

Parere 1/91

Parere emesso ai sensi dell'art. 228, n. 1, secondo comma, del Trattato CEE

« Progetto di accordo tra la Comunità
ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio
relativo alla creazione dello Spazio economico europeo »

Parere della Corte 14 dicembre 1991 6084

Massime del parere

- 1. Accordi internazionali — Accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo — Finalità e contesto diversi da quelli del diritto comunitario — Portata limitata dell'obbligo di interpretare le disposizioni dell'accordo conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulle corrispondenti norme del diritto comunitario — Omogeneità delle norme giuridiche nell'insieme dello Spazio economico europeo non garantita.*
- 2. Accordi internazionali — Accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo — Sistema giurisdizionale — Competenza della Corte dello Spazio economico europeo a pronunciarsi sulle rispettive competenze della Comunità e dei suoi Stati membri — Lesione inammissibile dell'autonomia del sistema giuridico comunitario (Trattato CECA, art. 87; Trattato CEE, artt. 164 e 219)*
- 3. Accordi internazionali — Accordi della Comunità — Accordo che crea un organo giurisdizionale le cui decisioni sono vincolanti per la Comunità — Compatibilità col diritto comunitario — Eccezione — Sistema giurisdizionale dell'accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo — Sistema atto a condizionare la futura interpretazione delle norme comunitarie in materia di libera circolazione e di concorrenza — Lesione dei principi fondamentali della Comunità (Trattato CEE, art. 164)*

4. *Accordi internazionali — Accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo — Possibilità offerta ai giudici degli Stati aderenti all'Associazione europea di libero scambio di chiedere alla Corte di interpretare l'accordo — Ammissibilità — Carattere non vincolante delle risposte della Corte — Inammissibilità*

5. *Procedura — Intervento — Diritto di intervenire — Estensione agli Stati dell'Associazione europea di libero scambio nell'ambito dello Spazio economico europeo — Ricorso ad una modifica del Protocollo sullo Statuto della Corte (Trattato CEE, artt. 188, n. 2, e 236; Statuto della Corte di giustizia CEE, artt. 20 e 37)*

6. *Accordi internazionali — Accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo — Sistema giurisdizionale — Incompatibilità con il diritto comunitario — Ricorso ad una modifica dell'art. 238 del Trattato per ovviare all'incompatibilità — Inammissibilità (Trattato CEE, artt. 164 e 238)*

1. L'identico tenore letterale delle norme dell'accordo relativo alla creazione dello Spazio economico europeo e delle corrispondenti disposizioni comunitarie non implica che le une e le altre debbano necessariamente venire interpretate allo stesso modo. Infatti, un trattato internazionale va interpretato non solo in funzione dei termini nei quali è redatto, ma altresì alla luce delle sue finalità.

In relazione agli obiettivi dell'accordo, da una parte, ed a quelli del diritto comunitario, dall'altra, si deve constatare che l'accordo ha per oggetto l'applicazione di un regime di libero scambio e di concorrenza nei rapporti economici e commerciali tra le parti contraenti, mentre invece, per quanto riguarda la Comunità, il predetto regime si è sviluppato e si inserisce nell'ordinamento giuridico comunitario, i cui obiettivi trascendono lo scopo dell'accordo. Infatti il Trattato CEE si propone di realizzare un'integrazione economica destinata a culminare nell'istituzione di un mercato interno e di

un'unione economica e monetaria e l'insieme dei Trattati comunitari ha l'obiettivo di contribuire ad un progresso concreto dell'Unione europea.

Anche il contesto in cui si inserisce l'obiettivo dell'accordo differisce da quello nel cui ambito si perseguono gli obiettivi comunitari. Lo Spazio economico europeo deve essere realizzato sulla base di un trattato internazionale che crea, in sostanza, solo diritti ed obblighi fra le parti contraenti e che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani in favore degli organi intergovernativi da esso istituiti. Per contro, il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto. I Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.

Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così istituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme.

Ne risulta che l'omogeneità delle regole giuridiche nell'insieme dello Spazio economico europeo non è garantita dall'identità di contenuto o dall'identico tenore letterale delle disposizioni di diritto comunitario, da una parte, e delle corrispondenti norme dell'accordo, dall'altra.

Essa non risulta garantita nemmeno dal meccanismo di interpretazione previsto dall'accordo, secondo il quale le norme dell'accordo stesso devono essere interpretate in conformità alla giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia con riferimento alle corrispondenti disposizioni del diritto comunitario. Da un lato, infatti, questo meccanismo riguarda soltanto la giurisprudenza della Corte anteriore alla data in cui è stato firmato l'accordo, ciò che non mancherà di creare difficoltà alla luce degli ulteriori sviluppi della giurisprudenza della Corte; dall'altro, sebbene l'accordo non indichi con chiarezza se si riferisce all'intera giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare alle pronunce sull'efficacia diretta e sulla preminenza del diritto comunitario, si ricava da un protocollo integrativo che le parti contraenti si impegnano unicamente ad introdurre, nei loro rispettivi ordinamenti giuridici, una disposizione di legge che consenta alle norme dell'accordo di prevalere su eventuali norme legislative ad esse contrarie, cosicché il rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia non si estende ad aspetti essenziali di questa giurisprudenza

che risultano inconciliabili con le caratteristiche dell'accordo.

2. La Corte dello Spazio economico europeo, competente a dirimere le controversie fra le parti contraenti sull'interpretazione o sull'applicazione dell'accordo, può essere chiamata ad interpretare la nozione di « parte contraente » che, quando si tratta della Comunità, riguarda, a seconda dei casi, vuoi la Comunità, vuoi la Comunità e gli Stati membri, vuoi i soli Stati membri. Questa Corte dovrà quindi pronunciarsi sulle competenze rispettive della Comunità e dei suoi Stati membri per le materie disciplinate dall'accordo. L'attribuzione di detta competenza alla Corte dello Spazio economico europeo è incompatibile con il diritto comunitario in quanto può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario, di cui la Corte di giustizia assicura in via esclusiva il rispetto a norma dell'art. 164 del Trattato CEE, posto che gli Stati membri si sono impegnati, con l'art. 87 del Trattato CECA e con l'art. 219 del Trattato CEE, a non sottoporre alcuna controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati ad un modo di composizione diverso da quello previsto dai Trattati stessi.
3. Qualora un accordo internazionale concluso dalla Comunità preveda un sistema giurisdizionale proprio che comprende una Corte competente a dirimere le controversie tra le parti contraenti di tale accordo e, di conseguenza, ad interpretare le norme di quest'ultimo, le decisioni di tale Corte vincolano le istituzioni della Comunità, compresa la Corte di giustizia, in particolare quando questa sia chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo internazionale, nei limiti in cui quest'ultimo forma parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

Un accordo internazionale che prevede un siffatto sistema giurisdizionale è, in linea di principio, compatibile con il diritto comunitario, giacché la competenza della Comunità in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali implicano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni.

Tuttavia, per quanto riguarda l'accordo relativo alla creazione di uno Spazio economico europeo, la questione si presenta sotto un aspetto particolare. Infatti, da un lato, l'accordo recepisce una parte essenziale delle norme che disciplinano le relazioni economiche e commerciali all'interno della Comunità, che costituiscono, in massima parte, norme fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, introducendo così nell'ordinamento giuridico comunitario un ampio complesso di norme che si giustappone ad un gruppo di norme comunitarie la cui formulazione è identica; mentre, dall'altro, intendendo garantire l'applicazione uniforme delle proprie norme e la parità delle condizioni di concorrenza, riguarda necessariamente l'interpretazione tanto delle proprie norme quanto di quelle corrispondenti dell'ordinamento giuridico comunitario.

Benché l'accordo obblighi la Corte dello Spazio economico europeo a interpretare le sue norme alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, anteriore alla data di sottoscrizione dell'accordo, la Corte dello Spazio economico europeo non sarà più soggetta a

tale obbligo per le decisioni rese dalla Corte di giustizia dopo tale data. Di conseguenza, l'obiettivo di assicurare l'omogeneità del diritto in tutto lo Spazio economico europeo governa non solo l'interpretazione delle norme proprie di tale accordo, ma anche quella delle norme corrispondenti del diritto comunitario.

Ne consegue che, condizionando l'interpretazione futura delle norme comunitarie in materia di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché in materia di concorrenza, il meccanismo giurisdizionale istituito dall'accordo pregiudica l'art. 164 del Trattato CEE e, più in generale, gli stessi principi fondamentali della Comunità, ed è di conseguenza incompatibile con il diritto comunitario.

4. È vero che nessuna disposizione del Trattato CEE osta a che un accordo internazionale conferisca alla Corte di giustizia competenza ad interpretare le disposizioni dell'accordo stesso ai fini della sua applicazione in Stati terzi e che non si possono opporre obiezioni di principio né alla libertà, riservata dall'accordo agli Stati dell'Associazione europea di libero scambio, di autorizzare i loro giudici a sottoporre questioni alla Corte né al fatto che a taluni dei detti giudici non sia imposto l'obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia. Per contro, non si può ammettere che le soluzioni fornite dalla Corte di giustizia ai giudici degli Stati dell'Associazione europea di libero scambio abbiano valore puramente consultivo e siano prive di efficacia vincolante. Tale situazione snaturerebbe la funzione della Corte di giustizia, quale è concepita dal

Trattato CEE, vale a dire quella di un organo giurisdizionale che pronuncia sentenze vincolanti.

zio economico europeo non richiede una modifica del Trattato CEE, ai sensi dell'art. 236 di quest'ultimo.

5. Il diritto di intervenire nelle cause pendenti dinanzi alla Corte di giustizia è disciplinato dagli artt. 27 e 30 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, che può essere modificato dalle istituzioni comunitarie seguendo la procedura indicata all'art. 188, secondo comma, del Trattato CEE. Ne consegue che l'attribuzione agli Stati dell'Associazione europea di libero scambio di un diritto di intervento nell'ambito dello Spa-
6. L'art. 238 del Trattato CEE non fornisce alcuna base per istituire, mediante accordo internazionale, un sistema giurisdizionale che pregiudichi l'art. 164 del detto Trattato e, più in generale, gli stessi principi fondamentali della Comunità. Per gli stessi motivi, una modifica dell'art. 238 non potrebbe sanare l'incompatibilità con il diritto comunitario del sistema giurisdizionale previsto dall'accordo.