

È tale momento che va a mio avviso salutato con favore, al di là delle conseguenze concrete che la dichiarazione in esame possa sortire sul funzionamento della «macchina» comunitaria e sul comportamento del Governo austriaco, conseguenze che non può escludersi risultino controproducenti rispetto agli obbiettivi della dichiarazione stessa. Certo, si potrebbe sostenere che tale minaccia avrebbe potuto essere arginata precedentemente, ed in maniera più indolore, quando il Consiglio (con decisione 1999/373/CE, in *G.U.C.E.* 9 giugno 1999 *L* 144, p. 20) ha accettato Jörg Haider fra i membri del Comitato delle Regioni. Risulta tuttavia evidente la diversa «soglia di pericolo» rappresentata da una coalizione governativa rispetto a quella, tutto sommato simbolica, costituita dall'appartenenza al Comitato delle Regioni, Comitato dotato di scarsi poteri e che rappresenta solo indirettamente le collettività regionali (i suoi membri sono infatti designati dai singoli Stati membri).

Va infine rilevato che non si possono condividere le posizioni secondo cui la *joint reaction* viola la sovranità austriaca. A parte il fatto che la prassi del diritto internazionale ha registrato un costante e crescente ridimensionamento dell'inviolabilità dello «schermo» della sovranità nazionale ove si tratti di violazione dei diritti fondamentali, va precisato che le misure elencate nella dichiarazione sono considerate dal diritto internazionale «inamichevoli», ma del tutto lecite (v. l'art. 2 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche l'art. 63 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). Nulla impone infatti agli Stati di mantenere relazioni diplomatiche con altri Stati o di sostenerne le candidature in organizzazioni internazionali. La *joint reaction* è, sotto questo profilo, un'orchestrazione di misure bilaterali di protesta, una sorta di «ritorsione internazionale congiunta».

In assenza di vincoli comunitari che impediscano tale reazione, sul piano internazionale non si può ritenere illecita la sommatoria di singoli atti di per sé leciti. Il caso in esame dimostra piuttosto come una simile orchestrazione consegua, dal punto di vista politico, una risonanza ed un significato assai maggiori di quello della semplice sommatoria dei comportamenti dei singoli Stati membri nelle loro relazioni bilaterali con l'Austria. (Lucia Serena Rossi)

Accordi confliggenti nel diritto comunitario? — La sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea* (riprodotta *infra*, p. 199 ss.), segna un nuovo sviluppo nella tormentata vicenda relativa agli effetti del GATT nell'ordinamento comunitario. La sentenza, pronunciata nell'ambito di un procedimento di annullamento attivato dal Portogallo, concerneva la validità di una decisione del Consiglio con la quale è stata data esecuzione ad alcuni accordi tariffari e commerciali con l'India e con il Pakistan alla luce delle norme del GATT 94, nonché di altri accordi appartenenti al sistema dell'OMC. La Corte ha ribadito il proprio orientamento tendente a negare effetti diretti alle norme dell'Accordo generale nell'ordinamento comunitario. Essa non si è limitata tuttavia a riformulare argomenti già avanzati in passato, ma ne ha aggiunti altri. La sentenza ha escluso che la produzione di effetti diretti possa essere riconnessa al maggior grado di istituzionalizzazione del nuovo sistema dell'Organizzazione mondiale per il commercio rispetto alle disposizioni del-

l'Accordo generale del 1947, e in particolare alla presenza di meccanismi di garanzia imperniati su un procedimento obbligatorio di soluzione delle controversie. La produzione di effetti diretti nell'ordinamento comunitario sembra piuttosto esclusa in ragione della particolare natura del sistema OMC. Indipendentemente dalla formulazione delle singole disposizioni materiali, esso sarebbe stato concepito per svolgere le proprie vicende normative unicamente nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Nei suoi confronti, quindi, il meccanismo di attuazione predisposto dall'art. 300, par. 7, del Trattato CE rimarrebbe pressoché inoperante, al fine di non sovrapporre le garanzie proprie dell'ordinamento comunitario alle forme assai più blande di tutela apprestate dall'ordinamento internazionale. La Corte indica espressamente che le garanzie comunitarie potrebbero alterare l'equilibrio normativo sul quale si reggono, a livello internazionale, gli accordi del sistema OMC. Solo in presenza di una specifica volontà delle istituzioni politiche, espressa attraverso l'adozione di un atto di esecuzione, sarebbe quindi consentito agli operatori giuridici promuovere un sindacato di legittimità di atti comunitari in relazione al GATT 94.

La soluzione adottata dalla Corte assume interesse anche in una prospettiva teorica più generale. Essa sembra infatti innovativa rispetto alla concezione tradizionale, secondo la quale spetta ai singoli soggetti di diritto internazionale, in assenza di obblighi derivanti dallo stesso accordo, determinare le garanzie dell'osservanza nel rispettivo ordinamento interno. Questa concezione era stata sostenuta dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza *Kupferberg* (26 ottobre 1986, causa 104/81, in *Raccolta*, 1981, p. 3641 ss.). La prospettiva accolta dalla Corte pone peraltro l'ulteriore problema di identificare gli accordi rispetto ai quali possono quindi operare tranquillamente i meccanismi di garanzia dell'art. 300 del Trattato e quelli, invece, la cui attuazione è garantita unicamente con strumenti di tipo internazionale.

In una diversa prospettiva, tuttavia, ci si può chiedere se fosse veramente necessario, al fine di risolvere la controversia, delineare una conclusione così radicale. Una considerazione della natura giuridica degli atti in questione avrebbe consentito infatti alla Corte di escludere l'esistenza di una questione di validità della decisione impugnata, ai sensi dell'art. 300, par. 7, del Trattato CE.

L'oggetto dell'impugnazione da parte del Portogallo era dato infatti dalla decisione del Consiglio la quale ha concluso accordi bilaterali fra la Comunità e, rispettivamente, l'India e il Pakistan. Ora, l'art. 300, par. 7, del Trattato CE prevede bensì un obbligo per le istituzioni di osservare accordi vincolanti per la Comunità. Ci si può tuttavia chiedere se esso valga anche allorché le istituzioni operino attraverso accordi anziché attraverso atti interni.

Se pure le disposizioni di un accordo fanno parte integrante dell'ordinamento comunitario, secondo la nota affermazione della Corte di giustizia nella sentenza *Haegeman* (30 aprile 1974, causa 181/73, in *Raccolta*, 1974, p. 449 ss.), una totale assimilazione fra le due categorie appare affrettata. Sembra ragionevole infatti pensare che, ai fini delle garanzie apprestate dall'art. 300, par. 7, una distinzione debba essere fatta. In particolare gli effetti dell'incompatibilità fra disposizioni convenzionali dovrebbero innanzitutto essere accertati nel quadro delle norme internazionali generali, rece-

pite anch'esse nel sistema comunitario, che disciplinano le relazioni fra trattati. In altri termini, occorrerebbe dapprima valutare le conseguenze riconosciute in diritto internazionale ad una incompatibilità fra accordi, per poi ricostruire le conseguenze che si producono nell'ordinamento comunitario in relazione ai rispettivi accordi.

Qualora la normativa generale ammetta la validità di ambedue gli accordi, è ragionevole pensare che rispetto ad entrambi si possano produrre internamente le conseguenze riconosciute alla loro stipulazione. Il contrasto con un accordo precedente non potrebbe quindi produrre sul piano interno l'invalidità dell'accordo stipulato successivamente. Né l'esistenza di eventuali norme che indichino l'illiceità internazionale della stipulazione di un accordo potrebbe comportarne l'invalidità sul piano interno, dato che anche l'accordo prodottosi illecitamente va considerato validamente prodotto, e spiega i propri effetti vincolanti sul piano internazionale.

La ragionevolezza di questa soluzione emerge se si pensa alle incongrue conseguenze che produrrebbe l'adozione della prospettiva opposta. Lo scopo dell'art. 300 del Trattato non è infatti quello di stabilire una gerarchia fra norme convenzionali, quanto quello, assai diverso, di evitare la commissione di un illecito internazionale che si produrrebbe in seguito ad un contrasto fra un accordo e un atto interno dal contenuto difforme. Data l'esistenza di due accordi validi e vincolanti per la Comunità, ancorché fra loro incompatibili, e sempre in presenza di una diversità della rispettiva sfera soggettiva, la commissione di un illecito da parte della Comunità non sarebbe certo evitata per ricorso al criterio enunciato nell'art. 300, il quale, d'altra parte, comporterebbe la conseguenza di privilegiare in ogni caso l'accordo stipulato per primo.

Nel caso specifico dedotto in giudizio, la questione si prospettava invero in termini meno radicali. Essa concerneva infatti la compatibilità fra un sistema convenzionale multilaterale — l'Organizzazione mondiale del commercio — e un accordo bilaterale concluso fra soggetti che erano a propria volta parti degli accordi OMC. Di conseguenza, nei rapporti fra soggetti parte dell'accordo bilaterale, fra i quali la Comunità, questo era anche l'unico efficace, in virtù dei principi della successione nel tempo dei trattati. Semmai, un problema di compatibilità sarebbe sorto rispetto alle altre parti dell'OMC. Il criterio per accertare la compatibilità consisterebbe allora nella possibilità di «bilateralizzare» le norme dell'accordo a portata soggettiva più ampia, di trarre da esse, cioè, un fascio di obblighi reciproci fra le parti (nel senso che ciascuna delle parti dell'OMC ha un interesse giuridico a controllare il rispetto degli accordi ad opera delle altre parti, cfr. il rapporto dell'*Appellate Body*, 9 settembre 1997, doc. AB-1997-3, WT/DS27/AB/R, *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, spec. par. 132 ss., il quale ha peraltro confermato una soluzione già adottata nel rapporto del *Panel*). Qualora l'attuazione degli obblighi assunti con l'accordo avente una sfera soggettiva più limitata non arrechi alcun pregiudizio al godimento dei diritti derivanti alle altre parti dell'accordo a sfera soggettiva più ampia non si produce alcun problema di compatibilità. Si tratterebbe allora di vedere se un accordo che comporta una «accelerazione» della liberalizzazione degli scambi sia compatibile con la struttura delle regole dell'Accordo generale.

Anche in presenza di una incompatibilità fra accordi, peraltro, è difficile pensare che le conseguenze vadano ricostruite nel sistema dell'OMC secondo regole diverse da quelle generali; è difficile pensare cioè che sia colpita con una sanzione di invalidità la stipulazione di accordi incompatibili fra due Stati parti di esso.

Qualora nel sistema comunitario si affermasse una soluzione diversa, si determinerebbe una situazione paradossale. Il sistema comunitario appresterebbe alle norme del GATT una forza di resistenza nei confronti di accordi incompatibili ben maggiore di quella disposta dallo stesso Accordo nell'ambito del diritto internazionale. D'altra parte, tale meccanismo non sarebbe in grado di funzionare, in quanto le garanzie dell'osservanza degli accordi nell'ordinamento comunitario non potrebbero operare nei confronti del GATT. (Enzo Cannizzaro)

Sui rapporti fra diritto costituzionale all'asilo e divieto di estradizione per reati politici. — Una richiesta di estradizione nei confronti di un soggetto in possesso dei requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato potrebbe porre allo Stato richiesto il problema di coordinare i propri obblighi di cooperazione giudiziaria con le posizioni soggettive che derivano dalla normativa internazionale sui rifugiati. Peraltro, un vero e proprio conflitto fra posizioni soggettive internazionali ha scarse possibilità di prodursi. Da un lato, la disciplina internazionale dell'asilo esclude che possa essere riconosciuto lo *status* di rifugiato ad un soggetto che abbia commesso gravi reati comuni. D'altro lato, le convenzioni di estradizione contengono normalmente una clausola che eccettua i reati politici. Questa situazione solleva bensì il problema di vedere se le nozioni di reato politico rilevanti ai fini dell'asilo e, rispettivamente, dell'extradizione vadano interpretate in maniera corrispondente: se cioè l'esistenza di un carattere politico del reato per escludere l'extradizione incida sul conseguimento dello *status* di rifugiato. Peraltro dalle convenzioni internazionali relative allo *status* di rifugiato non scaturisce alcun diritto del richiedente ad ottenere asilo. Lo Stato richiesto potrebbe comunque rifiutare l'extradizione sulla base del carattere politico dei reati addebitati, senza tuttavia accordare al richiedente il soggiorno sul proprio territorio (su questa problematica, cfr. in generale GOODWIN GILL, *The Refugee in International Law*², Oxford, 1996).

Il problema del coordinamento fra asilo ed estradizione si pone peraltro anche sul piano costituzionale. L'art. 10, 3° comma, Cost. riconosce, come è noto, un vero e proprio diritto di asilo a favore di coloro ai quali sono negate nel proprio Paese le libertà democratiche assicurate dalla Costituzione italiana (in questo senso cfr., fra gli altri, CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, vol. I, Bologna-Roma, 1975, p. 526 ss.; STROZZI, *Rifugiati e asilo territoriale*, in *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo* (a cura di Vitta e Grementieri), Milano, 1981, p. 351 ss.; NASCIBENE, *Il diritto di asilo e lo status di rifugiato. Profili di diritto interno e internazionale*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, p. 519 ss.). La giurisprudenza recente ha ricavato dall'art. 10, 3° comma, un diritto soggettivo dal contenuto autonomo rispetto alle posizioni soggettive derivanti dalle norme di attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato. Esso avrebbe una sfera più ampia di destinatari, concernendo tutti coloro ai