

Sul controllo di legittimità degli atti comunitari contrastanti con il GATT. — In relazione alla lunga e controversa vicenda concernente la validità degli atti comunitari che hanno istituito un mercato comune delle banane si ripropone nuovamente il problema degli effetti del GATT nell'ordinamento comunitario. Con ordinanza del 19 maggio 1995 il Finanzgericht di Amburgo ha posto alla Corte di giustizia talune questioni concernenti, fra l'altro, la validità dei regolamenti 478/95 e 404/93 in relazione alla loro compatibilità con norme dell'Accordo generale.

L'ordinanza del Finanzgericht si inserisce peraltro in una più ampia linea di contestazione dei regolamenti istitutivi del mercato comune delle banane da parte della giurisprudenza tedesca. In particolare, la Corte costituzionale della Repubblica federale, dopo aver prospettato, con ordinanza del 25 gennaio 1995 (in *Europarecht*, 1995, p. 91 ss., con commento di PACHE, *Das Ende der Bananenmarktordnung?*, p. 95 ss.), la sospensione in via cautelare dell'applicazione dei regolamenti menzionati al fine di non pregiudicare diritti costituzionali di parti private, ha affermato la competenza dei tribunali tedeschi a valutare la compatibilità fra il GATT ed atti di diritto comunitario derivato (v. l'ordinanza del 26 aprile 1995, parzialmente riprodotta in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, p. 412 s.).

Questa conclusione è tratta soprattutto dall'art. 234 del Trattato CE, il quale prevede la prevalenza rispetto al Trattato di obblighi derivanti per gli Stati membri da convenzioni internazionali concluse anteriormente rispetto alla sua entrata in vigore. Questa costruzione non appare tuttavia persuasiva. La Corte di giustizia ha affermato, infatti, com'è noto, l'esistenza di una successione della Comunità nelle posizioni soggettive derivanti dal GATT in relazione al carattere esclusivo della competenza comunitaria in tema di politica commerciale. Né pare che, fino ad ora, gli Stati membri abbiano contestato questa soluzione. Anzi, in occasione dei negoziati che hanno portato alla stipulazione degli accordi istitutivi dell'Organizzazione mondiale del commercio, fra i quali il c.d. « GATT 94 », la tesi della esclusiva titolarità della Comunità della competenza rispetto alla politica commerciale appare pacificamente accolta dagli Stati membri.

Sembra quindi che l'obiettivo del nuovo orientamento della giurisprudenza tedesca sia piuttosto quello di indurre la Corte di giustizia a riconsiderare il proprio orientamento al fine di consentire una valutazione dei regolamenti contestati alla luce dell'Accordo generale. In alternativa, si prospetta la possibilità che la questione della compatibilità fra i regolamenti menzionati ed il GATT sia considerata nell'ambito dell'ordinamento tedesco.

Vale la pena ricordare, in proposito, che la questione dei rapporti fra gli atti istitutivi del mercato comune delle banane e il sistema del GATT è stata valutata e risolta nel senso dell'incompatibilità da un *panel* istituito nell'ambito dell'Accordo generale. Tale incompatibilità sarebbe rilevante nell'ordinamen-

to comunitario visto che il Trattato assicura agli accordi vincolanti per la Comunità prevalenza rispetto ad atti comunitari derivati.

D'altra parte, la Corte di giustizia ha avuto recentemente l'occasione di riesaminare il proprio orientamento, tendente a negare, come è noto, in via generale la possibilità di utilizzare norme del GATT quale parametro di validità di atti derivati. Nella recente sentenza 12 dicembre 1995, causa C-469/93, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Chiquita Italia S.p.a.*, la Corte di giustizia ha tuttavia ribadito con molta nettezza il proprio orientamento, richiamando le conclusioni della sentenza 5 ottobre 1994, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio*, causa C-280/93 (in *Rivista*, 1995, p. 181 ss.).

Conviene interrogarsi sulle argomentazioni poste a base dell'orientamento della Corte di giustizia. Nella giurisprudenza meno recente la Corte aveva fondato la propria conclusione sull'impossibilità di ricavare in via interpretativa effetti diretti dalle norme del GATT. Questo argomento appare però scarsamente persuasivo se prospettato in relazione a tutto il complesso normativo del GATT. La stessa Corte dava mostra di maggiore flessibilità nella sentenza *Fediol* (22 giugno 1989, *Federazione dell'industria olearia della CEE c. Commissione delle Comunità europee*, causa 70/87, in *Raccolta*, 1989, p. 1781 ss.) ove si legge che « le disposizioni dell'Accordo generale hanno un loro contenuto proprio, che è necessario ogni volta precisare, mediante interpretazione, ai fini della loro applicazione ». Più in generale, nei confronti di questa posizione si può far valere che un problema di effetti diretti non dovrebbe venire in rilievo qualora la norma funga da parametro di validità per un atto comunitario.

Nella sentenza del 1994 la Corte sembra però escludere in maniera più radicale la possibilità di considerare le norme del GATT come parametro di validità di regolamenti. È appena il caso di osservare, del resto, che la sentenza ha definito un ricorso in via principale. Poco pertinente appare allora il richiamo alla dottrina degli effetti diretti, che concerne piuttosto la possibilità da parte delle norme del GATT di produrre posizioni giuridiche individuali nell'ordinamento comunitario (per una prefigurazione di questo sviluppo cfr. ADAM, *Le relazioni esterne*, in *Manuale di diritto comunitario*, a cura di Penacchini, Monaco e Ferrari Bravo, Torino, 1983, I, spec. p. 447 s.).

Nella ricostruzione adottata dalla Corte nel 1994, e confermata nei suoi aspetti essenziali nella sentenza *Chiquita*, la limitazione degli effetti del GATT nell'ordinamento interno sembra ricostruita come conseguenza del carattere delle sue norme nel diritto internazionale. Le norme dell'Accordo generale sembrano considerate non solo in relazione al loro contenuto sostanziale — che appare in taluni casi sufficientemente puntuale da giustificare la produzione di effetti diretti — bensì alla luce degli strumenti dei quali le parti possono avvalersi al fine di garantirne l'attuazione.

La Corte sembra prospettare addirittura un affievolimento del valore vincolante del GATT nell'ordinamento internazionale come conseguenza dell'esistenza di un sistema, interno allo stesso GATT, di risoluzione delle controversie fondato sul negoziato e, quindi, sulla ricerca di un equilibrio diverso da quello che si riflette nelle sue norme sostanziali. La ricostruzione della Corte sembra rispondere allora ad un metodo di rilevazione dinamica del contenuto delle norme del GATT. Discende dalla visione della Corte che l'Accordo generale non esige una puntuale osservanza delle proprie norme, ma condiziona semmai ad essa il mantenimento dell'equilibrio fra le reciproche posizioni delle parti. Con questa sua caratteristica dunque il GATT sarebbe penetrato nell'ordinamento comunitario. Inutilmente si cercherebbe allora di affermare inter-

namente l'esigenza di una puntuale osservanza che non sussisterebbe neanche a livello internazionale.

L'esclusione del GATT quale parametro di validità di atti comunitari sembra allora riflettere un più generale indirizzo della Corte, tendente a privilegiare i mezzi internazionali di determinazione del contenuto degli obblighi derivanti dall'Accordo generale. Esso potrebbe inoltre corrispondere all'orientamento delle istituzioni politiche della Comunità le quali sembrano voler limitare, con strumenti di dubbia idoneità, la produzione di effetti nell'ordinamento comunitario da parte del c.d. « GATT 94 » (cfr. GAJA, *Il preambolo di una decisione del Consiglio preclude al « GATT 94 » gli effetti diretti nell'ordinamento comunitario?*, in *Rivista*, 1995, p. 407 ss.).

Si può pensare che sull'orientamento della Corte abbia un certo peso la volontà di rendere più flessibile il vincolo assai stringente che deriva all'azione comunitaria dall'esistenza di accordi. La prospettiva aperta dalla Corte, tuttavia, sembra porre radicalmente in discussione il funzionamento dei meccanismi comunitari di garanzia. Si pensi che la Corte appare escludere la produzione di effetti da parte di accordi nell'ordinamento comunitario, a meno che ciò non sia oggetto di un obbligo specifico « fondato sullo spirito, sulla lettera o sulla struttura dell'accordo » (par. 110 della sentenza 5 ottobre 1994). Ora, se questa fosse una condizione per la produzione di effetti nell'ordinamento comunitario, le garanzie apprestate dal Trattato non si applicherebbero pressoché mai. È infatti assai raro che gli accordi internazionali formulino, anche implicitamente, un obbligo nel senso che si producano effetti negli ordinamenti interni.

Verosimilmente la Corte ha inteso escludere la produzione, da parte di accordi, di effetti nel diritto comunitario qualora il contenuto degli obblighi dipenda dagli strumenti di accertamento propri dell'ordinamento internazionale. Anche in questa accezione, peraltro, le conclusioni della Corte sembrano eccessive, visto che la difficoltà di garantire una puntuale attuazione di obblighi mediante strumenti internazionali di garanzia esiste per la maggior parte degli accordi. Le istituzioni comunitarie potrebbero essere indotte da motivi di opportunità a discostarsi dagli obblighi internazionali posti alla Comunità e sopportare unicamente le conseguenze che l'ordinamento internazionale riconnette alla loro violazione.

L'orientamento descritto risulterebbe allora funzionale all'affermazione della libertà delle istituzioni politiche di imporre il proprio punto di vista in relazione al contenuto ed agli effetti di obblighi internazionali senza che possano operare in proposito le garanzie normative predisposte dall'ordinamento interno. Ne conseguirebbe una sostanziale subordinazione della funzione giudiziaria rispetto alle determinazioni provenienti dagli organi politici nella sfera delle relazioni internazionali. (*Enzo Cannizzaro*)

LA 67ª SESSIONE DELL'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

(Lisbona, 23 agosto-2 settembre 1995)

1. L'Institut de droit international ha tenuto la sua 67ª sessione a Lisbona dal 23 agosto al 2 settembre 1995 su invito dei colleghi portoghesi.

La preparazione dei lavori della sessione è stata quanto mai accurata anche perché faceva capo al professore Antonio Ferrer-Correia nella sua qualità di presidente dell'Institut. Egli aveva fra l'altro anche la ventura di essere il presidente della Fondazione Gulbenkian, splendida e celebre istituzione portoghese, universalmente conosciuta nel campo scientifico. Il presidente era molto validamente fiancheggiato dalla prof. Isabel de Magalhães Collaço, la quale era stata incaricata di presiedere il Comitato organizzativo della sessione.

Pur avendo apprezzato le varie manifestazioni turistiche e le visite che hanno accompagnato lo svolgersi dei lavori della sessione, preferisco astenermi dal menzionarle una per una, perché esse sono state veramente grandiose e di una signorilità unica. I membri dell'Institut, pur impegnandosi molto nei lavori della sessione, hanno avuto, grazie alla ottima distribuzione del tempo fra lavoro e visite dei tesori storici ed artistici del Paese, la possibilità di apprezzare e di conoscere nei suoi caratteri più notevoli il Portogallo odierno.

Essendo stato eletto a Lisbona il nuovo vertice dell'Institut, destinato a sostituire nella sessione successiva quello che ha egregiamente operato a Lisbona, l'Institut ha provveduto, come di consueto, ad assicurare la continuità dei suoi lavori.

2. I lavori svoltisi a Lisbona hanno avuto per oggetto quattro temi ⁽¹⁾. Il primo riguardava i problemi derivanti dalle successioni che intervengono fra convenzioni di codificazione del diritto internazionale aventi come oggetto la medesima materia. Si tratta di una problematica che non si può mettere in luce chiaramente se non a prezzo di sforzi d'interpretazione e di logica. Il relatore, essendo il ben conosciuto giurista britannico Sir Ian Sinclair, coadiuvato dai membri della Commissione, si è impegnato a fondo in tale complesso settore giuridico che tocca da vicino la teoria delle fonti del diritto internazionale.

È stato anzitutto considerato il problema nella parte che concerne in genere il diritto sorgente da convenzioni codificatrici aventi il medesimo oggetto.

Il compito più delicato, come risulta anche dalla dottrina più recente, è apparso quello che ha per oggetto i rapporti tra il diritto prodotto da convenzioni e quello che sorge dalle consuetudini. Per approfondire adeguatamente

(1) Per il testo delle risoluzioni adottate, si veda *infra*, p. 275 ss.