

Presa di posizione della Corte

I — Sull'ammissibilità della domanda di parere

- 1 Il governo tedesco contesta l'ammissibilità della domanda di parere proposta dalla Commissione ai sensi dell'art. 228, n. 1, del Trattato, ed anche il governo olandese esprime dubbi in proposito. Detti governi ritengono che il procedimento istituito dall'articolo succitato sia diretto unicamente all'esame della compatibilità con le disposizioni del Trattato degli accordi da concludersi tra la Comunità e uno o più Stati o un'organizzazione internazionale. Orbene, la domanda in esame verte sulla competenza della Comunità a concludere una convenzione che potrà essere ratificata soltanto dagli Stati membri dell'OIL e non dalla Comunità stessa, che non è membro di tale organizzazione internazionale.
- 2 Questo argomento dev'essere disatteso.
- 3 Si deve rilevare in proposito che, per giurisprudenza costante della Corte (parere 1/75 dell'11 novembre 1975, Racc. pag. 1355; parere 1/76 del 26 aprile 1977, Racc. pag. 741; deliberazione 1/78, emessa ai sensi dell'art. 103 del Trattato CEEA, del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, e parere 1/78 del 4 ottobre 1979, Racc. pag. 2871), il procedimento ex art. 228, così come quello previsto dall'art. 103 del Trattato CEEA, consente di affrontare qualsiasi questione relativa alla compatibilità di un accordo in progetto con le disposizioni del Trattato, ed in particolare la questione se detto accordo rientri o meno nelle competenze della Comunità. Quest'interpretazione è suffragata dall'art. 107, n. 2, del regolamento di procedura.
- 4 Ne consegue che la domanda di parere non verte sulla capacità internazionale della Comunità di aderire ad una convenzione elaborata sotto gli auspici dell'OIL, bensì sulla portata, alla luce del solo diritto comunitario, delle competenze della Comunità e degli Stati membri nel settore che è oggetto della convenzione n. 170. La Corte non può quindi prendere in esame gli eventuali ostacoli che la Comunità potrebbe incontrare nell'esercizio della propria competenza in forza di talune norme contenute nella Costituzione dell'OIL.

- 5 Va comunque osservato che, se a norma della Costituzione dell'OIL la Comunità non può concludere direttamente la convenzione n. 170, la sua competenza esterna può se del caso essere esercitata per il tramite degli Stati membri agenti congiuntamente nell'interesse della Comunità.
- 6 Si deve pertanto considerare che ricorrono i presupposti di cui all'art. 228, n. 1, secondo comma, del Trattato e che la domanda di parere è conseguentemente ammissibile.

II — Nel merito

- 7 Prima di accertare se la convenzione n. 170 rientri nell'ambito di competenza della Comunità e, eventualmente, se questa competenza abbia natura esclusiva, va ricordato che, come la Corte ha affermato in particolare nel citato parere n. 1/76, punto 3, la competenza 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, onde 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. Nella sentenza 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer (Racc. pag. 1279, punto 20 della motivazione), la Corte aveva già rilevato che questa competenza poteva desumersi implicitamente, in particolare, da atti emanati, in forza delle disposizioni del Trattato o degli Atti di adesione, dalle istituzioni comunitarie.
- 8 La natura esclusiva della competenza della Comunità è stata riconosciuta dalla Corte segnatamente con riferimento agli artt. 113 del Trattato (parere 1/75, citato, e sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke, Racc. pag. 1921, punto 32 della motivazione) e 102 dell'Atto di adesione (sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045, punti 17 e 18 della motivazione). Secondo questa giurisprudenza detta competenza, che discende da una

norma del Trattato, esclude una competenza degli Stati membri parallela a quella della Comunità, sia nell'ordinamento comunitario che in quello internazionale (v. il citato parere 1/75).

- 9 La natura esclusiva o meno della competenza della Comunità non soltanto deriva dalle norme del Trattato, ma può anche dipendere dalla portata dei provvedimenti che le istituzioni comunitarie hanno emanato in applicazione di dette norme e che possono privare gli Stati membri di una competenza di cui precedentemente godevano a titolo transitorio. Come la Corte ha dichiarato nella cosiddetta sentenza «AETS» 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 263, punto 22 della motivazione), qualora vengano adottate norme comunitarie per il raggiungimento degli scopi del Trattato, gli Stati membri non possono, fuori dall'ambito delle istituzioni comuni, assumere impegni atti ad incidere su dette norme o ad alterarne l'efficacia.
- 10 Contrariamente a quanto sostengono i governi tedesco, spagnolo e irlandese, questa giurisprudenza non può essere limitata al caso in cui la Comunità abbia adottato norme comunitarie nell'ambito di una politica comune. In tutti i settori che rientrano negli scopi del Trattato, infatti, l'art. 5 dello stesso impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi suddetti.
- 11 Orbene, i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi anche nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate in settori non rientranti in politiche comuni ovvero a modificarne la portata.
- 12 Infine, vi possono essere accordi che riguardino un settore in cui le competenze sono ripartite tra la Comunità e gli Stati membri. In questo caso la negoziazione e l'attuazione dell'accordo richiedono un'azione comune della Comunità e degli Stati membri (sentenza Kramer, citata, punti 39-45 della motivazione, e parere 1/78, citato, punto 60).

III

- 13 Alla luce di quanto precede occorre adesso esaminare se la convenzione n. 170 rientri nell'ambito di competenza della Comunità e se questa eventuale competenza rivesta natura esclusiva.
- 14 Va ricordato in proposito che la convenzione n. 170 riguarda la sicurezza nell'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro. Secondo il preambolo, il suo obiettivo essenziale consiste nel prevenire le malattie e le lesioni professionali dovute alle sostanze chimiche, ovvero nel ridurre l'incidenza, valutando i pericoli che dette sostanze comportano, mettendo a disposizione dei datori di lavoro e dei lavoratori le informazioni necessarie alla tutela nonché, infine, stabilendo i principi dei programmi di tutela.
- 15 Il settore disciplinato dalla convenzione n. 170 attiene alle «disposizioni sociali» del Trattato, che costituiscono il capo 1 del titolo III, relativo alla politica sociale.
- 16 Ai sensi dell'art. 118 A del Trattato, gli Stati membri devono adoperarsi per promuovere il miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro e per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, e devono prefiggersi come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore. Per contribuire alla realizzazione di questo obiettivo di armonizzazione, il Consiglio dispone del potere di adottare mediante direttive prescrizioni minime. Come risulta, infatti, dal n. 3 di tale articolo, le disposizioni adottate in forza di quest'ultimo non ostano a che ciascuno Stato membro mantenga e stabilisca misure, compatibili con il Trattato, per una maggiore protezione nelle condizioni di lavoro.
- 17 La Comunità è quindi dotata di una competenza normativa interna nel settore sociale. Pertanto la convenzione n. 170, il cui scopo coincide peraltro con quello di numerose direttive emanate a norma dell'art. 118 A, rientra nell'ambito di competenza della Comunità.

- 18 Al fine di accertare l'eventuale natura esclusiva di questa competenza, va osservato che le norme della convenzione n. 170 non sono atte ad incidere su disposizioni adottate in forza dell'art. 118 A. Qualora, infatti, la Comunità decida di emanare norme meno rigorose di quelle dettate da una convenzione dell'OIL, gli Stati membri possono, in conformità all'art. 118 A, n. 3, adottare misure per una maggiore protezione nelle condizioni di lavoro, ovvero applicare a tale scopo le disposizioni della convenzione dell'OIL. Nell'ipotesi in cui, invece, la Comunità decida di emanare norme più severe di quelle previste da una convenzione dell'OIL, nulla osta alla piena applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri in forza dell'art. 19, n. 8, della Costituzione dell'OIL, che consente agli Stati aderenti di adottare provvedimenti più rigorosi di quelli previsti dalle convenzioni e dalle raccomandazioni adottate nell'ambito di detta organizzazione.
- 19 La Commissione rileva tuttavia che è talvolta difficile determinare se una data misura sia per i lavoratori più favorevole di un'altra, cosicché, per evitare di porsi in contrasto con le disposizioni di una convenzione dell'OIL, gli Stati membri potrebbero essere indotti a non adottare norme che siano più adeguate alle specifiche condizioni sociali e tecnologiche della Comunità. La Commissione ritiene pertanto che, siccome tale comportamento rischia di compromettere lo sviluppo del diritto comunitario, la Comunità debba avere competenza esclusiva a concludere la convenzione n. 170.
- 20 Questo argomento dev'essere disatteso. Infatti, eventuali difficoltà nell'esercizio della funzione legislativa comunitaria, come quelle menzionate dalla Commissione, non sono idonee a giustificare la natura esclusiva della competenza della Comunità.
- 21 Per le stesse ragioni, una competenza esclusiva non può fondarsi nemmeno sulle normative comunitarie emanate in forza dell'art. 100 del Trattato, tra le quali in particolare la direttiva del Consiglio 27 novembre 1980, 80/1107/CEE, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro (GU L 327, pag. 8), e le direttive specifiche, emanate in base all'art. 8 della stessa, tutte contenenti prescrizioni minime.

IV

- 22 Talune direttive emanate in settori che sono oggetto della parte III della convenzione n. 170 contengono tuttavia norme che non hanno la natura di prescrizioni minime. Ciò dicasi per la direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU 196, pag. 1), adottata in forza dell'art. 100 e modificata segnatamente dalla direttiva 18 settembre 1979, 79/831/CEE (GU L 259, pag. 10), nonché per la direttiva 7 giugno 1988, 88/379/CEE, che riguarda il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (GU L 187, pag. 14), adottata in base all'art. 100 A.
- 23 Queste direttive contengono norme che, sotto taluni profili, costituiscono provvedimenti atti a garantire una tutela dei lavoratori, nelle condizioni di lavoro, più ampia di quella prevista nella parte III della convenzione n. 170. Si tratta segnatamente delle dettagliatissime norme sull'etichettatura contenute nell'art. 7 della citata direttiva 88/379.
- 24 L'ambito di applicazione della convenzione n. 170 è tuttavia più esteso di quello delle citate direttive. Ad esempio, la nozione di sostanze chimiche [art. 2, lett. a)] è più ampia di quella di sostanze ai sensi delle direttive. Inoltre, a differenza delle norme delle direttive, gli artt. 6, n. 3, e 7, n. 3, della convenzione disciplinano il trasporto delle sostanze chimiche.
- 25 Sebbene non vi siano contraddizioni tra queste disposizioni della convenzione e quelle delle citate direttive, occorre nondimeno ammettere che la parte III della convenzione n. 170 si occupa di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie, gradualmente emanate dal 1967 nella prospettiva di un'armonizzazione sempre più completa e volta tanto ad eliminare gli ostacoli agli scambi derivanti dalle disparità tra le normative degli Stati membri quanto a garantire la tutela della popolazione e dell'ambiente.

- 26 Alla luce di quanto sopra si deve considerare che gli impegni derivanti dalla parte III della convenzione n. 170 che attengono al settore delle direttive citate sopra, nel punto 22, sono atti ad incidere sulle norme comunitarie contenute nelle direttive stesse e che, pertanto, gli Stati non possono, al di fuori dell'ambito delle istituzioni comuni, assumere impegni siffatti.

V

- 27 La parte II della convenzione n. 170 sancisce, negli artt. 3, 4 e 5, principi generali per l'attuazione della stessa.
- 28 Essendo stato accertato che le norme sostanziali della convenzione n. 170 rientrano nella sfera di competenza della Comunità, quest'ultima è competente anche ad assumere impegni inerenti all'attuazione delle norme suddette.
- 29 L'art. 3 impone la consultazione delle organizzazioni padronali e sindacali più rappresentative in ordine ai provvedimenti da adottare per l'attuazione della convenzione n. 170. L'art. 4 prevede che ciascun membro elabori, applichi e periodicamente riesamini una politica coerente di sicurezza nell'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro, alla luce delle condizioni e delle prassi nazionali e di concerto con le organizzazioni di cui sopra.
- 30 Vero è che, allo stato attuale del diritto comunitario, la politica sociale, ed in particolare la consultazione tra le parti sociali, è materia eminentemente di competenza degli Stati membri.
- 31 Tuttavia tale materia non è completamente sottratta alla competenza della Comunità. A questo proposito si deve rilevare, in particolare, che ai sensi dell'art. 118 B del Trattato la Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali.

- 32 Di conseguenza, la questione se impegni internazionali aventi ad oggetto la consultazione di organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori rientrino nella competenza degli Stati membri ovvero in quella della Comunità non può essere disgiunta dall'oggetto della consultazione stessa.
- 33 L'art. 5 della convenzione n. 170 prevede che, ove ciò sia giustificato da ragioni di sicurezza e sanitarie, all'autorità competente sia conferito il potere di vietare o di limitare l'impiego di talune sostanze chimiche pericolose, ovvero di esigere una notificazione nonché un'autorizzazione previa all'uso di dette sostanze.
- 34 Occorre osservare in proposito che, quand'anche l'autorità competente cui si riferisce questo articolo fosse un'autorità di uno Stato membro, la Comunità può comunque assumersi l'obbligo ivi sancito da detto articolo sul piano esterno. Infatti, così come sul piano interno la Comunità può, in settori assoggettati ad una normativa comunitaria, prevedere che le autorità nazionali siano investite di determinati poteri di controllo (v., in particolare, l'art. 4 della summenzionata direttiva 80/1107/CEE, citato dal Consiglio), essa può, sul piano esterno, assumere impegni volti a garantire l'osservanza di disposizioni sostanziali rientranti nella propria competenza e che implicano l'attribuzione di determinati poteri di controllo alle autorità nazionali.

VI

- 35 Infine, come osserva il governo francese, l'ambito di applicazione *ratione materiae* della convenzione esula dal settore soggetto al regime di associazione dei paesi e territori d'oltremare e pertanto, come la Corte ha sottolineato nel citato parere 1/78, punti 61 e 62, spetta agli Stati membri che provvedono alle relazioni internazionali di questi territori e che a tale titolo li rappresentano concludere la convenzione in oggetto.

VII

- 36 Nella deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978 (Racc. pag. 2151, punti 34-36), la Corte ha sottolineato che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Quest'obbligo di collaborazione, rilevato nel contesto del Trattato CEEA, si impone anche con riferimento al Trattato CEE, in quanto deriva dall'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale della Comunità.
- 37 Nel caso di specie, la collaborazione tra Comunità e Stati membri è tanto più necessaria in quanto la prima non può, allo stato attuale del diritto internazionale, stipulare essa stessa una convenzione dell'OIL, ma deve farlo per il tramite dei secondi.
- 38 Spetta quindi alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire nel miglior modo possibile detta collaborazione, tanto nel processo di presentazione all'autorità competente e di ratifica della convenzione n. 170 quanto in sede di adempimento degli impegni che dalla stessa derivano.

VIII

- 39 Da tutte le considerazioni che precedono deriva che la conclusione della convenzione n. 170 dell'OIL rientra in una competenza spettante congiuntamente agli Stati membri e alla Comunità.

In conclusione,

LA CORTE

emette il seguente parere:

La conclusione della convenzione n. 170 dell'OIL rientra in una competenza spettante congiuntamente agli Stati membri e alla Comunità.

Due
presidente

Kakouris
presidente di sezione

Rodríguez Iglesias
presidente di sezione

Zuleeg
presidente di sezione

Murray
presidente di sezione

Mancini
giudice

Joliet
giudice

Schockweiler
giudice

Moitinho de Almeida
giudice

Grévisse
giudice

Diez de Velasco
giudice

Kapteyn
giudice

Edward
giudice

Lussemburgo, 19 marzo 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud