94. Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971 nel caso *AETS (Commissione c. Consiglio)*.

Il 19 gennaio 1962, nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, cinque Stati membri della CEE e un certo numero di altri Stati europei firmavano a Ginevra l'Accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada (AETS), il quale tuttavia non entrava in vigore per mancanza di un numero sufficiente di ratifiche. Nel 1967 le trattative per la revisione del suddetto accordo erano riprese, dapprima nell'ambito della conferenza europea dei ministri dei trasporti, a Parigi, quindi nell'ambito della commissione economica per l'Europa, a Ginevra. Contemporaneamente, anche sul piano comunitario, il Consiglio aveva emanato il regolamento n. 543, del 25 marzo 1969, relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada. Successivamente, il 20 marzo 1970, in previsione della sessione del Sottocomitato dei trasporti stradali della commissione economica per l'Europa che doveva tenersi dal 1° al 3 aprile 1970 a Ginevra, il Consiglio aveva adottato una deliberazione circa l'atteggiamento che i sei Stati membri della CEE avrebbero dovuto assumere nei negoziati in corso per la conclusione di un nuovo accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada, il quale, in conformità a detta deliberazione, veniva negoziato e stipulato dagli Stati membri. Il 19 maggio 1970, la Commissione aveva proposto ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee chiedendo l'annullamento della deliberazione del Consiglio del 29 marzo 1970. Secondo la Commissione, trattandosi di un settore che rientrava nella politica comune dei trasporti e che, in seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 543/69, era disciplinato dal diritto comunitario nel territorio dei sei Stati membri, la negoziazione e la conclusione dell'AETS spettavano esclusivamente alla Comunità. Inoltre, secondo la Commissione, il fondamento giuridico di un accordo quale era l'AETS, si trovava nell'art. 75, n. 1, del Trattato, la cui lettera c), in particolare, prevedeva che al fine di raggiungere gli obiettivi del trattato in materia di politica comune dei trasporti, sarà emanata «ogni altra utile disposizione». Al contrario, il Consiglio sottolineava che, essendo quelli della Comunità dei poteri attribuiti, la competenza della stessa a concludere accordi con gli Stati terzi poteva essere ammessa solo qualora il Trattato la prevedesse espressamente. Nel caso di specie, secondo il Consiglio, l'art. 75 riguardava unicamente i provvedimenti interni alla Comunità e non poteva essere interpretato come un'autorizzazione a stipulare accordi internazionali⁴.

Nella sua sentenza del 31 marzo 1971, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato anzitutto che «onde accertare, in un caso determinato, se la Comunità sia competente a concludere accordi internazionali, si deve prendere in considerazione sia il trattato nel suo complesso, sia le sue singole disposizioni». Nel caso di specie quindi, in mancanza di disposizioni che disciplinino esplicitamente la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel campo della politica dei trasporti, alla quale categoria l'AETS appartiene, «si deve aver riguardo al modo in cui il Trattato nel suo complesso disciplina i rapporti con gli Stati terzi». A tale riguardo, la Corte, rilevando che l'art.

⁴ In *Raccolta*, 1971, pp. 263-282.

210 stabilisce che la «Comunità ha personalità giuridica», ha osservato che tale disposizione, che si trova all'inizio della parte sesta del Trattato dedicata alle «disposizioni generali e finali», «implica che, nelle relazioni esterne, la Comunità può stabilire dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunziati nella prima parte del Trattato, di cui la sesta costituisce la prosecuzione» (§ 12/15).

La competenza di concludere accordi internazionali da parte della Comunità, ad avviso della Corte, non deve essere in ogni caso espressamente prevista dal Trattato «ma può desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle Istituzioni della Comunità». In particolare, la Corte ha affermato che «tutte le volte che... la Comunità ha adottato delle 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». La Corte ha spiegato infatti che «man mano che queste norme comuni vengono adottate... si concentra 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» con la conseguenza che «nell'attuare le disposizioni del Trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne» (§ 16/19).

Nel caso di specie quindi, nonostante gli articoli 74 e 75 non attribuiscono espressamente alla Comunità dei poteri in materia di conclusione di accordi internazionali, «l'adozione – il 25 marzo 1969 – del regolamento del Consiglio n. 543/69... ha cionondimeno attribuito alla Comunità un'indubbia competenza a concludere con gli Stati terzi qualsiasi accordo riguardante la materia disciplinata dal regolamento stesso». Del resto, ha aggiunto la Corte, tale competenza è espressamente ammessa dall'art. 3 del suddetto regolamento, il quale dispone che «la Comunità intraprenderà con i paesi terzi i negoziati che risultassero necessari per l'applicazione del presente regolamento» (§ 28/29). Considerato che «la materia dell'AETS rientra nella sfera disciplinata dal regolamento n. 543/69» allora, ad avviso della Corte, «la competenza a negoziare e concludere l'accordo di cui trattasi spetta alla Comunità a far data dall'entrata in vigore di detto regolamento» in quanto «questa competenza comunitaria esclude qualsiasi competenza concorrente degli Stati membri» (§ 30/32).

Quanto alle competenze circa la negoziazione e la messa in vigore dell'AETS, secondo la Corte, esse «vanno ripartite tra le Istituzioni comunitarie tenendo conto sia delle disposizioni relative alla politica comune dei trasporti, sia di quelle che disciplinano la conclusione di accordi da parte della Comunità» tra cui vi è l'art. 228, n. 1, in base al quale «gli accordi, qualora debbano essere conclusi con uno o più Stati terzi ovvero con un'organizzazione internazionale, vengono negoziati dalla Commissione e conclusi dal Consiglio» (§ 75/76).

Dall'analisi delle disposizioni, la Corte ha osservato che, trattandosi di un oggetto che rientra in una politica comune, «gli Stati membri erano... tenuti ad agire solidamente per la difesa degli interessi della Comunità» nonché «il potere di concludere l'accordo spettava al Consiglio» mentre la Commissione sarebbe potuta intervenire in due modi «esercitando il potere di presentare proposte... e, in secondo luogo, in qualità di negoziatrice» (§ 77/78). La suddetta ripartizione di competenze sarebbe stata «imperativa» solo qualora i negoziati fossero iniziati in un momento in cui la Comunità disponeva di «poteri effettivi, conferitile, vuoi dal Trattato stesso, vuoi da provvedimenti adottati

dalle Istituzioni» (§ 81/84). Al riguardo, la Corte ha sottolineato il fatto che «i negoziati relativi all'AETS sono... caratterizzati dal fatto di aver avuto inizio e di essere stati condotti in parte considerevole, in seno alla Commissione economica per l'Europa, prima che il regolamento n. 543/69 attribuisse dei poteri alla Comunità» con la conseguenza che il 20 marzo 1970, il Consiglio «ha statuito su una situazione di cui non era più interamente libero di disporre nei rapporti coi paesi terzi che partecipavano ai negoziati» (§§ 81/94, 85/87). In una situazione del genere, a giudizio della Corte, le due istituzioni i cui poteri erano direttamente in questione «erano tenute ad accordarsi, a norma dell'art. 15 del Trattato 8 aprile 1965» (§ 85/87).

Con riguardo infine all'art. 235, i cui presupposti, secondo la Commissione, ricorrevano in subordine rispetto all'art. 75, n. 1, la Corte ha affermato che esso «non stabilisce un obbligo, ma attribuisce al Consiglio una facoltà il cui mancato esercizio non può inficiare la validità di una deliberazione» (§ 95/96). La Corte ha concluso respingendo il ricorso.

95. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 febbraio 1975 nel caso *Golder c. Regno Unito*.

Il ricorrente, cittadino inglese detenuto in carcere per effetto di una condanna penale, aveva chiesto, ma senza successo, al direttore del carcere di poter contattare un avvocato per promuovere una causa di risarcimento di danni contro un agente carcerario che, a suo avviso, lo aveva percosso ingiustificatamente. Il ricorrente si era allora rivolto alla Commissione europea dei diritti dell'uomo accusando il Regno Unito della violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che sancisce il diritto all'equo processo, ritenendo che tale diritto dovesse riconoscersi non solo ai procedimenti che si fossero effettivamente svolti ma anche a quelli che — come quello per il risarcimento dei danni che gli era stato di fatto impedito di avviare nel momento in cui era stata respinta la sua richiesta di mettersi in contatto con un avvocato a tal fine — non si erano svolti a causa di un impedimento di un'autorità dello Stato. Il Regno Unito sosteneva invece che il diritto all'equo processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea fosse limitato ai procedimenti effettivamente svolti⁵.

Nella sua sentenza del 21 febbraio 1975, la Corte ha affermato che «l'articolo 6, par. 1, non sancisce un diritto di accesso ai tribunali in termini espliciti»; tuttavia, poiché «esso enuncia diritti distinti ma derivanti dalla stessa idea fondamentale che, presi nel loro insieme, costituiscono un diritto unico non specificamente definito nel senso più stretto del termine... spetta alla Corte di stabilire, per via interpretativa, se il diritto di accesso ai tribunali costituisca un elemento o un aspetto di tale diritto» (§ 28). Al riguardo «la Corte è disposta a considerare... di doversi ispirare agli articoli da 31 a 33 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati», i quali, pur non essendo ancora la Convenzione entrata in vigore all'epoca, «enunciano in sostanza principi di diritto internazionale generalmente ammessi» (§ 29). Ad avviso della Corte «i termini dell'articolo 6, par. 1, della Convenzione europea, considerati nel loro

contesto, fanno pensare che tale diritto sia ricompreso tra le garanzie riconosciute» (§ 30), le «indicazioni più nette» ricavandosi «dal testo francese della prima frase» (§ 32). La Corte ha poi osservato, avendo riguardo al contesto e all'oggetto e scopo dell'art. 6, e in particolare alla centralità del principio della preminenza del diritto nella Convenzione europea e nell'ambito del Consiglio d'Europa, che «in materia civile, la preminenza del diritto non è proprio concepibile senza la possibilità di accedere ai tribunali» (§ 34). Passando alle altre norme internazionali pertinenti utili ai fini dell'interpretazione, la Corte ha sottolineato che «il principio secondo il quale una contestazione civile deve poter essere sottoposta ad un giudice rientra nel novero dei principi fondamentali di diritto universalmente riconosciuti; lo stesso vale per il principio di diritto internazionale che proibisce il diniego di giustizia» e «l'articolo 6, par. 1, deve leggersi alla luce di tali principi». Del resto, «se l'articolo 6, par. 1, dovesse intendersi nel senso di riferirsi esclusivamente allo svolgimento di un'istanza già instaurata dinanzi ad un tribunale, uno Stato contraente potrebbe, senza violarlo, sopprimere i suoi giudici o sottrarre alla loro competenza il componimento di certe categorie di controversie di carattere civile affidandole ad organi dipendenti dal governo», un risultato che «condurrebbe a gravi conseguenze», né «si comprenderebbe perché l'articolo 6, par. 1, descriva in dettaglio le garanzie di procedura accordate alle parti in un'azione civile in corso e non protegga anzitutto ciò che da solo permette di fatto di beneficiarne: l'accesso al giudice» dato che «equità, pubblicità e celerità del processo sono privi di interesse in mancanza di processo» (§ 35).

La Corte ha concluso che «il diritto di accesso costituisce un elemento inerente al diritto enunciato dall'articolo 6, par. 1», precisando che «non si tratta... di un'interpretazione estensiva tale da imporre agli Stati contraenti nuovi obblighi: essa si fonda sui termini stessi della prima frase dell'articolo 6, par. 1, letta nel suo contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo di tale trattato normativo..., nonché di principi generali di diritto», senza che fosse necessario «ricorrere a "mezzi complementari di interpretazione" ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione di Vienna» (§ 36).

96. Parere n. 1/76 della Corte di giustizia delle Comunità europee del 26 aprile 1977 relativo all'«Accordo sull'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna».

Il 15 settembre 1976 alla Corte di giustizia delle Comunità europee era pervenuta una domanda di parere, formulata in data 10 settembre 1976 dalla Commissione delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 228, n. 1, 2° comma, del Trattato CEE. Il parere chiedeva alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità con le norme del Trattato di un progetto di «Accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna», che aveva costituito oggetto di trattative fra la Commissione, che agiva per conto della Comunità, e la Svizzera, con la partecipazione dei sei Stati membri. Nel motivare la propria domanda di parere, la Commissione aveva messo in rilievo che il regime previsto implicava, da parte della Comunità, la delega di taluni poteri di decisione e giurisdizionali ad organi indipendenti dalle istituzioni comuni. Pur considerando che tale delega potesse essere compatibile con il Trattato, la Commissione aveva comunque ritenuto opportuno interpellare la Corte considerato il carattere inno-

⁵ In <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (ric. 4451/70).