenzione di Mannheim per la navigazione sul Reno, riveduta, del 17 ottobre 1968 e convenzione di Lussemburgo sulla canalizzazione della Mosella, del 27 ottobre 1956)*
3. *Accordi internazionali — Accordi conclusi con la partecipazione degli Stati membri — Effetti degli accordi in forza della stipulazione da parte della Comunità (Trattato CEE, art. 228, n. 2)*
4. *Politica comune — Trasporti — Navigazione interna — Attuazione — Accordi con Stati terzi — Ente pubblico internazionale — «Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna» — Creazione col concorso della Comunità — Attribuzione di poteri di decisione — Liceità (Trattato CEE, artt. 74 e 75)*
5. *Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna — Struttura organica — Posizione rispettiva delle istituzioni della Comunità e degli Stati membri — Processo di deliberazione — Modifica della struttura della Comunità e del processo di decisione comunitario — Lesione delle esigenze di unità e di solidarietà — Incompatibilità col trattato (Trattato CEE, preambolo, 2° capoverso; artt. 3 e 4)*
6. *Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna — Efficacia diretta dei provvedimenti — Poteri di mera esecuzione — (Questione non risolta)*
7. *Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna — Ordinamento giurisdizionale — «Tribunale del Fondo» — Possibilità di conflitti di competenza con la Corte di giustizia — Impossibilità per i giudici della Corte di far parte del «tribunale del fondo» (Trattato CEE, art. 177)*

1. Ogniqualevolta 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. 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, 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 necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità.
2. La partecipazione di determinati Stati membri, a fianco della Comunità, alla stipulazione di un accordo relativo alla navigazione interna è giustificata — trattandosi della navigazione renana — dall'esistenza di determinate convenzioni internazionali anteriori al trattato CEE, atte ad ostacolare la realizzazione del regime contemplato dall'accordo. Deve ritenersi cionondimeno che la partecipazione di detti Stati abbia unicamente ad oggetto l'impegno di apportare a dette convenzioni le modifiche rese necessarie dall'attuazione del regime progettato; entro questi limiti, tale partecipazione è giustificata dall'art. 234, 2° comma, del trattato, e non può quindi essere considerata come un'usurpazione della competenza esterna della Comunità.
3. Gli effetti giuridici, per gli Stati membri, di un accordo concluso dalla Comunità nella sfera della propria competenza derivano, in conformità all'art. 228, n. 2, del trattato, esclusivamente dall'atto stipulato dalla Comunità.
4. Per attuare una politica comune, quale la politica comune dei trasporti disciplinata dagli artt. 74 e 75 del trattato, la Comunità ha, non solo la capacità di stringere rapporti contrattuali con uno Stato terzo, ma anche la competenza, nel rispetto del trattato, a concorrere all'insediamento di un ente internazionale, a dotare quest'ultimo di congrui poteri di decisione ed a definire, in modo coerente con gli scopi perseguiti, la natura, l'elaborazione, la messa in vigore e gli effetti delle disposizioni da adottare in tale ambito.
5. La conclusione, da parte della Comunità, di un accordo internazionale non può avere come effetto la rinuncia all'autonomia d'azione della Comunità stessa nelle sue relazioni esterne né la modifica della sua costituzione interna attraverso l'alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda le prerogative delle istituzioni, il processo di decisione nell'ambito di queste e la posizione reciproca degli Stati membri. Più precisamente, la sostituzione, nella struttura organica del «Fondo» in progetto, di vari Stati membri alla Comunità ed alle sue istituzioni, la modifica dei rapporti fra Stati membri, quali sono stati fissati dal trattato, in ispecie attraverso l'esclusione o il disinteressamento di determinati Stati dalle attività contemplate, come pure l'attribuzione a determinati altri Stati di particolari prerogative nel processo di decisione sono incompatibili con la costituzione della Comunità e, più particolarmente, con le concezioni che si desumono dal preambolo e dagli artt. 3 e 4 del trattato. Un accordo internazionale il cui effetto sarebbe di contribuire quindi all'indebolimento istituzionale della Comunità, alla rinuncia alle basi di una politica comune ed alla disintegrazione dell'opera comunitaria è incompatibile col trattato.
6. Non è necessario risolvere la questione del se vada annoverata tra le fa-

coltà delle istituzioni l'attribuzione, ad un ente pubblico internazionale distinto dalla Comunità, del potere di adottare decisioni direttamente efficaci negli Stati membri, dato che le disposizioni dell'accordo in progetto definiscono e delimitano i poteri di cui trattasi in modo talmente netto e preciso che si deve ritenere trattarsi di poteri di mera esecuzione.

7. Dato che un accordo internazionale concluso dalla Comunità è, per quanto riguarda questa, un atto compiuto da una delle istituzioni ai sensi dell'art. 177, 1° comma, lett. b), del trattato, la Corte è competente a pro-

nunziarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di detto accordo. Dato che è possibile il conflitto fra le disposizioni giurisdizionali del trattato e quelle contemplate dall'accordo in progetto, secondo l'interpretazione eventualmente data alle disposizioni di questo, il «tribunale del fondo» potrebbe essere costituito, con le caratteristiche in progetto, solo a condizione che non ne facciano parte dei giudici che siano membri della Corte di giustizia, dal momento che questi hanno l'obbligo di pronunciarsi con assoluta imparzialità sulle controversie che possono essere sottoposte alla Corte.

Il 15 settembre 1976 alla Corte di giustizia è pervenuta una domanda di parere, formulata in data 10 settembre 1976 dalla Commissione delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del trattato che istituisce la Comunità economica europea, norma secondo cui:

«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'art. 236.»

Il problema

La Commissione ha così chiesto il parere della Corte sulla compatibilità con le norme del trattato di un progetto di «Accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna».

L'accordo progettato ha costituito oggetto di trattative fra la Commissione, che agiva — conformemente ad una decisione del Consiglio — per conto della Comunità, e la Svizzera, con la partecipazione delle delegazioni dei sei Stati membri (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno

Unito) che sono parti contraenti sia della convenzione riveduta sulla navigazione del Reno 17 ottobre 1868 (convenzione di Mannheim), sia della convenzione 27 ottobre 1956 sulla canalizzazione della Mosella. Concluse le trattative, il progetto di accordo, che reca in allegato lo statuto del Fondo, è stato siglato dai rappresentanti delle parti contraenti, il 9 luglio 1976.

Nel motivare la propria domanda di parere, la Commissione ha messo in rilievo che il regime previsto implica, da parte della Comunità, la delega di taluni poteri di decisione e giurisdizionali ad organi