CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO
presentate il 10 marzo 2005 [1]

I — Introduzione

1. Nella presente causa la Commissione delle Comunità europee ha investito la Corte di giustizia di un ricorso, ai sensi dell'art. 226 CE, volto a far dichiarare che, avendo unilateralmente negoziato, concluso, ratificato ed applicato accordi bilaterali in materia di navigazione fluviale con la Romania, la Polonia e l'Ucraina, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'art. 10 CE e del regolamento (CEE) n. 3921/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci o di persone per via navigabile in uno Stato membro (in prosieguo: il «regolamento n. 3921/91») [2]. La Commissione addebita inoltre alla Germania di aver violato il regolamento (CE) n. 1356/96 del Consiglio, dell'8 luglio 1996, riguardante regole comuni applicabili ai trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri al fine di realizzare in tali trasporti la libera prestazione dei servizi (in prosieguo: il «regolamento n. 1356/96») [3], per il fatto di aver rifiutato di denunciare gli accordi bilaterali suddetti, nonché quelli di analogo tenore conclusi con l'Ungheria e la Cecoslovacchia, i quali sarebbero tutti incompatibili con il regolamento anzidetto.

II — Quadro giuridico

A — *Diritto comunitario*

1) Le disposizioni del Trattato

2. Ai fini della presente causa viene in rilievo anzitutto l'art. 10 CE, ai sensi del quale, com'è noto:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 373, pag. 1.
3 — GU L 175, pag. 7.

assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.

Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato».

3. Conviene poi ricordare alcune norme del titolo V del trattato CE, dedicato ai trasporti, oggetto per l'appunto della causa che oggi ci occupa, cominciando in particolare dall'art. 70 CE, il quale prevede che «[g]li Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti».

4. Ai fini dell'esecuzione di tale politica comune, l'art. 71, n. 1, CE dispone che «il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni [4], stabilisce:

a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri,

b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro,

c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti,

d) ogni altra utile disposizione».

5. L'art. 80, n. 1, CE precisa inoltre che «[l]e disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili».

2) I regolamenti nn. 3921/91 e 1356/96

6. Nell'ambito dell'attuazione della politica comunitaria dei trasporti per via navigabile il Consiglio ha adottato i regolamenti nn. 3921/91 e 1356/96, chiamati in causa nell'odierna fattispecie.

4 — L'art. 75 del Trattato CEE, che costituisce la base giuridica del regolamento n. 3921/91, prevedeva la procedura di consultazione invece di quella di codecisione poi scelta dall'art. 75 del Trattato CE e dall'art. 71 CE.

7. Il regolamento n. 3921/91 ha per obiettivo l'eliminazione delle restrizioni che esistono nei confronti dei prestatori di servizi di trasporto per via navigabile, motivate dalla loro cittadinanza o dal fatto che siano stabiliti in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere fornita. Conformemente al principio generale della parità di trattamento, i vettori non residenti devono quindi essere autorizzati, secondo il predetto regolamento, ad effettuare trasporti nazionali di merci o di persone per via navigabile alle stesse condizioni di quelle che lo Stato membro interessato impone ai propri vettori.

8. Il regolamento prevede in particolare che i vettori di merci o di persone beneficiano, a decorrere dal 1° gennaio 1993, della facoltà di effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali per conto terzi in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento (pratica denominata «cabotaggio»), purché siano rispettate alcune condizioni relative al vettore ed ai battelli che questi utilizza.

9. Per quanto riguarda le condizioni relative al vettore, risulta dall'art. 1 del regolamento n. 3921/91 che il cabotaggio in uno Stato membro può essere effettuato da qualsiasi vettore che sia stabilito in uno Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo e, eventualmente, sia ivi abilitato ad effettuare trasporti internazionali di merci o di persone per via navigabile.

10. Con riferimento alle condizioni relative ai battelli, l'art. 2, n. 1, precisa che essi debbono essere di proprietà di persone fisiche che abbiano il domicilio in uno Stato membro e la cittadinanza di uno Stato membro, oppure di persone giuridiche che abbiano la loro sede sociale in uno Stato membro e appartengano in maggioranza a cittadini degli Stati membri.

11. Infine, l'art. 6 del regolamento n. 3921/91 precisa che le sue disposizioni «non pregiudicano i diritti esistenti ai sensi della convenzione modificata per la navigazione sul Reno (convenzione di Mannheim)» [5].

12. Quanto al regolamento n. 1356/96, il suo obiettivo consiste nella realizzazione della libera prestazione di servizi nel settore dei trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri. A tal fine, esso mira, proprio come il regolamento n. 3921/91, all'eliminazione delle restrizioni nei confronti dei prestatori di servizi basate sulla cittadinanza o sul fatto che essi siano stabiliti in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione deve essere fornita.

5 — Tale convenzione, firmata appunto a Mannheim il 17 ottobre 1868, stabilisce i principi della libera navigazione sul Reno e della parità di trattamento dei battellieri e delle flotte. Essa vincola il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Confederazione svizzera.

13. Al primo 'considerando' del regolamento n. 1356/96 si legge che «l'instaurazione di una politica comune dei trasporti comporta, tra l'altro, l'introduzione di regole comuni applicabili all'accesso al mercato dei trasporti internazionali di merci e di persone per via navigabile sul territorio della Comunità; (...) tali regole devono essere stabilite in modo da contribuire al completamento del mercato interno dei trasporti».

14. Il terzo 'considerando' del detto regolamento ricorda poi che, in seguito all'adesione di nuovi Stati membri, l'esistenza di regimi divergenti, derivanti da accordi bilaterali tra Stati membri e nuovi Stati aderenti, aveva reso necessario stabilire «regole comuni per assicurare il buon funzionamento del mercato interno dei trasporti e (...) evitare distorsioni della concorrenza e perturbazioni nell'organizzazione del mercato in questione».

15. Ai sensi degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1356/96, qualsiasi vettore di merci o di persone per via navigabile è autorizzato ad effettuare le operazioni di trasporto tra Stati membri e in transito attraverso questi, senza discriminazioni motivate dalla sua cittadinanza e dal suo luogo di stabilimento, purché rispetti le seguenti condizioni: sia stabilito in uno Stato membro conformemente alla legislazione di quest'ultimo; sia ivi autorizzato a effettuare trasporti internazionali di merci o di persone per via navigabile; utilizzi per tali operazioni di trasporto battelli per la navigazione interna immatricolati in uno Stato membro oppure muniti di un'attestazione di appartenenza alla flotta di uno Stato membro; soddisfi le condizioni previste all'art. 2 del regolamento n. 3921/91 (v. *supra*, paragrafo 10).

16. Infine, l'art. 3 del regolamento n. 1356/96 precisa che le disposizioni di quest'ultimo «non pregiudicano i diritti esistenti per i vettori dei paesi terzi a titolo della convenzione modificata sulla navigazione del Reno (Convenzione di Mannheim), della convenzione sulla navigazione del Danubio (Convenzione di Belgrado) [6], né i diritti che derivano da obblighi internazionali della Comunità».

3) Il progetto di accordo multilaterale tra la Comunità e diversi paesi terzi

17. Il 7 dicembre 1992 il Consiglio ha adottato, conformemente all'art. 228, n. 1, del Trattato CEE (divenuto, in seguito a modifica, art. 228, n. 1, del Trattato CE e, in seguito a ulteriore modifica, art. 300, n. 1, CE), una decisione che autorizzava la Commissione «a negoziare un accordo tra la Comunità economica europea, da una parte,

6 — Tale convenzione, che ha per scopo in particolare di garantire la libera navigazione sul Danubio, è stata firmata appunto a Belgrado il 18 agosto 1948 dalla Bulgaria, dall'Ungheria, dalla Romania, dalla Cecoslovacchia, dall'Ucraina, dall'Unione sovietica e dalla Iugoslavia.

e la Polonia e gli Stati contraenti della convenzione del Danubio (Ungheria, Cecoslovacchia, Romania, Bulgaria, ex URSS, ex Iugoslavia e Austria), dall'altra» [7]. L'obiettivo generale dei negoziati era la conclusione di un accordo multilaterale unico tra la Comunità ed i paesi citati per stabilire le norme applicabili al trasporto fluviale di viaggiatori e di merci tra le parti interessate. Più in particolare, essi miravano ad istituire un'efficace rete paneuropea di trasporti per via navigabile al fine di ridurre la congestione delle reti di trasporto est-ovest, soprattutto dopo l'apertura del canale Reno-Meno-Danubio nel 1992.

18. In seguito all'esito di tali negoziati la Commissione ha presentato al Consiglio, il 13 dicembre 1996, una proposta di decisione relativa alla conclusione di una convenzione che stabilisce le condizioni per il trasporto di merci e passeggeri per via navigabile interna tra la Comunità europea, da un lato, e la Repubblica ceca, la Repubblica di Polonia e la Repubblica slovacca, dall'altro [8].

19. A tutt'oggi, la proposta di decisione non è stata approvata dal Consiglio.

7 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Poiché il periodo da prendere in considerazione per la valutazione del presente ricorso è anteriore al 1° maggio 2004, data dell'adesione di alcuni di questi paesi all'Unione europea, questi ultimi vengono designati come «paesi terzi» nel seguito della trattazione. La traduzione dal testo francese del documento citato non è ufficiale.

8 — COM(96) 634 def.

B — *Gli accordi bilaterali in causa*

20. Oltre che della suddetta iniziativa comunitaria, la materia del trasporto di persone e merci per via navigabile è oggetto, per quanto qui interessa, di alcuni accordi bilaterali conclusi dalla Germania con i seguenti paesi:

— l'Ungheria (accordo firmato il 15 gennaio 1988, ratificato con legge del 14 dicembre 1989 [9] ed entrato in vigore il 2 febbraio 1990);

— la Cecoslovacchia (accordo firmato il 26 gennaio 1988, ratificato con legge del 14 dicembre 1989 [10] ed entrato in vigore il 4 maggio 1990);

— la Romania (accordo firmato il 22 ottobre 1991, ratificato con legge del 19 aprile 1993 [11] ed entrato in vigore il 9 luglio 1993);

9 — BGBl. 1989 II, pag. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, pag. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, pag. 770.

— la Polonia (accordo firmato l'8 novembre 1991, ratificato con legge del 19 aprile 1993 [12] ed entrato in vigore il 1° novembre 1993);

— l'Ucraina (accordo firmato il 14 luglio 1992, ratificato con legge del 2 febbraio 1994 [13] ed entrato in vigore il 1° luglio 1994).

21. Tali accordi bilaterali stabiliscono la disciplina dell'accesso delle navi di uno Stato contraente alle vie navigabili della controparte per il trasporto di persone e merci.

22. In particolare essi prevedono che le autorità di uno Stato contraente possano autorizzare navi della controparte ad effettuare trasporti di persone o merci, da un lato, tra diversi porti situati nel primo Stato (c.d. traffico di cabotaggio) e, dall'altro lato, tra detti porti e quelli di paesi terzi.

III — Fatti e procedura

23. A seguito della citata decisione del Consiglio del 7 dicembre 1992, che la autorizzava a negoziare un accordo multilaterale in materia di trasporto fluviale (v. *supra*, paragrafo 17), la Commissione, con lettera del 20 aprile 1993, chiedeva a diversi Stati membri, tra cui la Germania, di astenersi da ogni iniziativa suscettibile di compromettere il buon andamento dei negoziati intrapresi a livello comunitario e, in particolare, di rinunciare alla ratifica degli accordi bilaterali già parafati o firmati, nonché all'apertura di nuovi negoziati con paesi dell'Europa centrale ed orientale in materia di navigazione interna.

24. Ritenendo che la Germania avesse concluso gli accordi bilaterali con la Romania, la Polonia e l'Ucraina successivamente alla lettera anzidetta, il 10 aprile 1995 la Commissione inviava a tale Stato membro una lettera di diffida intimandogli di denunciare detti accordi.

25. Nella sua risposta del 23 giugno 1995 il governo tedesco replicava che gli accordi con la Romania, la Polonia e l'Ucraina erano stati firmati prima della decisione del Consiglio che autorizzava i negoziati e che la Commissione, cui i progetti di accordo erano stati notificati, non aveva sollevato obiezioni di principio. Inoltre, esso faceva notare che, atteso l'esito incerto dei negoziati intrapresi a livello comunitario, procedere nel senso indicato dalla Commissione avrebbe posto le relazioni in materia di navigazione interna con i paesi terzi in un'inaccettabile situazione di vuoto giuridico. Il governo tedesco si diceva tuttavia pronto a denunciare gli

12 — BGBl. 1993 II, pag. 779.
13 — BGBl. 1994 II, pag. 258.

accordi in questione non appena fosse stato concluso un accordo a livello comunitario e specificava in proposito che, conformemente a quanto richiesto dalla Commissione al momento della notifica dei progetti, il termine per la denuncia degli accordi era stato ridotto a sei mesi.

26. Con lettera di diffida complementare del 24 novembre 1998 la Commissione addebitava al governo tedesco, per quanto qui interessa, anzitutto di essere venuto meno agli obblighi derivanti dalla ripartizione di competenze tra la Comunità e gli Stati membri in materia di relazioni esterne, perché gli accordi bilaterali con la Romania, la Polonia e l'Ucraina ledevano la competenza esclusiva in ambito di trasporti per via navigabile che la Comunità aveva acquisito, in base alla giurisprudenza AETS [14], in seguito all'adozione del regolamento n. 3921/91. La Commissione faceva valere altresì che i suddetti accordi, come pure quelli conclusi con l'Ungheria e la Cecoslovacchia, erano incompatibili con il regolamento n. 1356/96.

27. Poiché nella lettera di risposta del 26 febbraio 1999 il governo tedesco negava che il suo comportamento violasse il diritto comunitario, la Commissione gli inviava, in data 28 febbraio 2000, un parere motivato, che individuava l'inadempimento contestato nei seguenti termini. Da un lato, il fatto di aver individualmente negoziato, concluso, ratificato, applicato e rifiutato di denunciare gli accordi bilaterali con la Romania, la Polonia e l'Ucraina costituiva una violazione degli obblighi che incombevano alla Germania in forza, tra l'altro, dell'art. 10 CE e dei regolamenti nn. 3921/91 e 1356/96. Dall'altro lato, il rifiuto di denunciare gli accordi bilaterali con l'Ungheria e la Cecoslovacchia costituiva una violazione degli obblighi derivanti dal regolamento n. 1356/96.

28. Nel parere motivato la Commissione impartiva alla Repubblica federale un termine di due mesi dalla notifica (il quale scadeva quindi il 28 aprile 2000) per conformarsi al medesimo.

29. Nella risposta a tale parere, datata 11 maggio 2000, il governo tedesco ribadiva che a suo avviso gli accordi bilaterali non erano contrari al diritto comunitario e non andavano pertanto denunciati.

30. A fronte di ciò, in data 10 ottobre 2003 la Commissione introduceva il ricorso che ha dato origine alla presente causa.

14 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta «sentenza AETS» (Racc. pag. 263).

31. Dopo lo scambio delle memorie scritte, e considerato che nessuna delle parti ha chiesto di essere ascoltata in udienza, la Corte, ai sensi dell'art. 44 bis del regolamento di procedura, ha deciso di statuire senza passare alla fase orale.

IV — Analisi giuridica

A — *Sulla ricevibilità*

32. Prima di addentrarmi nell'esame delle censure fatte valere dalla Commissione intendo sgomberare il campo dalle eccezioni di irricevibilità avanzate dal governo tedesco, che mi paiono manifestamente infondate.

33. L'irricevibilità riguarderebbe in primo luogo, secondo quel governo, la parte del ricorso relativa agli accordi bilaterali conclusi con l'Ungheria e la Cecoslovacchia, i quali non sarebbero stati esaminati nel parere motivato, concentrato soltanto sugli accordi con la Romania, la Polonia e l'Ucraina.

34. Ora, per respingere tale eccezione basterà dire che la lettura del parere dimostra senza alcun dubbio che, per quanto attiene alla violazione del regolamento n. 1356/96 (e cioè l'unica censura fatta valere nel ricorso a proposito degli accordi con l'Ungheria e la Cecoslovacchia), la Commissione ha analizzato tutti e cinque gli accordi.

35. In secondo luogo, il governo tedesco sostiene che il ricorso sarebbe irricevibile in ragione degli ampi riferimenti alla giurisprudenza «open skies» [15] ivi effettuati. Poiché tale giurisprudenza è successiva alla chiusura della fase precontenziosa della presente causa, la Commissione avrebbe dovuto inviare un nuovo parere motivato che illustrasse il nuovo quadro giuridico in cui le infrazioni contestate si inserivano.

36. A ben vedere, però, la giurisprudenza «open skies» si limita ad elaborare i principi in materia di competenza esterna esclusiva della Comunità, quali sono stati riconosciuti a partire dalla citata sentenza AETS. Non si può dire quindi che gli argomenti che la Commissione ne trae rappresentino un motivo di contestazione nuovo rispetto a quelli evocati nella procedura precontenziosa.

15 — Sentenze 5 novembre 2002, causa C-466/98, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9427), causa C-467/98, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-9519), causa C-468/98, Commissione/Svezia (Racc. pag. I-9575), causa C-469/98, Commissione/Finlandia (Racc. pag. I-9627), causa C-471/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-9681), causa C-472/98, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-9741), causa C-475/98, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9797), e causa C-476/98, Commissione/Germania (Racc. pag. I-9855).

37. Il governo tedesco chiede infine alla Corte di dichiarare che il ricorso è divenuto privo di oggetto nella parte concernente gli accordi conclusi dalla Germania con Stati che dal 1° maggio 2004 sono poi divenuti membri dell'Unione.

38. In proposito è appena il caso di ricordare che, per giurisprudenza costante, «l'esistenza o meno di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi» [16].

39. Ora, nella fattispecie, tale termine giungeva a scadenza, come si è visto, il 28 aprile 2000, ossia ben quattro anni prima dell'allargamento dell'Unione.

40. Ritengo quindi che, con riserva di quanto dirò più avanti al paragrafo 63, il ricorso sia ricevibile.

B — *Sulle censure di merito*

1) Premessa

41. Nel suo ricorso la Commissione sviluppa tre diverse censure, con le quali contesta che la Germania avrebbe violato rispettivamente: la competenza esclusiva della Comunità a concludere accordi internazionali in materia di navigazione fluviale, l'art. 10 CE e il regolamento n. 1356/96.

42. Devo premettere che censure del medesimo tenore erano state rivolte in precedenza al Granducato di Lussemburgo, il quale pure aveva concluso accordi con Stati terzi nella materia *de qua*. Nell'ambito della relativa causa [17], attualmente pendente dinanzi alla Corte, l'avvocato generale Léger ha presentato le sue conclusioni il 25 novembre 2004. Poiché ritengo di poter aderire a tali conclusioni, farò in larga misura rinvio agli argomenti in esse sviluppati.

2) Sulla prima censura

43. Con tale censura, come si è visto, la Commissione rimprovera alla Repubblica federale di aver violato la competenza esclusiva a concludere accordi internazionali in materia di navigazione fluviale di cui la Comunità godrebbe in applicazione dei principi enunciati dalla Corte a partire dalla citata sentenza AETS.

16 — V., *ex multis*, sentenza 12 settembre 2002, causa C-152/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6973, punto 15).

17 — C-266/03, Commissione/Lussemburgo.

44. In particolare, la Commissione ritiene che gli accordi bilaterali con la Romania, la Polonia e l'Ucraina, e segnatamente la disposizione (art. 6) che permette alle autorità nazionali di autorizzare l'accesso al cabotaggio in Germania dei vettori dei paesi terzi interessati, incidano sulle norme comunitarie contenute nel regolamento n. 3921/91, in quanto queste ultime armonizzerebbero compiutamente, a partire dal 1° gennaio 1993, le condizioni relative al cabotaggio negli Stati membri della Comunità. Pertanto, riservandosi la facoltà di concedere unilateralmente diritti di accesso a vettori di paesi terzi estranei al contesto comunitario, il governo tedesco avrebbe violato la competenza esterna esclusiva della Comunità.

45. Facendo riferimento alle sentenze «open skies», la Commissione ritiene che il regolamento n. 3921/91 non riguardi soltanto i vettori comunitari, ma anche quelli di paesi terzi. Ciò sarebbe confermato dall'art. 6 di tale regolamento, il quale riconoscerebbe i diritti di accesso dei vettori svizzeri al cabotaggio negli Stati membri in virtù della convenzione di Mannheim.

46. Dico subito che la censura in esame non mi pare fondata, e ciò per le ragioni già indicate in dettaglio dall'avvocato generale Léger ai paragrafi 46-63 delle sue conclusioni sopra citate, di cui mi limito qui di seguito a riprendere i passaggi fondamentali.

47. Comincio col ricordare che, secondo la ben nota giurisprudenza della Corte, e in particolare la più volte richiamata sentenza AETS, quando non siano gli stessi testi a istituirla, una competenza esterna esclusiva della Comunità può nascere, implicitamente, «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» [18].

48. In effetti, secondo la Corte, «tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato (...) disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che *incidano* su dette norme». Ciò perché «[m]an mano che queste norme comuni vengono adottate (...), si accentra nella Comunità la competenza ad assumere e ad adempiere — con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario — degli impegni nei confronti degli Stati terzi» [19].

49. Il senso di tale *incidenza* è stato chiarito dalla Corte in varie occasioni e, da ultimo, nelle sentenze «open skies», ove si è precisato che essa non esige un contrasto

18 — V. parere 1/76 del 26 aprile 1977 (Racc. pag. 741, punto 4) e sentenza Commissione/Germania, cit., punto 82.

19 — Sentenza AETS, cit, punti 16/19. Il corsivo è mio.

tra gli obblighi internazionali assunti unilateralmente dagli Stati membri e le norme comuni; al contrario, essa «si verifica [per il solo fatto che] gli accordi internazionali [degli Stati membri] rientrano nell'ambito di applicazione delle norme comuni (...) o comunque [in] un settore già in gran parte disciplinato da tali norme» [20].

50. Ne consegue, sempre secondo la Corte, che «allorché la Comunità include nei suoi atti legislativi interni clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di paesi terzi o conferisce espressamente alle proprie istituzioni una competenza a negoziare con i paesi terzi, essa acquista una competenza esterna esclusiva in misura corrispondente ai suddetti atti (...)» [21].

51. Ma «[l]o stesso vale, anche in mancanza di clausola espressa che autorizzi le istituzioni a negoziare con i paesi terzi, quando la Comunità realizza un'armonizzazione completa in un determinato settore, poiché il mantenimento da parte degli Stati membri di una certa libertà di negoziare coi paesi terzi potrebbe incidere, ai sensi della precitata sentenza AETS, sulle norme comuni così adottate (...)» [22].

52. Ora, nel caso di specie, come ha osservato appunto l'avvocato generale Léger nelle citate conclusioni, nonché il governo tedesco nella presente causa, non mi pare che il regolamento n. 3921/91 contenga una qualche clausola che definisca il trattamento da riservare ai vettori di paesi terzi.

53. Come si è visto, infatti, esso si limita a fissare le condizioni per l'ammissione di vettori (comunitari) non residenti ai trasporti nazionali di merci o di persone per via navigabile in uno Stato membro. Si tratta dunque di disposizioni che riguardano solo i vettori che sono stabiliti in uno Stato membro e che utilizzano battelli di proprietà di persone fisiche aventi il loro domicilio in uno Stato membro e la cittadinanza di uno Stato membro, o di persone giuridiche che hanno la loro sede sociale in uno Stato membro e appartengono in maggioranza a cittadini degli Stati membri.

54. Ne risulta che accordi bilaterali come quelli in causa, che riguardano il trattamento dei vettori dei paesi terzi interessati, non possono incidere, ai sensi della ricordata giurisprudenza della Corte, sulle norme del regolamento n. 3921/91, che si riferiscono soltanto ai vettori comunitari.

20 — V., in particolare, sentenza Commissione/Germania, cit., punto 108. Per un'analisi del concetto di incidenza mi sia concesso rinviare alle mie conclusioni nelle cause «open skies», cit. (conclusioni riunite del 31 gennaio 2002, paragrafi 63 ss).

21 — Sentenza Commissione/Germania, cit., punto 109.

22 — *Ibidem*, punto 110.

55. Inoltre, conformemente a quanto la Corte ha precisato nelle sentenze «open skies», il fatto stesso che il regolamento *de quo* non regoli la situazione dei vettori di paesi terzi che operano all'interno della Comunità dimostra che l'armonizzazione realizzata da questo regolamento non ha un carattere completo [23].

56. Non essendovi dunque nella materia *de qua* norme comuni la cui applicazione potrebbe essere pregiudicata da eventuali accordi conclusi autonomamente dagli Stati membri, la Comunità non può vantare una competenza esterna esclusiva ai sensi della giurisprudenza AETS.

57. Ne consegue che la negoziazione, la conclusione, la ratifica e l'entrata in vigore degli accordi bilaterali tra la Germania, da un lato, e la Romania, la Polonia e l'Ucraina, dall'altro lato, non possono costituire violazioni di una competenza esterna esclusiva della Comunità.

58. Ritengo pertanto che la Corte dovrebbe considerare infondata la prima censura.

23 — V., in particolare, sentenza Commissione/Germania, cit., punto 119.

3) Sulla seconda censura

59. Con la censura in esame la Commissione contesta alla Repubblica federale di non aver rispettato gli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 10 CE, in quanto, ratificando e applicando gli accordi bilaterali con la Romania, la Polonia e l'Ucraina dopo che il Consiglio aveva autorizzato la Commissione a negoziare un accordo a nome della Comunità, avrebbe messo in pericolo la realizzazione di tale decisione.

60. Secondo la Commissione, infatti, tanto la negoziazione quanto la conclusione dell'accordo da parte della Comunità rischierebbero di essere pregiudicate dall'interferenza di iniziative unilaterali di uno Stato membro. In particolare, la posizione negoziale della Comunità sarebbe indebolita di fronte ai paesi terzi se la Comunità ed i suoi Stati membri si presentassero in ordine sparso.

61. Proprio per evitare tali conseguenze, prosegue la Commissione, essa aveva inviato a diversi Stati membri, tra cui la Germania, la lettera del 20 aprile 1993, che chiedeva loro di astenersi da ogni iniziativa suscettibile di compromettere il buon andamento dei negoziati intrapresi a livello comunitario e, in particolare, di rinunciare alla ratifica degli

accordi bilaterali già parafati o firmati, nonché all'apertura di nuovi negoziati con paesi dell'Europa centrale ed orientale in materia di navigazione interna.

62. Nella replica la Commissione ha aggiunto che la Repubblica federale avrebbe violato l'art. 10 CE anche per quanto riguarda l'accordo con la Cecoslovacchia, atteso che nel 1993, successivamente quindi alla decisione del Consiglio, ha «trasposto» [24] tale accordo ugualmente alla Repubblica ceca e alla Slovacchia.

63. Dico subito però che tale contestazione rappresenta una censura nuova e distinta rispetto a quelle sollevate nella fase precontenziosa e nel ricorso. Ritengo dunque che essa non sia ricevibile.

64. Quanto al governo tedesco, esso fa valere anzitutto che la decisione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati non potrebbe di per sé imporre agli Stati membri un obbligo di *stand-still*, perché ciò equivarrebbe a riconoscere alla Comunità una competenza esterna esclusiva senza che siano soddisfatte le condizioni all'uopo previste dalla giurisprudenza «open skies».

65. Secondo quel governo, inoltre, il principio di proporzionalità sarebbe violato se la decisione del Consiglio che autorizza i negoziati avesse l'effetto di impedire agli Stati membri di concludere accordi bilaterali nelle more di un eventuale accordo a livello comunitario. Invece di impedire l'azione degli Stati membri, le istituzioni comunitarie dovrebbero «organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti di paesi terzi o (...) prescrivere i comportamenti che gli Stati membri devono adottare verso l'esterno», come affermato dalla Corte nelle sentenze «open skies» [25]

66. In ogni caso, prosegue il governo convenuto, esso non poteva fare diversamente, perché, se non fossero intervenuti gli accordi bilaterali, le modalità di accesso dei vettori rumeni, polacchi e ucraini alle vie navigabili tedesche (e viceversa) si sarebbero trovate, fino alla conclusione — tutt'altro che scontata — di un accordo a livello comunitario, in una sorta di vuoto giuridico.

67. Proprio per evitare ogni pregiudizio all'iniziativa comunitaria, ricorda la Germania, essa ha offerto alla Commissione ogni possibile cooperazione. In effetti, i) l'ha consultata durante la negoziazione degli accordi; ii) si è impegnata, comunicandolo alle controparti, a denunciare gli accordi

24 — Nella versione originale in tedesco della replica si legge «umgeschrieben».

25 — V., in particolare, sentenza Commissione/Germania, cit., punto 112.

bilaterali non appena la Comunità fosse pervenuta a concludere il proprio accordo; iii) ha ridotto il termine per la denuncia a sei mesi, come richiesto dalla Commissione.

68. Venendo ad una valutazione della censura in esame, rilevo preliminarmente che con essa la Commissione ha spostato il tiro nei confronti del comportamento della Repubblica federale.

69. Ad essere ora contestata infatti non è più la violazione di una competenza comunitaria esclusiva, ma la violazione dell'art. 10 CE, sotto il profilo del pregiudizio che il comportamento della Germania potrebbe arrecare all'esercizio dell'azione comunitaria conseguente al mandato negoziale conferito dal Consiglio alla Commissione.

70. Se ne deduce che, contrariamente a quanto temuto (e contestato) dal governo tedesco, la Commissione non ha ritenuto che, a seguito di quel mandato, fosse sorta una competenza esclusiva della Comunità.

71. È vero, come ancora vedremo tra breve, che l'obbligo di leale cooperazione previsto da quella disposizione si impone a prescindere dalla natura della competenza della Comunità in una data materia, e quindi ovviamente anche nel caso in cui tale competenza si affermi come esclusiva. È però anche vero che, se avesse ritenuto sussistente quest'ultima ipotesi, la Commissione avrebbe potuto più agevolmente contestare l'illegittimità del comportamento tedesco. Essa avrebbe potuto infatti far valere, come ha fatto nella censura esaminata in precedenza, che tale illegittimità sussiste per il solo fatto della conclusione da parte della Germania degli accordi in causa in violazione della competenza comunitaria, indipendentemente dalla verifica in concreto di un qualsivoglia pregiudizio per l'esercizio della stessa.

72. Come ho detto poc'anzi, invece, la Commissione non ha seguito questa via, e credo a giusto titolo. Sembra in effetti anche a me che una competenza esterna esclusiva della Comunità non sia ipotizzabile nella specie.

73. È ben vero che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte, una siffatta competenza può essere dedotta implicitamente oltre che nei casi, sopra ricordati (v. paragrafi 47 ss.), in cui i poteri inerenti alla competenza interna siano stati già esercitati al fine di adottare provvedimenti destinati all'attuazione delle politiche comuni, anche nei casi in cui sia «*necessaria* la conclusione di un accordo internazionale [da parte della Comunità] per realizzare determinati obiettivi del Trattato che non

possono essere raggiunti mediante l'instaurazione di norme autonome» [26].

74. In questi casi però, per le ragioni che ho cercato di illustrare nelle conclusioni presentate nelle cause «open skies», la competenza esterna della Comunità, ancorché ritenuta «necessaria», non potrà diventare esclusiva che a seguito del suo effettivo esercizio, perché solo in tal caso l'assunzione di impegni internazionali nella stessa materia da parte degli Stati membri potrebbe compromettere la realizzazione dell'obiettivo della Comunità per il quale l'accordo è stato ritenuto necessario [27]. In caso diverso, la competenza della Comunità sarà solo potenziale e gli Stati membri resteranno liberi di assumere impegni internazionali nella relativa materia, sia pure nel rispetto dell'obbligo di leale cooperazione con le istituzioni comunitarie [28].

75. Certo, nel caso di specie questa alternativa si presenta con contorni meno netti. Se è vero infatti che non è stato ancora concluso alcun accordo comunitario suscettibile di far scattare automaticamente l'esclusività della competenza comunitaria, è però anche vero che è intervenuta una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare. Ci si potrebbe allora chiedere se tale decisione possa essere considerata essa stessa come un concreto esercizio della competenza comunitaria, capace quindi *già di per sé* di rendere esclusiva tale competenza, o se invece sia indispensabile a questo fine la effettiva conclusione dell'accordo, quale prevista dall'art. 300, n. 2, CE.

76. Ho già ricordato però a questo proposito che, quando nel parere 1/76 ha configurato per la prima volta l'ipotesi in esame, la Corte ha fatto riferimento non alla semplice negoziazione, ma alla «*stipulazione e [a] l'attuazione* dell'accordo internazionale» [29], ed ha confermato tale riferimento in pareri successivi [30].

77. Osservo, d'altra parte, che la negoziazione di un accordo a livello comunitario può richiedere tempi lunghi e può anche avere un esito negativo. Sarebbe quindi eccessivo (o, per richiamare gli argomenti del governo tedesco, contrario al principio di proporzionalità) precludere, nelle more del negoziato, ogni azione degli Stati membri, specie quando sia necessaria per evitare vuoti giuridici.

26 — V., da ultimo, in particolare sentenza Commissione/Germania, cit., punto 83 (il corsivo è mio). Com'è noto, il primo riconoscimento di una competenza esterna del tipo indicato è evocato nel parere 1/76, cit. (punti 3 e 4).

27 — Conclusioni cit., paragrafo 49.

28 — *Ibidem*, paragrafo 54 e nota 26.

29 — Parere 1/76, cit., punto 4. Il corsivo è mio.

30 — In essi si è infatti osservato che, qualora «la stipulazione di un accordo internazionale sia necessaria per conseguire obiettivi del Trattato che non possono essere raggiunti con l'adozione di norme autonome», «la competenza esterna basata sui poteri di azione interna della Comunità può essere *esercitata* senza previa emanazione di un atto legislativo interno, e *diventare così esclusiva*» (Parere 2/92 del 24 marzo 1995 (Racc. pag. I-521, punto 32; il corsivo è mio). Analogamente il parere 1/94 del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267, punto 85).

78. Mi pare quindi che a ragione il governo tedesco neghi che il mandato a negoziare bastasse nel caso di specie a fondare una competenza esterna esclusiva della Comunità, e si spiega anche perché la Commissione si sia limitata a far valere che il comportamento tenuto da tale Stato membro successivamente al mandato del Consiglio costituirebbe una violazione dell'art. 10 CE.

79. Il che non vuol dire, tengo a precisare, che tale disposizione non possa essere invocata anche in caso di violazione di una competenza esclusiva. Come emerge infatti dallo stesso dettato di tale disposizione e come ha ricordato anche l'avvocato generale Léger nella citata causa Commissione/Lussemburgo [31], il principio di leale collaborazione è di generale applicazione e può dunque essere invocato a prescindere dalla natura della competenza comunitaria di volta in volta rilevante [32]. È chiaro però che se questa è esclusiva, è anzitutto e direttamente la sua violazione a poter essere contestata (come appunto ha fatto la Commissione nella prima censura), l'eventuale richiamo all'art. 10 CE costituendo allora solo un corollario di tale contestazione. Nell'ambito della censura in esame, invece, come si è visto, la Commissione ha invocato solo ed autonomamente il mancato rispetto di detta disposizione.

80. Ciò posto, si tratta allora nella specie unicamente di valutare, alla luce dell'art. 10 CE, se il comportamento della Germania contestato in questa causa (e cioè la ratifica degli accordi bilaterali firmati prima della decisione del Consiglio) sia effettivamente suscettibile di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Comunità, quali definiti nel mandato negoziale.

81. Non v'è dubbio infatti che tale mandato configuri, per riprendere l'espressione della Corte, «il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata» [33] volta alla realizzazione di un obiettivo del Trattato; e nella specie, per la verità, anche di più, visto che si è in presenza non di una semplice proposta della Commissione, ma di una decisione del Consiglio. A tale «azione concertata» consegue quindi l'obbligo degli Stati membri di

31 — Le differenze sono che gli accordi bilaterali del Granducato di Lussemburgo erano stati non solo ratificati (come quelli della Repubblica federale di Germania) ma anche firmati dopo la decisione del Consiglio. Inoltre, a differenza della Repubblica federale, il Granducato non aveva consultato la Commissione nella fase precedente la firma degli accordi bilaterali.

32 — Ai paragrafi 71 e 72 delle sue conclusioni, cit., l'avvocato generale Léger evoca al riguardo la sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-1045, punto 28), nella quale la Corte si pronunciò in relazione ad una materia (la pesca) di competenza esclusiva della Comunità, ma in termini che a mio avviso giustificano la conclusione di cui nel testo. Si legge infatti nella sentenza che «[a] norma dell'art. [10 CE], gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità l'assolvimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione delle finalità del Trattato. Questa disposizione impone agli Stati membri doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano *il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata*» (il corsivo è mio).

33 — Sentenza 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito, cit., punto 28.

astenersi, come dice appunto l'art. 10 CE, da «qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del (...) trattato».

82. Ora, mi pare difficile negare che tra le misure di questo genere rientri anche la ratifica di accordi bilaterali da parte di uno Stato membro proprio mentre nella medesima materia la Comunità si accinge a negoziarne e concluderne di propri.

83. È chiaro infatti che una siffatta iniziativa si presta a limitare, se non a indebolire, l'azione comune che le istituzioni si accingono ad intraprendere e comunque impedisce loro di presentarsi come portatrici di una posizione comune di tutti gli Stati membri, senza che al tempo stesso sia garantito che l'accordo concluso dallo Stato in questione sia conforme all'interesse comune e vada nel senso voluto e deciso dalle istanze comunitarie. Ancor meno, poi, può essere garantito che la disciplina prevista dall'accordo dello Stato membro coincida con quella che la Comunità intende definire nell'accordo comune.

84. Credo dunque che la ratifica da parte della Germania di accordi bilaterali già firmati nella medesima materia coperta dal mandato negoziale del Consiglio costituisca per l'appunto *di per sé* una di quelle misure «che rischi[ano] di compromettere la realizzazione degli scopi del (...) trattato».

85. Come si è visto, però, il governo tedesco obietta che, non essendo ancora intervenuto l'accordo comunitario, esso non poteva non ratificare gli accordi bilaterali in questione, in quanto doveva dotarsi prontamente di norme da applicare ai vettori dei paesi terzi.

86. In proposito devo però osservare che, anche ad ammettere che le cose stessero in questi termini, discende ancora dall'art. 10 CE che in ipotesi siffatte gli Stati membri devono pur sempre operare in conformità all'obbligo di leale cooperazione sancito da tale disposizione, il che vuol dire che essi devono fare tutto il possibile per evitare che la loro azione possa tradursi in un pregiudizio per l'esercizio delle competenze comunitarie.

87. Come infatti, sia pur ad altro proposito, ha chiarito la Corte, anche nei casi di competenza ripartita tra la Comunità e gli Stati membri, «l'esigenza di [un']unità nella rappresentanza internazionale» della prima impone ai secondi un obbligo di «stretta collaborazione (...) tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti» [34]. E, come ho già rilevato nelle conclusioni nelle cause «open skies» [35], tale obbligo s'impone anche qualora, per ragioni interne o esterne,

34 — Parere 2/91 del 19 marzo 1993 (Racc. pag. I-1061, punto 36).
35 — Paragrafo 74.

la Comunità non sia in grado di concludere direttamente gli accordi necessari al conseguimento degli obiettivi che si è preposta e debba quindi farlo «per il tramite degli Stati membri agenti congiuntamente nell'interesse della Comunità» [36]. A maggior ragione, ovviamente, tutto ciò vale quando addirittura la Comunità ha già deciso di agire direttamente in un determinato settore.

88. Ne risulta dunque che, anche in circostanze del tipo evocato dal governo tedesco, e quindi in presenza di una eventuale necessità degli Stati membri di ovviare alle difficoltà o ai ritardi che la Comunità dovesse incontrare nell'esercizio della propria competenza, quegli Stati devono pur sempre operare in modo da rispettare l'obbligo di leale cooperazione e quindi in modo da non pregiudicare la realizzazione degli obiettivi comuni.

89. Ciò significa in particolare che essi devono agire in stretta collaborazione con le istituzioni comuni e concertare con esse le iniziative necessarie. Come ha ancora una volta chiarito la Corte, lo Stato membro che vuole adottare misure concernenti un ambito nel quale la Comunità intende agire, ma non ha ancora esercitato pienamente la propria competenza, «ha l'obbligo di chiedere l'approvazione della Commissione[, che] va consultata in tutte le fasi del procedimento» [37].

36 — Parere 2/91, cit., punti 5 e 37.

37 — Sentenza 4 ottobre 1979, causa 141/78, Francia/Regno Unito (Racc. pag. 2923, punto 9).

90. Ora, non mi pare che nel caso di specie ciò sia avvenuto. Per quanto risulta infatti dagli atti, successivamente alla decisione del Consiglio che conferiva il mandato a negoziare, la Germania non ha proceduto ad alcuna consultazione con la Commissione.

91. Tutta la cooperazione che essa asserisce di aver prestato al riguardo (v. *supra*, paragrafo 67), si colloca in realtà cronologicamente nella fase della negoziazione e della firma degli accordi e quindi in una fase *precedente* alla decisione del Consiglio.

92. La sopravvenuta adozione di tale decisione ha però indotto, come si è visto, un sostanziale mutamento del quadro giuridico in cui gli accordi in questione si inserivano ed avrebbe reso quindi necessaria una nuova e più stretta fase di collaborazione con la Commissione prima di procedere alla ratifica.

93. Né vale obiettare, come fa la Germania, che la Commissione non aveva sollevato obiezioni al momento della firma degli accordi bilaterali. Già per quanto riguarda quelli con la Romania e la Polonia, infatti, non poteva affatto darsi per scontato che dopo la decisione del Consiglio la Commissione mantenesse la medesima valutazione in ordine a tali accordi. *A fortiori* poi ciò vale per quel che attiene all'accordo con l'Ucraina, atteso che prima della sua ratifica

era sopraggiunta la lettera con cui la Commissione chiedeva espressamente di non ratificare alcun accordo nella materia coperta dal mandato a negoziare.

94. Se, una volta intervenuta la decisione del Consiglio, la Germania avesse rispettato l'obbligo di operare «in stretta collaborazione» con la Commissione, questa avrebbe potuto rappresentare in maniera appropriata e tempestiva le ragioni della Comunità ed offrire le indicazioni necessarie per assicurare che, pur nel rispetto degli obblighi internazionali intanto assunti, l'iniziativa unilaterale dello Stato membro si svolgesse in armonia con, o comunque senza pregiudizio per, le esigenze comuni.

95. Essa avrebbe potuto ad esempio richiedere modifiche volte ad assicurare che la disciplina contenuta negli accordi bilaterali fosse resa conforme nella sostanza a quella che essa, in applicazione delle direttive impartitele dal Consiglio, intendeva introdurre nell'accordo comunitario. Inoltre, anche se avesse ritenuto necessario far sopravvivere quegli accordi per evitare il vuoto giuridico paventato dalla Germania fino alla conclusione dell'accordo da parte della Comunità (v. *supra*, paragrafo 66), la Commissione avrebbe potuto nondimeno richiedere modifiche degli stessi, intese ad esempio a precisare che essi avevano natura puramente provvisoria e sarebbero automaticamente spirati non appena concluso l'accordo a livello comunitario.

96. Nulla di tutto ciò ha fatto la Germania. Al contrario, anziché procrastinare la ratifica per coordinarsi con la Commissione ed attenderne le eventuali indicazioni, essa ha proceduto unilateralmente a tale ratifica e permesso così l'entrata in vigore degli accordi.

97. Ne deduco dunque che, avendo proceduto alla ratifica degli accordi in questione omettendo ogni forma di collaborazione con la Commissione, la Germania non ha operato in conformità a quanto richiesto dall'art. 10 CE e ai principi che la Corte ha precisato al riguardo.

98. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 10 CE e quindi di accogliere la censura in esame.

4) Sulla terza censura

99. La Commissione sostiene infine che gli accordi bilaterali con l'Ungheria, la Cecoslovacchia, la Romania, la Polonia e l'Ucraina sono incompatibili con il regolamento n. 1356/96.

100. In particolare, essa fa valere che sarebbe incompatibile con tale regolamento il fatto che, anche dopo l'adozione di quest'ultimo, siano mantenute in quegli accordi disposizioni che prevedono la possibilità per battelli immatricolati in paesi terzi di effettuare servizi tra la Germania ed altri Stati membri della Comunità mediante un'autorizzazione concessa dalle autorità tedesche (art. 5 degli accordi).

101. In tal modo, infatti, la Repubblica federale si sarebbe riservata la facoltà di concedere unilateralmente diritti di accesso, su collegamenti all'interno della Comunità, a vettori diversi da quelli che soddisfano le condizioni previste dal regolamento n. 1356/96 (v. *supra*, paragrafo 15, e *infra*, paragrafo 104). Ciò però costituirebbe, ad avviso della Commissione, una violazione del sistema instaurato da tale regolamento, atteso che i vettori ungheresi, cechi, slovacchi, polacchi, rumeni e ucraini — suscettibili di essere autorizzati, in applicazione degli accordi bilaterali, ad effettuare trasporti tra la Germania e gli altri Stati membri delle Comunità — non soddisfacevano le condizioni all'epoca imposte dal regolamento.

102. Per parte mia, devo affermare che neppure questa censura mi sembra fondata, e ciò per i motivi messi in rilievo dal governo tedesco e dall'avvocato generale Léger nelle ricordate conclusioni [38].

103. In primo luogo, devo ricordare che l'obiettivo principale del regolamento n. 1356/96 è la realizzazione della libera prestazione dei servizi in materia di trasporto di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri, attraverso la soppressione delle eventuali restrizioni basate sulla cittadinanza o sullo stabilimento del prestatore.

104. In particolare, gli artt. 1 e 2 del suddetto regolamento assicurano la libera prestazione dei servizi di trasporto fluviale tra gli Stati membri a ogni soggetto che: i) sia stabilito in uno Stato membro nel rispetto della legislazione di quest'ultimo e sia ivi autorizzato a effettuare trasporti internazionali di merci o di persone per via navigabile; ii) utilizzi per tali operazioni di trasporto battelli per la navigazione interna immatricolati in uno Stato membro o muniti di un'attestazione di appartenenza alla flotta di uno Stato membro; iii) rispetti le condizioni di cui all'art. 2 del regolamento n. 3921/91, e cioè l'utilizzo di battelli di proprietà di persone fisiche che abbiano il domicilio in uno Stato membro e la cittadinanza di uno Stato membro, oppure di persone giuridiche che abbiano la loro sede sociale in uno Stato membro e appartengano in maggioranza a cittadini degli Stati membri.

38 — Conclusioni cit., paragrafi 82-91.

105. Ora, l'introduzione del descritto regime di libera prestazione di servizi di trasporto fluviale tra gli Stati membri della Comunità a beneficio dei vettori stabiliti in uno di essi non deve essere intesa come un'interdizione assoluta per i battelli immatricolati nei paesi terzi di effettuare servizi tra diversi Stati membri della Comunità. È vero infatti che il regolamento n. 1356/96 può essere considerato, come suggerisce la Commissione, uno strumento organizzativo di una preferenza comunitaria in materia di trasporti fluviali nel territorio della Comunità. Mi pare però che questa preferenza consista unicamente nell'introduzione di un regime di favore per la libera prestazione dei servizi dei soli vettori strettamente legati ad uno Stato membro. Nulla invece in quel regolamento indica che esso avrebbe per oggetto o per effetto anche di impedire in modo generale ai battelli immatricolati in paesi terzi di effettuare servizi tra diversi Stati membri della Comunità.

106. D'altra parte, gli accordi bilaterali in questione non comportano un sistema di libera prestazione dei servizi a favore dei battelli dei paesi terzi interessati, ma si limitano a prevedere per questi ultimi la possibilità di effettuare trasporti tra la Germania ed altri Stati membri della Comunità in seguito ad un'autorizzazione da parte delle competenti autorità tedesche. Un simile regime non potrebbe dunque essere considerato come libera prestazione di servizi di trasporto fluviale di merci o di persone tra gli Stati membri della Comunità per i vettori ungheresi, cechi, slovacchi, rumeni, polacchi e ucraini.

107. Alla luce quindi della differente natura dei regimi risultanti dagli accordi bilaterali in causa rispetto a quello derivante dal regolamento n. 1356/96, ritengo di poter concludere che a torto la Commissione rimprovera al governo tedesco di aver modificato la natura e la portata delle norme concernenti la libera prestazione di servizi intracomunitari di navigazione interna quali definite nel suddetto regolamento.

108. Quanto precede mi porta dunque a ritenere che la Commissione non abbia dimostrato l'incompatibilità con il regolamento n. 1356/96 degli accordi conclusi dalla Repubblica federale di Germania con l'Ungheria, la Cecoslovacchia, la Romania, la Polonia e l'Ucraina.

109. Ritengo pertanto che la Corte dovrebbe giudicare infondata anche la terza censura.

V — Sulle spese

110. Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, la Corte può ripartire le

spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese se esse soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché ho proposto di accogliere solo parzialmente il ricorso della Commissione, ritengo che ciascuna delle parti dovrebbe sopportare le proprie spese.

VI — Conclusioni

111. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di dichiarare che:

«1) Avendo autonomamente ratificato e fatto entrare in vigore gli accordi bilaterali relativi ai trasporti per via navigabile con la Romania, la Polonia e l'Ucraina, dopo la decisione del Consiglio 7 dicembre 1992, relativa all'apertura di negoziazioni tra la Comunità e i paesi terzi concernenti le norme applicabili ai trasporti fluviali di viaggiatori e di merci tra le parti interessate, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 10 CE.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) La Commissione delle Comunità europee e la Repubblica federale di Germania sopportano ciascuna le proprie spese».