

SENTENZA DELLA CORTE
19 marzo 1996 *

Nella causa C-25/94,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Jörn Sack, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Rüdiger Bandilla, direttore del servizio giuridico, e Felix van Craeynest, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dal signor Richard Plender, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio «Pesca» 22 novembre 1993, con cui è stato attribuito agli Stati membri il diritto di voto in seno all'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, ai fini dell'adozione dell'accordo inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (relatore), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 27 giugno 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 ottobre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 24 gennaio 1994, la Commissione delle Comunità europee ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato

- CE, l'annullamento della decisione del Consiglio «Pesca» 22 novembre 1993, con cui è stato attribuito agli Stati membri il diritto di voto in seno all'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (in prosieguo: la «FAO»), ai fini dell'adozione dell'accordo inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare (in prosieguo: l'«accordo»).
- 2 Con decisione 26 novembre 1991, adottata in conformità all'art. II, nn. 3 e 5, dell'atto costitutivo, relativo all'adesione di un'organizzazione d'integrazione economica regionale, la FAO ha ammesso come membro la Comunità economica europea a fianco dei suoi Stati membri.
 - 3 Ai sensi dell'art. II, n. 5, dell'atto costitutivo e del corrispondente art. XLIV del regolamento generale della FAO, la Comunità ha reso una dichiarazione con la quale ha precisato di avere competenza esclusiva, fra l'altro, in tutte le materie riguardanti la pesca, allo scopo di garantire la protezione dei fondali di pesca e la conservazione delle risorse biologiche marine.
 - 4 Per i diritti inerenti alla qualità di membro il regolamento generale della FAO prevede, all'art. XLI, nn. 2 e 3, un sistema di esercizio alternativo fra l'organizzazione membro ed i suoi Stati membri nei termini seguenti:
 - «2. Prima di ogni riunione dell'Organizzazione, l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri indicano chi tra l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri è competente (...) e chi fra l'Organizzazione Membro o i suoi Stati Membri eserciterà il diritto di voto per quanto riguarda questo particolare punto dell'ordine del giorno.
 3. Qualora un punto dell'ordine del giorno contenga, allo stesso tempo, questioni trasferite nella sfera di competenza dell'Organizzazione Membro e questioni rientranti nella competenza dei suoi Stati membri, sia l'Organizzazione Membro sia i

suoi Stati Membri possono prendere parte alle discussioni. In tali casi la riunione, all'atto della presa di decisioni, terrà conto solo degli interventi della parte che gode del diritto di voto» *.

- 5 Il 19 dicembre 1991 il Consiglio e la Commissione hanno stipulato un accomodamento «riguardante la preparazione delle riunioni della FAO, gli interventi e le votazioni» (in prosiegua: l'«accomodamento»).
- 6 L'accomodamento instaura una procedura di coordinamento fra la Commissione e gli Stati membri per l'esercizio delle responsabilità o gli interventi su una particolare questione.

In base ai punti 1.12. e 1.13. dell'accomodamento:

«1.12. Se non viene raggiunto l'accordo fra la Commissione e gli Stati membri (...), la questione viene risolta conformemente alla procedura prevista dal Trattato e alla prassi concordata. In mancanza di accordo in esito a tale procedura, la questione viene sottoposta al Comitato dei Rappresentanti permanenti (in prosiegua: il "Coreper").

1.13. Le decisioni di cui al punto 1.12. non pregiudicano le rispettive competenze della Comunità e dei suoi Stati membri».

* Traduzione non ufficiale (Ndt).

7 Le disposizioni pertinenti del regime degli interventi e delle votazioni in occasione delle riunioni della FAO sono oggetto del punto 2, il quale nei sottopunti 2.1.-2.3. stabilisce che:

«2.1. Quando un punto dell'ordine del giorno riguarda questioni rientranti nella competenza esclusiva della Comunità, la Commissione interviene e vota per conto della Comunità.

2.2. Quando un punto dell'ordine del giorno concerne questioni rientranti nella competenza nazionale, gli Stati membri intervengono e votano.

2.3. Quando un punto dell'ordine del giorno riguarda questioni rientranti, allo stesso tempo, nella competenza nazionale e in quella della Comunità, si cercherà di assumere consensualmente una posizione comune. Se può essere raggiunta una posizione comune:

— la Presidenza illustra la posizione comune, quando si tratta, per l'essenziale, di una materia che non rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Gli Stati membri e la Commissione possono intervenire per sostenere e/o integrare la dichiarazione della Presidenza. Gli Stati membri voteranno conformemente alla posizione comune;

— la Commissione illustra la posizione comune, quando si tratta, per l'essenziale, di una materia che rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Gli Stati membri possono intervenire per sostenere e/o integrare la dichiarazione della Commissione. Quest'ultima voterà conformemente alla posizione comune».

8 In seno alla FAO è stato elaborato un progetto di «accordo sull'attribuzione di bandiera alle navi da pesca in alto mare inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione».

- 9 Data la competenza degli Stati membri in materia di registrazione delle navi, la Commissione ha proposto al Consiglio, ai fini dell'adozione di tale progetto di accordo, la formula della competenza mista. Tuttavia, essa ha proposto che il voto fosse espresso dalla Comunità, in quanto l'accordo rientra, per l'essenziale, nella competenza comunitaria per la conservazione e la gestione delle risorse alieutiche.
- 10 Mentre la Commissione e gli Stati membri concordavano sul riconoscimento di una competenza mista, essi dissentivano fra di loro sulla questione del diritto di voto.
- 11 Conformemente all'accomodamento, il 16 marzo 1993 il Coreper ha adottato la formula del voto degli Stati membri. Una dichiarazione in tal senso è stata trasmessa dal segretariato generale del Consiglio alla FAO per la 103^a sessione del suo Consiglio nel giugno 1993.
- 12 Durante tale sessione le trattative hanno portato all'eliminazione dal progetto di accordo delle clausole relative alla registrazione e all'attribuzione della bandiera.
- 13 È stato elaborato un nuovo progetto intitolato in seguito «Accordo inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare». Tale progetto introduce un regime di autorizzazione per la pesca in alto mare, concessa dallo Stato di bandiera e diretta a far rispettare le misure internazionali di conservazione e di gestione.
- 14 Il 24 settembre 1993 la Commissione ha proposto nuovamente agli Stati membri, ai fini dell'adozione del detto progetto di accordo, la formula della competenza mista con diritto di voto per la Comunità.

- 15 Non essendosi raggiunto un accordo, il 21 ottobre 1993 il Coreper ha ritenuto che la dichiarazione da trasmettere alla FAO dovesse contenere la menzione «competenza mista — voto Stati membri».
- 16 Tale dichiarazione è stata trasmessa dalla Commissione alla FAO prima dell'apertura della 104^a sessione del Consiglio della FAO, tenutasi dal 2 al 5 novembre 1993, e della 27^a sessione della Conferenza della FAO, svoltasi dal 6 al 25 novembre 1993, durante la quale doveva essere adottato il progetto di accordo.
- 17 Nel corso della sessione del Consiglio «Pesca» tenutasi il 22 novembre 1993, la Commissione ha chiesto al Consiglio di approvare la seguente dichiarazione:

«Il Consiglio rileva che il progetto di accordo sottoposto per adozione alla Conferenza riguarda la conservazione e la gestione delle risorse della pesca in alto mare attraverso un regime di licenze e non più attraverso una normativa in materia di attribuzione o di cambiamento di bandiera, come inizialmente previsto.

Di conseguenza, questo progetto di accordo, contenente anche talune disposizioni in materia di assistenza ai paesi in via di sviluppo, rientra, per l'essenziale, anche se non interamente, nella competenza esclusiva della Comunità e avrebbe dovuto di regola essere approvato a nome di quest'ultima con un voto della Commissione.

È opportuno che in futuro pratiche di questo tipo vengano esaminate, a seconda dei casi, conformemente al punto 2.1. o al punto 2.3., secondo trattino, dell'Accomodamento (...).

- 18 In base al verbale della sessione del Consiglio quest'ultimo ha «confermato il contenuto della decisione adottata dal Coreper» e si è «rifiutato di dare il proprio consenso sulla proposta di dichiarazione fatta dalla Commissione».
- 19 Il Consiglio ha anche «rilevato che le questioni di merito relative alla competenza e all'esercizio del diritto di voto per le materie oggetto del futuro accordo non erano risolte. Esso ha invitato il Coreper a riesaminare a tempo debito quest'ultima questione».
- 20 Il 24 novembre 1993 il testo del progetto di accordo è stato adottato dalla Conferenza della FAO con il voto favorevole degli Stati membri della Comunità.

Sulla ricevibilità

- 21 Il Consiglio, sostenuto dal Regno Unito, solleva un'eccezione di irricevibilità.
- 22 Il Consiglio fa valere che la questione del diritto di voto è stata definitivamente risolta dal Coreper il 21 ottobre 1993 conformemente all'accomodamento. Nella sessione del 22 novembre 1993 il Consiglio si sarebbe limitato a rifiutarsi di invalidare la decisione del Coreper, senza adottare un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Anche ammesso che il Consiglio abbia adottato una decisione formale, quest'ultima confermerebbe la precedente decisione del Coreper.
- 23 La Commissione ribatte che il Coreper ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e che le sue decisioni diventano definitive solo dopo l'approvazione da parte

del Consiglio. L'accomodamento non escluderebbe la possibilità di rivolgersi al Consiglio in caso di contrasto tra la Commissione e gli Stati membri.

- 24 Al riguardo va rilevato che l'art. 145 del Trattato prevede che il Consiglio dispone di un potere di decisione.
- 25 L'art. 151, n. 1, del Trattato, contenuto nella Sezione dedicata al Consiglio, dispone che il Coreper ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida.
- 26 Da tali disposizioni risulta che il Coreper non è un'istituzione delle Comunità dotata dal Trattato di competenze proprie, ma è un organo ausiliario del Consiglio che assolve, per conto di quest'ultimo, compiti di preparazione e di esecuzione.
- 27 La funzione di esecuzione dei mandati affidati dal Consiglio non autorizza il Coreper ad esercitare il potere decisionale, che spetta, in base al Trattato, al Consiglio.
- 28 Dalle considerazioni che precedono risulta che il 21 ottobre 1993 il Coreper non ha potuto adottare una decisione sulla questione del diritto di voto e che il voto del Consiglio in data 22 novembre 1993 non può, pertanto, essere considerato una conferma di una precedente decisione del Coreper.
- 29 Per quanto riguarda l'argomento del Consiglio secondo cui esso non avrebbe adottato un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, va ricordato che l'azione d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle

istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v., in specie, a proposito della stipulazione di un trattato internazionale, sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, cosiddetta «AETS», Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42).

- 30 A questo proposito, il Consiglio sostiene che, se esiste una decisione, essa ha una natura meramente procedurale o protocollare, che non ha potuto ledere i diritti della Commissione o incidere sulla ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri.
- 31 La Commissione replica che la decisione del Consiglio priva definitivamente la Comunità del suo diritto di voto ai fini dell'adozione del progetto di accordo. Alla data della decisione la Conferenza della FAO non aveva ancora ultimato i suoi lavori, per cui questa decisione avrebbe influito sull'esercizio delle competenze della Comunità nella FAO. Infine, la decisione del Consiglio ed il voto espresso dagli Stati membri avrebbero indotto gli Stati terzi in errore in ordine alla competenza della Comunità.
- 32 Al riguardo occorre rilevare che il voto del Consiglio produce effetti giuridici sotto più aspetti.
- 33 In primo luogo, esso ha riconosciuto agli Stati membri il diritto di prendere parte, restando esclusa la Comunità, all'adozione definitiva dell'accordo, la quale rappresenta una fase fondamentale della procedura di stipulazione di un trattato internazionale negoziato nell'ambito di un'organizzazione internazionale ai sensi dell'art.

9 della convenzione di Vienna 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati. Il voto del Consiglio, riconoscendo agli Stati membri il potere di decisione finale sul contenuto dell'accordo, ha inciso sui diritti della Comunità inerenti alla sua qualità di membro della FAO.

34 In secondo luogo, ai sensi del punto 2.3. dell'accomodamento, questo voto ha impedito alla Commissione di illustrare la posizione comune, consentendole di intervenire soltanto per sostenere e/o integrare la dichiarazione della presidenza. Dato che il contenuto dell'accordo poteva ancora essere modificato fino all'adozione del testo definitivo, l'attribuzione del diritto di voto agli Stati membri ha impedito alla Comunità di intervenire efficacemente nelle discussioni che avrebbero eventualmente preceduto la stesura definitiva del testo dell'accordo.

35 In terzo luogo, in forza dell'accomodamento, il voto da parte degli Stati membri, conformemente alla posizione comune, ha fatto sì che agli Stati terzi e alla FAO sembrasse che l'oggetto dell'accordo, per l'essenziale, esulasse dalla competenza esclusiva della Comunità.

36 Come risulta dall'art. XLI, n. 2, del regolamento generale della FAO, l'esercizio del diritto di voto per quel che concerne un punto dell'ordine del giorno indica chi fra l'organizzazione membro e i suoi Stati membri è competente per la questione in esame. L'esercizio del diritto di voto da parte degli Stati membri ha pertanto taluni effetti sulla competenza a eseguire l'accordo e a stipulare accordi successivi riguardanti la stessa questione.

37 Il voto del Consiglio ha dunque prodotto effetti giuridici nei rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, fra le istituzioni e, infine, fra la Comunità ed i suoi Stati

membri, da un lato, ed altri soggetti di diritto internazionale, in particolare la FAO e i suoi Stati membri, dall'altro. Pertanto, esso costituisce un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

- 38 Questa conclusione non è infirmata dalla dichiarazione inserita nel verbale della sessione del Consiglio, secondo la quale le questioni di merito relative alla competenza e all'esercizio del diritto di voto per le materie oggetto del futuro accordo non sono state risolte. Infatti, una dichiarazione del genere non può essere presa in considerazione per determinare la portata della decisione del Consiglio, quando il contenuto della dichiarazione non trova alcun riscontro nel testo della decisione di cui trattasi e non ha pertanto portata giuridica (v. sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen, Racc. pag. I-745, punto 18).
- 39 Da quanto precede risulta che l'eccezione di irricevibilità dev'essere respinta.

Nel merito

- 40 In limine si deve rilevare che le parti della presente controversia non contestano l'esistenza di una competenza mista, né quella di un accordo su una posizione comune, ma dissentono fra loro sul problema se l'accordo sottoposto per adozione alla Conferenza della FAO riguardi una materia che rientra, per l'essenziale, nella competenza esclusiva della Comunità.
- 41 Al riguardo va ricordato che la Comunità dispone sul piano interno del potere di emanare qualsiasi provvedimento mirante alla conservazione delle risorse biologiche del mare (sentenza 14 luglio 1976, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, Kramer e a., Racc. pag. 1279).

- 42 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, deriva dagli stessi obblighi e poteri imposti e, rispettivamente, attribuiti dal diritto comunitario, nell'ambito del mercato comune, alle istituzioni della Comunità che questa ha competenza ad assumere impegni internazionali al fine di preservare le risorse marine (citata sentenza Kramer e a., punto 33).
- 43 Nella dichiarazione di competenza che la Comunità ha trasmesso alla FAO al momento della sua adesione, essa ha di conseguenza precisato di disporre di una competenza esclusiva in tutte le materie riguardanti la pesca con lo scopo di assicurare la protezione dei fondali di pesca e la conservazione delle risorse biologiche del mare.
- 44 Inoltre, dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, per quanto riguarda l'alto mare, la Comunità, nelle materie rientranti nelle sue attribuzioni, ha la stessa competenza normativa che è riconosciuta dal diritto internazionale allo Stato di bandiera o di registrazione della nave (sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punto 12).
- 45 Nel caso di specie occorre rilevare che, nel momento in cui il Consiglio ha adottato la decisione impugnata, il progetto di accordo sottoposto per l'adozione alla Conferenza della FAO riguardava essenzialmente il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare e non conteneva più disposizioni relative all'attribuzione della bandiera, sulle quali il Consiglio si è basato per dichiarare che l'accordo non rientrava, per l'essenziale, nella competenza esclusiva della Comunità.
- 46 A questo proposito, il Consiglio sostiene a torto che l'autorizzazione alla pesca in alto mare, rilasciata dagli Stati membri e subordinata alla condizione del rispetto delle misure di conservazione e di gestione, assolve funzioni analoghe all'attribu-

zione della bandiera. Infatti, come ha sottolineato la Commissione, l'autorizzazione a pescare costituisce un mezzo tradizionale di gestione delle risorse alieutiche, che in particolare consente alle navi da pesca di accedere alle acque e alle risorse e che si distingue, quindi, fundamentalmente dalle condizioni generali che possono definire gli Stati membri in conformità alle disposizioni del diritto internazionale per conferire a tutti i tipi di nave il diritto di battere la loro bandiera.

- 47 Per quanto attiene alle disposizioni relative all'adozione di eventuali sanzioni penali o all'assistenza ai paesi in via di sviluppo che, secondo il Consiglio, rientrano nella competenza degli Stati membri, risulta che comunque esse non occupano un posto di primo piano nel progetto di accordo.
- 48 Al riguardo si deve ricordare che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità di rappresentanza internazionale della Comunità (deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, punti 34-36; parere 2/91 del 19 marzo 1993, Racc. pag. I-1061, punto 36, e parere 1/94 del 15 novembre 1994, Racc. pag. I-5267, punto 108). Spetta alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire nel miglior modo possibile detta cooperazione (citato parere 2/91, punto 38).
- 49 Nella fattispecie occorre considerare che il punto 2.3. dell'accomodamento stipulato tra il Consiglio e la Commissione costituisce l'adempimento, in seno alla FAO, di quest'obbligo di cooperazione fra la Comunità e gli Stati membri. Dai termini dell'accomodamento risulta peraltro che le due istituzioni hanno inteso impegnarsi reciprocamente. Del resto, in nessuna fase della procedura il Consiglio ne ha contestato la portata.

- 50 Alla luce di quanto sopra, va rilevato che il Consiglio, dichiarando che il progetto di accordo riguardava, per l'essenziale, una materia che non rientrava nella competenza esclusiva della Comunità e, di conseguenza, attribuendo il diritto di voto agli Stati membri ai fini dell'adozione del detto progetto, ha violato il punto 2.3. dell'accomodamento che era tenuto a rispettare.
- 51 Si deve pertanto annullare la decisione del Consiglio 22 novembre 1993.

Sulle spese

- 52 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e va pertanto condannato alle spese. Conformemente all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno Unito, intervenuto nella causa, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) È annullata la decisione del Consiglio «Pesca» 22 novembre 1993, con cui è stato attribuito agli Stati membri il diritto di voto in seno all'Organizza-

zione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, ai fini dell'adozione dell'accordo inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare.

2) Il Consiglio è condannato alle spese.

3) Il Regno Unito sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Ragnemalm

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 marzo 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias