

La presa di posizione della Corte

Sull'ammissibilità della richiesta di parere

- 1 I governi irlandese e del Regno Unito, ma anche i governi danese e svedese, hanno sostenuto l'inammissibilità della richiesta o ne hanno, quanto meno, rilevato il carattere prematuro. Secondo i detti governi, non esisterebbe alcun accordo il cui contenuto sia sufficientemente preciso per consentire alla Corte di procedere all'esame della compatibilità dell'adesione con il Trattato. I detti governi hanno sostenuto che non potrebbe parlarsi di un accordo previsto quando il Consiglio non si è nemmeno pronunciato in via di principio circa l'avvio dei negoziati dell'accordo.
- 2 Si deve ricordare al riguardo che, ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni del Trattato.
- 3 Tale disposizione è diretta, come rilevato dalla Corte, da ultimo, nel parere 3/94, del 13 dicembre 1995 (Racc. pag. I-4577, punto 16), ad evitare le complicazioni derivanti da ricorsi relativi alla compatibilità col Trattato di accordi internazionali che vincolano la Comunità.
- 4 Nel detto parere la Corte ha inoltre rilevato (punto 17) che una sentenza che dichiarasse un accordo incompatibile — sia per il contenuto, sia per la procedura seguita nella stipulazione — con le disposizioni del Trattato susciterebbe serie complicazioni sia in sede comunitaria sia in sede internazionale e potrebbe arrecare pregiudizio a tutte le parti interessate, ivi compresi i paesi terzi.

- 5 Al fine di evitare tali complicazioni, il Trattato ha istituito il procedimento eccezionale con cui la Corte viene interpellata in via preliminare al fine di accertare, prima della stipulazione dell'accordo, la sua compatibilità con il Trattato.

- 6 Si tratta di una procedura particolare di collaborazione tra la Corte di giustizia, da un lato, le altre istituzioni comunitarie e gli Stati membri, dall'altro, con cui la Corte è chiamata ad assicurare, ai sensi dell'art. 164 del Trattato, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato stesso in una fase precedente la conclusione di un accordo che possa dar luogo a contestazioni circa la legittimità di un atto comunitario di conclusione, di esecuzione o di attuazione.

- 7 Per quanto attiene all'esistenza di un progetto d'accordo, si deve necessariamente rilevare che nella specie, con riguardo sia al momento in cui la Corte è stata adita, sia a quello in cui essa pronuncia il proprio parere, i negoziati non sono stati ancora avviati, né è stato determinato il contenuto preciso dell'accordo con cui la Comunità intenderebbe aderire alla Convenzione.

- 8 Al fine di poter stabilire in qual misura la mancanza di un contenuto preciso dell'accordo incida sull'ammissibilità della richiesta, occorre operare una distinzione a seconda dell'oggetto della richiesta medesima.

- 9 Come emerge dalle osservazioni presentate dai governi degli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie, l'adesione della Comunità alla Convenzione solleva due problemi principali, vale a dire, da un lato, quello della capacità della Comunità di concludere un accordo di tal genere e, dall'altro, quello della compatibilità dell'accordo medesimo con le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative alla competenza della Corte.

- 10 Per quanto attiene alla questione della competenza della Comunità, si deve ricordare che nel parere 1/78, del 4 ottobre 1979 (Racc. pag. 2871, punto 35), la Corte ha affermato che, qualora si tratti di risolvere tale questione, è nell'interesse delle

istituzioni comunitarie e degli Stati interessati, ivi compresi i paesi terzi, che la questione sia chiarita sin dall'avvio dei negoziati e prima ancora che siano stabiliti gli elementi essenziali dell'accordo.

- 11 L'unica condizione che la Corte ha fissato nel detto parere è che l'oggetto dell'accordo previsto sia conosciuto prima dell'avvio dei negoziati.

- 12 Orbene, non si può dubitare che, con riguardo alla richiesta di parere in esame, l'oggetto dell'accordo previsto sia conosciuto. Infatti, indipendentemente dalle modalità dell'adesione della Comunità alla Convenzione, l'oggetto generale di tale Convenzione, la materia da essa disciplinata nonché gli effetti che tale adesione produrrebbe per la Comunità a livello istituzionale sono perfettamente conosciuti.

- 13 L'ammissibilità della richiesta di parere non può essere contestata sulla base del rilievo che il Consiglio non avrebbe ancora deciso di avviare negoziati e che un accordo non sarebbe quindi previsto ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato.

- 14 Infatti, ancorché non sia stata emanata una siffatta decisione, l'adesione della Comunità alla Convenzione è stata oggetto di vari studi e proposte della Commissione e si trovava all'ordine del giorno del Consiglio nel momento in cui la Corte è stata adita. Il fatto che il Consiglio abbia avviato il procedimento di cui all'art. 228, n. 6, del Trattato presuppone peraltro che esso prevedesse la possibilità di negoziare e concludere un accordo di tal genere. La richiesta di parere appare quindi ispirata dalla legittima preoccupazione del Consiglio di essere edotto circa l'estensione dei propri poteri prima dell'emanazione di una decisione in ordine all'avvio dei negoziati.

- 15 Si deve rilevare, inoltre, che la richiesta di parere, nella misura in cui attiene alla questione della competenza della Comunità, è formulata in termini sufficientemente chiari e che una decisione formale del Consiglio di avviare i negoziati non era indispensabile al fine di un'ulteriore precisazione di tale oggetto.

- 16 Infine, l'effetto utile del procedimento previsto dall'art. 228, n. 6, del Trattato è subordinato alla possibilità che la Corte venga adita in merito alla questione della competenza non solo successivamente all'avvio dei negoziati (v. parere 1/78, punto 35), ma anche prima del loro formale inizio.
- 17 Ciò premesso, atteso che la questione della competenza della Comunità di procedere all'adesione è stata sollevata in via preliminare dinanzi al Consiglio, è nell'interesse della Comunità, degli Stati membri e degli altri Stati contraenti della Convenzione ottenere chiarimenti sulla questione medesima prima dell'apertura dei negoziati.
- 18 Dalle considerazioni che precedono consegue che la richiesta di parere è ammissibile nella misura in cui attiene alla competenza della Comunità di concludere un accordo del genere di quello previsto.
- 19 Le stesse considerazioni non valgono tuttavia per quanto riguarda la questione della compatibilità dell'accordo con il Trattato.
- 20 Infatti, per poter rispondere in modo circostanziato alla questione della compatibilità dell'adesione della Comunità alla Convenzione con le norme del Trattato, in particolare con gli artt. 164 e 219 relativi alle competenze della Corte, quest'ultima deve disporre di elementi sufficienti circa le modalità con cui la Comunità preveda di assoggettarsi ai meccanismi di controllo giurisdizionale attuali e futuri istituiti dalla Convenzione.
- 21 Orbene, si deve necessariamente rilevare che nessuna precisazione è stata fornita alla Corte in ordine alle soluzioni previste per quanto attiene alle forme che dovrebbe concretamente assumere tale assoggettamento della Comunità ad una giurisdizione internazionale.
- 22 Dalle osservazioni che precedono emerge come la Corte non sia in grado di pronunciare un parere circa la compatibilità dell'adesione alla Convenzione con le norme del Trattato.

Sulla competenza della Comunità ad aderire alla Convenzione

- 23 Dall'art. 3 B del Trattato, a termini del quale la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal Trattato, emerge come essa disponga unicamente di poteri attribuiti.
- 24 Il rispetto del detto principio dei poteri attribuiti vale per quanto riguarda l'operato sia interno sia internazionale della Comunità.
- 25 La Comunità agisce normalmente sulla base di poteri specifici che, come affermato dalla Corte, non devono necessariamente risultare in termini espressi da puntuali disposizioni del Trattato, potendo essere anche dedotti, in modo implicito, dalle disposizioni medesime.
- 26 Così, nel settore delle relazioni internazionali della Comunità, oggetto della presente richiesta di parere, è giurisprudenza costante che la competenza della Comunità ad assumere impegni internazionali non soltanto può essere attribuita direttamente dal Trattato, ma può altresì derivare implicitamente dalle sue disposizioni. La Corte ha concluso, in particolare, che ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, per 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 (v. il parere 2/91, del 19 marzo 1993, Racc. pag. I-1061, punto 7).
- 27 Si deve rilevare che nessuna disposizione del Trattato attribuisce alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore.

- 28 In assenza di poteri specifici espressi o impliciti in materia, si deve esaminare se l'art. 235 del Trattato possa costituire la base giuridica dell'adesione.
- 29 L'art. 235 è diretto a supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato, quando poteri di tal genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato.
- 30 Tale disposizione, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità. Essa non può essere in ogni caso utilizzata quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all'uopo prevista nel Trattato medesimo.
- 31 Alla luce delle considerazioni che precedono si deve esaminare se l'adesione della Comunità alla Convenzione possa essere fondata sull'art. 235.
- 32 Si deve anzitutto ricordare che la rilevanza del rispetto dei diritti dell'uomo è stata sottolineata in varie dichiarazioni degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie (richiamate al punto III.5 della parte in fatto). Un riferimento al rispetto di tali diritti è contenuto anche nel preambolo dell'Atto unico europeo, nonché nel preambolo e negli artt. F, n. 2, J.1, n. 2, quinto trattino, e K.2, n. 1, del Trattato sull'Unione europea. L'art. F precisa inoltre che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti, in particolare, dalla Convenzione. L'art. 130 U del

Trattato prevede, al n. 2, che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo contribuisce all'obiettivo del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- 33 Si deve rilevare inoltre che, secondo costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito. In tale contesto la Corte ha precisato che la Convenzione riveste un significato particolare (v., in particolare, la sentenza 18 giugno 1991, ERT, causa C-260/89, Racc. pag. I-2925, punto 41).
- 34 Se il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce, quindi, un requisito di legittimità degli atti comunitari, si deve tuttavia rilevare che l'adesione alla Convenzione determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario.
- 35 Una siffatta modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, le cui implicazioni istituzionali risulterebbero parimenti fondamentali sia per la Comunità sia per gli Stati membri, rivestirebbe rilevanza costituzionale ed esulerebbe quindi, per sua propria natura, dai limiti dell'art. 235. Essa può essere quindi realizzata unicamente mediante modifica del Trattato.
- 36 Si deve quindi rilevare che, allo stato attuale del diritto comunitario, la Comunità non ha la competenza per aderire alla Convenzione.

In conclusione,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, 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, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sévon e M. Wathelet, giudici,

sentito il primo avvocato generale, G. Tesauero, nonché gli avvocati generali C.O. Lenz, F.G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M.B. Elmer, N. Fennelly e D. Ruiz-Jarabo Colomer,

emette il seguente parere:

Allo stato attuale del diritto comunitario, la Comunità non ha la competenza per aderire alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sévon	Wathelet	

Lussemburgo, 28 marzo 1996.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias