

C) *Incompatibilità tra norme convenzionali*81. *Senza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 14 ottobre 1980, nel caso Burgoa.*

Con un'ordinanza del 7 dicembre 1979, la *Circuit Court* della contea di Cork, aveva sollevato ai sensi dell'art. 177 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, alcune questioni relative all'interpretazione dell'art. 234 del medesimo, relative ai rapporti tra il Trattato e altre convenzioni concluse anteriormente dagli Stati membri, nonché al regime da applicarsi alla zona di pesca della Repubblica d'Irlanda. Tali questioni erano state sollevate nel corso di un procedimento penale a carico del comandante di un peschereccio battente bandiera spagnola, accusato di avere pescato senza autorizzazione nella zona di pesca dell'Irlanda. In particolare, l'attività di pesca ritenuta illecita era avvenuta a 20 miglia marine dalla linea di base dove appunto l'Irlanda riteneva di avere il diritto di imporre un'autorizzazione, atteso che dal 1° gennaio 1977 aveva esteso la propria zona di pesca fino a 200 miglia dalla costa. L'imputato sosteneva al contrario, in base alla Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964, in vigore sia per la Spagna sia per l'Irlanda, di avere il diritto di svolgere tale attività nella zona di pesca irlandese. Sul punto l'Irlanda chiedeva alla Corte se fosse legittimo prevedere un'autorizzazione per le attività di pesca tra le 12 e le 200 miglia marine dal momento che la Convenzione di Londra si occupava solo dell'attività di pesca entro le 12 miglia¹.

Nella sua sentenza del 14 ottobre 1980, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha anzitutto precisato che «l'art. 234 del Trattato, stabilisce, al 1° comma, che i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente all'entrata in vigore del trattato, fra uno o più Stati membri da un lato e uno o più Stati terzi dall'altro, non sono sminuiti dalle disposizioni del Trattato, salvo restando l'obbligo dello Stato membro interessato di valersi, a norma del 2° comma dello stesso articolo, di tutti i mezzi atti ad eliminare le eventuali incompatibilità fra detta Convenzione ed il Trattato», precisando peraltro che «l'art. 234 ha portata generale e si applica a qualsiasi convenzione internazionale, indipendentemente dal suo oggetto» (§ 6). La Corte ha poi osservato nel caso di specie che, in quanto la Convenzione di Londra era entrata in vigore tra i due Stati prima che l'Irlanda aderisse al Trattato delle Comunità europee «l'Irlanda si trovava... vincolata da obblighi nei confronti della Spagna derivanti da una convenzione conclusa prima dell'adesione» con la conseguenza che «va applicato l'art. 234, 1° comma» (§ 7). La Corte ha quindi affermato, in riferimento all'art. 234 che «questa disposizione ha lo scopo di precisare, conformemente ai principi del diritto internazionale, che l'applicazione del Trattato non pregiudica l'impegno dello Stato membro di cui trattasi di rispettare i diritti degli Stati terzi derivanti da una convenzione anteriore e di osservare i propri ob-

blighi in proposito» (§ 8). La Corte ha poi sostenuto che «l'art. 234, 1° comma, benché parli unicamente degli obblighi degli Stati membri, non conseguirebbe il suo scopo se non implicasse l'obbligo delle istituzioni comunitarie di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti da una convenzione anteriore». Tuttavia, ha poi proseguito la Corte, «questo obbligo delle istituzioni comunitarie tende unicamente a consentire allo Stato membro di cui trattasi di osservare gli impegni imposti dalla convenzione anteriore senza con ciò vincolare la Comunità nei confronti dello Stato terzo interessato» (§ 9). La Corte ha quindi dichiarato che l'art. 234, 1° comma «non ha l'effetto di attribuire ai singoli che invocano una convenzione conclusa anteriormente all'entrata in vigore del Trattato o, eventualmente all'adesione dello Stato membro di cui trattasi, dei diritti che i giudici nazionali degli Stati membri debbono tutelare» né esso «ha l'effetto di comprimere i diritti che i singoli possono trarre dalla convenzione stessa» (§ 10).

Sulla questione relativa alla possibilità che la decisione dell'Irlanda di consentire l'attività di pesca tra le 12 e le 200 miglia dalla costa previa autorizzazione delle autorità nazionali confliggesse con il diritto comunitario, la Corte ha affermato che «un'esigenza del genere non è in conflitto con il diritto comunitario». Infatti a suo avviso «come la Commissione ha giustamente osservato... le zone di pesca degli Stati membri, che si estendono fino a 200 miglia marine, situate al largo delle coste del Mare del Nord e dell'Atlantico, costituiscono oggetto della disciplina comunitaria della pesca» e «al momento dei fatti in causa (10 luglio 1978), i diritti di pesca delle navi spagnole nella zona di 200 miglia al largo della costa occidentale dell'Irlanda, erano retti dal regolamento del Consiglio del 21 giugno 1978, n. 1376» (§ 16) il quale «ha in particolare prorogato determinate disposizioni del regolamento del Consiglio 20 febbraio 1978, n. 341 che stabilisce taluni provvedimenti provvisori per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi battenti bandiera della Spagna per il periodo dal 21 febbraio al 31 maggio 1978». La Corte ha aggiunto che proprio fra le disposizioni prorogate vi era «quella in forza della quale l'esercizio delle attività di pesca è subordinato all'ottenimento di una licenza, rilasciata dalla Commissione per conto della Comunità, e dall'osservanza di altri provvedimenti di conservazione e di controllo» (§ 17). Ciò premesso, la Corte ha dichiarato che «il divieto per le navi battenti bandiera spagnola di pescare senza autorizzazione nella zona di pesca dell'Irlanda sita lungo la costa occidentale di questo paese dipendeva, all'epoca di cui trattasi, dalla legislazione comunitaria» e poiché quest'ultima «comminava sanzioni per la trasgressione del divieto, spettava alle autorità irlandesi adottare gli opportuni provvedimenti per garantirne l'osservanza, cosa che essi hanno fatto» (§ 18). La Corte ha così concluso che «la normativa nazionale che sanzioni i divieti che esso [il regolamento n. 1376/78] stabilisce non è incompatibile con il diritto comunitario» (§ 25).

82. *Senza della Corte di cassazione italiana del 22 marzo 1984 n. 1920 nel caso Lo Franco ed altri c. Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa N.A.T.O. di Verona.*

Alcuni dipendenti del Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa (F.T.A.S.E.) della N.A.T.O. operante a Verona, ottenuta una sentenza di condanna del Comando F.T.A.S.E. per crediti di lavoro, avevano chiesto l'esecuzione forzata pigno-

¹ In <http://curia.europa.eu/jfi/content/juris/index.htm> (causa 812/79).

rando presso una banca una somma di circa 500 milioni di cui il datore di lavoro era creditore. Il Comando F.T.A.S.E. si era opposto all'esecuzione invocando la propria immunità ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo bilaterale concluso con l'Italia il 26 luglio 1961 (reso esecutivo in Italia con d.P.R. 15 settembre 1962 n. 2083). Il quale richiamava l'art. XI, 2° comma, del Protocollo multilaterale di Parigi del 20 agosto 1952 sullo statuto dei quartieri generali militari internazionali (reso esecutivo in Italia con l. 30 novembre 1955 n. 1338). Sospeso il pignoramento, il Pretore di Verona aveva accolto l'opposizione e dichiarato i crediti assoggettati all'azione esecutiva impugnabili. In appello, il Tribunale di Verona aveva invece respinto l'opposizione all'esecuzione. Contro tale sentenza il Comando F.T.A.S.E. aveva proposto ricorso per cassazione².

Nella sua sentenza del 22 marzo 1984 n. 1920, la Corte di cassazione ha ribadito che «una interpretazione strettamente letterale mal si attaglia alle convenzioni internazionali, improntate ad una tecnica legislativa meno rigorosa di quella propria delle norme in tema, sia perché riflettono le esigenze di ordinamenti ed istituti diversi, sia perché spesso frutto di patteggiamenti e compromessi» e dunque «nell'interpretazione dell'art. 4 dell'Accordo di Parigi del 1961 non è sufficiente... fermarsi al significato letterale delle parole, ma occorre spingere più a fondo l'indagine e, soprattutto, coordinare la norma con quelle delle altre convenzioni internazionali aventi per oggetto l'attività delle forze armate della N.A.T.O.» (p. 674).

Se quindi era vero che l'art. 4 dell'Accordo di Parigi «non menziona espressamente il pignoramento o, più in generale, gli atti esecutivi fra quelli rispetto ai quali i beni dei Quartieri generali interalleati sono immuni da atti coattivi», trattandosi di «circostanza... tutt'altro che decisiva», era anche vero che «le perplessità che potrebbero sorgere circa i limiti dell'ambito di applicabilità della norma per l'uso del termine *esproprio* debbono essere superate dalla considerazione della *ratio* di essa, *ratio* che impedisce di ritenere che la norma abbia voluto contemplare soltanto l'espropriazione vera e propria ed induce invece a leggerla nel senso che essa si riferisce ad ogni forma di privazione coattiva della proprietà, ivi compreso il pignoramento». Del resto, considerando che «l'immunità di cui trattasi è riconosciuta espressamente in relazione ai sequestri ed in genere alle misure cautelari, non può assolutamente affermarsi che sia possibile assoggettare ad esecuzione forzata i beni dei Quartieri generali interalleati, poiché sarebbe veramente illogico che si sia voluta consentire una misura esecutiva radicale come il pignoramento dopo avere escluso per gli stessi beni una qualsiasi misura cautelare, la cui caratteristica è la provvisorietà in funzione di una successiva esecuzione» (p. 674).

A ciò si aggiungeva che «l'Accordo di Parigi del 1961 non può essere interpretato isolatamente, ma va invece inserito nella più complessa regolamentazione dell'attività delle forze armate della N.A.T.O. negli Stati di soggiorno, quale emerge dalla Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 (resa esecutiva in Italia con legge 30 novembre 1955 n. 1335) e dal Protocollo aggiuntivo multilaterale concluso a Parigi il 28 agosto 1952 (reso esecutivo in Italia con legge 30 novembre 1955 n. 1338)». Quest'ultimo, secondo la Corte, «detta la disciplina generale e comune da applicare a tutti i Quartieri generali della N.A.T.O. che si trovano nell'area riguardante l'Alleanza atlantica ed in sostanza adatta i principi e le disposizioni della Convenzione di Londra alle esigenze dei Quartieri ge-

nerali militari interalleati», prevedendo, in particolare, all'art. XI che «Aucune mesure d'exécution ou tendant soit à l'appréhension soit à la description de biens ou fonds, ne peut être prise contre un Quartier Général Interallié, si ce n'est aux fins définies au paragraphe 6 d) de l'article VII et à l'article XIII de la Convention». Risultava così alla Corte che «il principio fondamentale dell'immunità dei beni dei Quartieri generali da ogni misura esecutiva è... espresso in modo chiaro ed inequivocabile, salvo per quanto riguarda le due riserve contenute nella norma, che, peraltro, riferendosi alla collaborazione con lo Stato di soggiorno per la conduzione di inchieste e ricerca di prove in materia penale e fiscale, non riguardano la fattispecie dedotta nel presente giudizio» (p. 675).

Coordinando l'art. 4 dell'Accordo bilaterale di Parigi del 1961 e l'art. XI del Protocollo multilaterale di Parigi del 1952 si ricava chiaramente che le due convenzioni hanno carattere integrativo e complementare». Infatti, «già quest'ultima convenzione stabiliva... la possibilità di essere integrata ("complète" e "supplémentée", nei due testi ufficiali francese ed inglese) da accordi bilaterali fra il Quartier generale supremo e lo Stato di soggiorno, e tale funzionamento di "completamento" del più generale accordo multilaterale venne chiaramente assunto dall'Accordo bilaterale del 1961 fra il Governo italiano ed il Supremo Comandante alleato in Europa». Ciò risultava «senza possibilità di dubbio dal preambolo di tale ultimo Accordo, nel quale si dichiara: "Tenuto conto che i rapporti generali intercorrenti tra le Parti firmatarie del Patto Atlantico ed i Quartieri generali interalleati sono stati definiti nel Protocollo allegato alla Convenzione concordata tra le Parti suddette in merito allo statuto giuridico delle rispettive forze e che alcune disposizioni speciali per la costituzione ed il funzionamento, in territorio italiano, dei Quartieri generali interalleati esistenti o che potranno essere installati, dovranno essere stabilite tra il Governo della Repubblica italiana ed il Comandante supremo alleato in Europa, hanno, secondo quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. XVI del predetto Protocollo, convenuto quanto segue...". La Corte ha quindi escluso che «con il secondo accordo si sia voluto derogare al primo, essendo inconcepibile che, data la contemporanea validità ed obbligatorietà delle due convenzioni, sia stato usato — immotivatamente e senza ragione — lo strumento bilaterale per apportare limitazioni o deroghe ad un impegno già preso a livello multilaterale» (p. 675).

Tale conclusione risultava confermata «dalla frase iniziale dell'art. 4 dell'Accordo del 1961, secondo la quale le immunità ivi contemplate sono concesse "agendo nello spirito" del par. 2 dell'art. XI del Protocollo» poiché «l'espressione va intesa... tenendo conto del carattere generale e tassativo della formula usata dal Protocollo del 1952, cui possono essere eventualmente apportate specificazioni ed aggiunte, ma che non può certo consentire deroghe». Secondo la Corte «"nello spirito" non significa... che le Parti contraenti hanno inteso distaccarsi dalle norme sancite dal Protocollo del 1952» ma «indica, invece, la loro volontà di dare applicazione, nell'ambito dei loro rapporti bilaterali, all'impegno generale assunto con l'art. XI del Protocollo del 1952» (pp. 675-676). Si trattava, ad avviso della Corte, di una interpretazione rafforzata dal fatto che «l'adeguamento della seconda convenzione a quanto sancito dalla prima risulta in modo ancor più categorico dalle espressioni usate nei testi francese ed inglese della norma in esame». Infatti, «il testo francese dell'art. 4 inizia... nel seguente modo: "Conformément au paragraphe 2 de l'art. XII du Protocole", mentre quello inglese usa l'espressione "Acting in the spirit of paragraph 2 of art. XI of the Protocol": ambedue

² In *RDJ*, 1984, pp. 672-679.

le versioni indicano chiaramente la volontà delle Parti di adeguarsi al contenuto del precedente accordo multilaterale, interpretandone anche lo spirito e non solo il contenuto letterale». Pertanto, «le due convenzioni, specie se lette e valutate collegandole reciprocamente, sanciscono... l'immunità dei beni dei Quartieri generali interalleati in Italia da ogni forma di esecuzione coattiva e tale principio risulta rafforzato se si applicano i principi costituzionali sulla gerarchia delle fonti» (p. 676).

La Corte ha quindi riaffermato che «una convenzione internazionale, una volta posta in essere dagli organi competenti a rappresentarne lo Stato nei rapporti internazionali, non si inserisce per ciò solo nel nostro sistema interno, ma diventa rilevante soltanto sul piano internazionale: l'adattamento dell'ordinamento interno al suo contenuto avviene in un successivo e distinto momento per effetto di un atto, denominato "ordine di esecuzione", costituito da una legge ovvero, se del caso, da un atto amministrativo». Risultava allora «di tutta evidenza che, per un ovvio principio di gerarchia delle fonti, nell'ipotesi di concorso di due accordi internazionali disciplinanti la stessa materia, uno reso esecutivo con legge e l'altro con atto amministrativo, il secondo può essere ritenuto legittimo a condizione che non deroghi al primo». Nel caso di specie, «il Protocollo multilaterale del 1952 è stato reso esecutivo in Italia con legge (n. 1338 del 1955), mentre l'Accordo bilaterale del 1961 è stato reso esecutivo con semplice d.P.R. (n. 2083 del 1962)». Ne derivava «da un lato, che il ricorso all'atto regolamentare anziché allo strumento legislativo denota la volontà e la consapevolezza del Governo italiano di dare attuazione e non di derogare a disposizioni già introdotte con legge nell'ordinamento interno, e, dall'altro, che l'eventuale contrasto fra il contenuto dei due atti (peraltro già escluso in base alle precedenti considerazioni) dovrebbe essere necessariamente risolto attribuendo valore prioritario all'atto legislativo anziché a quello regolamentare» (p. 676).

D) Riserve nei trattati

83. Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 28 maggio 1951 sulle *Riserve alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio.*

Il 16 novembre 1950 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, di fronte alla volontà di un gruppo di Stati di aderire alla Convenzione di New York del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio apponendo contestualmente delle riserve senza che la Convenzione lo ammettesse esplicitamente, aveva chiesto alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo, ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, sottoponendole i seguenti quesiti: «Per quanto riguarda la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, nell'ipotesi del deposito da parte di uno Stato di uno strumento di ratifica o di adesione contenente una riserva formulata al momento della ratifica, o al momento dell'adesione, o al momento della firma seguita dalla ratifica: / Lo Stato che ha formulato la riserva può essere considerato parte alla Convenzione fintantoché mantiene la sua riserva se una o più parti alla Convenzione sollevano un'obiezione rispetto a tale riserva, mentre le altre parti non lo fanno? II. In caso di risposta affermativa alla prima questione, qual è l'effetto di tale riserva nei rapporti tra lo Stato che l'ha formulata e: a) le parti che hanno sollevato un'obiezione contro di essa? b) le parti che l'hanno accettata? III. Con riguardo alla risposta alla questione I, quale sarebbe l'effetto giuridico di un'obiezione ad una riserva se tale obiezione fosse sollevata da: a) un firmatario che non ha ancora ratificato la Convenzione? b) uno Stato che ha il diritto di firmare o di aderire, ma che non l'ha ancora fatto?»¹

Nel suo parere del 28 maggio 1951, la Corte ha anzitutto osservato come il primo quesito «non riguarda la possibilità di apporre riserve alla Convenzione sul genocidio, ma unicamente la questione se lo Stato contraente che ha formulato una riserva possa, fintantoché la mantiene, essere considerato parte alla Convenzione, pur sussistendo una divergenza di valutazioni rispetto a tale riserva tra le parti contraenti, alcune accettandola e altre rifiutandosi di farlo». A tale proposito, la Corte ha ricordato che è ben stabilito il principio in base al quale «uno Stato non possa, nei suoi rapporti convenzionali, essere vincolato senza il proprio consenso e che pertanto nessuna riserva gli sia opponibile se non ha prestato il suo assenso». Tale principio si ricollega alla nozione di «integrità della convenzione... nozione che, nella sua accezione tradizionale, ha portato a riconoscere la validità di qualsiasi riserva soltanto quanto accettata da tutti i contraenti, senza eccezioni, come sarebbe avvenuto se essa fosse stata espressa nel corso del negoziato» e che è «direttamente ispirata dalla nozione del contratto». Pur tuttavia, la Corte ha altresì affermato che per quel che riguarda la Convenzione sul genocidio, oc-

¹ In <http://www.ictj.org/docdel/files/1214283.pdf> (ICJ Rep., 1951, pp. 15-30).