

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

quali siano negate le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione italiana, ma un contenuto diverso, in quanto stabilirebbe un diritto all'ingresso e non riguarderebbe invece le garanzie in tema di trattamento assicurate dalla normativa convenzionale (si veda la sentenza della Corte di cassazione, sez. un., 26 maggio 1997 n. 4674, in *Rivista*, 1997, p. 843 ss.; sul recente orientamento giurisprudenziale cfr. GAJA, *Diritti dei rifugiati e giurisdizione italiana*, ivi, p. 791 ss.; NASCIBENE, *La condizione giuridica dello straniero*, Padova, 1997, p. 84 ss.). Una precisazione dei rapporti fra la tutela assicurata dalla Costituzione e quella offerta dalle norme di attuazione delle convenzioni internazionali sarebbe peraltro opportuna, anche al fine di evitare una duplicazione dei meccanismi di garanzia. In presenza di un fondato timore di persecuzione, infatti, un soggetto sarà verosimilmente indotto ad adire il giudice ordinario, per ottenere il riconoscimento del diritto di asilo, per poi attivare il procedimento previsto dalle norme di attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951, in particolare dal d.P.R. n. 136 del 1990. Vi è inoltre il rischio di pervenire ad accertamenti diversi con la conseguente difficoltà di coordinare le decisioni.

In relazione all'esistenza di un vero e proprio diritto costituzionale all'asilo si pone comunque il problema di stabilire in quali casi esso sussista nonostante la commissione di reati da parte del richiedente, e in presenza di un'eventuale richiesta di estradizione da parte del proprio Stato nazionale.

Il problema è stato affrontato recentemente dalla sentenza del Tribunale di Roma del 1° ottobre 1999, relativa alla richiesta di asilo politico di Abdullah Ocalan (riprodotta *infra*, p. 240 ss.). La soluzione adottata dal Tribunale è consistita nell'adottare un particolare criterio di politicità del reato, che andrebbe connesso all'esercizio delle libertà democratiche negate al richiedente, e nell'operare un bilanciamento fra la gravità del reato addebitato e la gravità della compressione dei diritti costituzionali che ne avrebbe originato il compimento. In altri termini, l'asilo andrebbe concesso nonostante l'esistenza di un procedimento penale, e in pendenza di richiesta di estradizione, qualora la situazione di compressione delle libertà fondamentali abbia in qualche modo indotto la commissione del reato. Ciò si potrebbe verificare allorché il reato addebitato sia consistito in un atto che costituisca esercizio di una libertà garantita dalla Costituzione italiana, ovvero esso sia stato preordinato all'affermazione di diritti fondamentali.

La soluzione del Tribunale appare utile al fine di determinare i casi in cui la commissione di reati di natura politica non pregiudica il sorgere del diritto di asilo. Si tratta quindi di un criterio interpretativo dell'art. 10, 3° comma, Cost. Dato che questa norma mira ad estendere il godimento delle libertà fondamentali, è ragionevole adottare in proposito una nozione ristretta di reato politico, nel senso che il diritto di asilo non è impedito dalla previa commissione di reati soltanto qualora questi siano ragionevolmente connessi alla situazione di compressione dei diritti.

Nella sentenza del Tribunale di Roma, tuttavia, il criterio enunciato sembrerebbe assumere un valore più generale, in relazione al divieto costituzionale di estradizione, disposto dall'art. 10, 4° comma, Cost. Questa operazione interpretativa appare meno convincente. Essa avrebbe infatti l'effetto di restringere eccessivamente il concetto di reato politico ai fini dell'extradizione. Dato che l'art. 10, 4° comma, Cost. ha lo scopo di affer-

mare la neutralità dello Stato italiano rispetto a conflitti politici occorsi in Stati stranieri, sembra più opportuno adottare un concetto estensivo di reato politico, ed escludere la cooperazione giudiziaria rispetto a reati prevalentemente caratterizzati, oggettivamente o soggettivamente, da elementi di tipo politico.

Qualora il criterio della politicità del reato utilizzato per accertare l'esistenza di un diritto di asilo fosse lo stesso utilizzato ai fini del divieto di estradizione si creerebbe una situazione paradossale. Il diritto di asilo andrebbe infatti concesso ogni qual volta una richiesta di estradizione venisse negata per via del carattere politico del reato per il quale si procede. Ciò sarebbe tuttavia eccessivo; è ben possibile che nella commissione di un reato vi sia una prevalenza di elementi di politicità, per modo che esso sarebbe coperto dall'eccezione dell'art. 10, 4° comma, Cost., pur se il suo compimento non è stato indotto dalla compressione su larga scala di libertà fondamentali. D'altra parte, sarebbe irragionevole anche prospettare la soluzione opposta: che cioè il carattere di politicità del reato vada accertato solo in presenza delle condizioni che fanno sorgere un asilo politico. Avremmo allora un eccessivo restringimento della nozione di reato politico, la quale sussisterebbe solo in condizioni di grave e generalizzata violazione dei diritti fondamentali.

La distinzione fra le due nozioni di reato politico consentirebbe quindi di affermare, in analogia a quanto accade sul piano internazionale, l'autonomia fra la disciplina costituzionale dell'asilo e quella dell'extradizione. Il carattere politico di un reato, accertato al fine di negare l'extradizione, non sarebbe sufficiente per far sorgere un diritto di asilo. Ai fini dell'asilo, la politicità del reato assume un contenuto più caratterizzato. Sarebbe reato politico solo il reato connotato da una connessione rispetto alla situazione di compressione delle libertà democratiche assicurate dalla Costituzione italiana. (Enzo Cannizzaro)