



“Le organizzazioni internazionali e la UE”

Prof.ssa Valeria Piergigli

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Siena)

(25 ottobre 2017, ore 13)

Resoconto del seminario a cura di Valentina Carlino*

Mercoledì 25 ottobre 2017, presso l'aula Cardini del Dipartimento di Giurisprudenza, la Professoressa Valeria Piergigli ha tenuto un seminario su “Le organizzazioni internazionali e la UE”, nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

Il seminario si è aperto con una precisazione preliminare: ogni Stato è inserito in un quadro più ampio, quello della comunità internazionale. Con questo termine ci si riferisce all'insieme degli Stati e degli altri enti che si fondano sul diritto internazionale. La sovranità appartiene solamente agli Stati singolarmente intesi, tant'è vero che essa rappresenta tuttora l'elemento di distinzione rispetto ad altri ordinamenti giuridici. Tuttavia, questa sovranità statale va oggi concepita in maniera differente rispetto all'epoca liberale. La comunità internazionale rappresenta infatti un sistema che si pone al di sopra degli Stati, anch'esso giuridico, il quale produce norme di valore giuridico con efficacia negli ordinamenti interni. Di conseguenza, il sistema delle fonti italiane ricomprende anche quelle provenienti da ordinamenti esterni. Se per le costituzioni dell'Ottocento il diritto internazionale era da concepirsi solo in relazione agli effetti che questo aveva a livello interno (ad esempio esse accordavano ad un determinato organo costituzionale il potere di stipulare trattati internazionali), il nostro legislatore costituente ha scritto invece una costituzione “aperta”, predisponendo disposizioni che consentono la recezione di fonti sovranazionali, e dunque attenta alla dimensione sovranazionale. La legge fondamentale italiana contempla la possibilità di cedere una parte della sovranità in favore della comunità internazionale. In particolare, al primo comma

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

dell'articolo 10 si legge che “l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, mentre l'articolo 11 prevede che si “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni” e si “promuov[ono] e favorisc[ono] le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. Ad una lettura del testo si noterà subito la flessibilità delle suddette disposizioni, a testimoniare la lungimiranza dell'Assemblea costituente. La legge suprema italiana è stata infatti scritta precedentemente alla nascita della Comunità europea, ma l'ideale alla base di quest'ultima era già fortemente sentito da parte di molti componenti della Costituente, tanto da pensare ad un testo che avrebbe potuto agilmente consentire l'adesione ad una futura organizzazione complessa.

Dopo queste nozioni di apertura, la professoressa Piergigli ha voluto poi esaminare in modo più preciso le fonti internazionali ed il loro impatto nell'ordinamento italiano. Anzitutto, esse si dividono in due grandi categorie, quella del diritto consuetudinario e quella del diritto pattizio. Per quanto riguarda il primo, ci riferiamo ad un diritto non scritto costituito dall'insieme dei comportamenti ripetutamente tenuti gli Stati sovrani in determinate circostanze. Se pure vi sono raccolte di consuetudini, dunque testi scritti, essi sono meramente compilativi e descrittivi, non trasformando dunque queste norme da fonti fatto a fonti atto. Lo scopo delle consuetudini è quello di assicurare l'ordinata convivenza tra gli Stati, disciplinare ciò che ogni Stato può fare, in quali modalità e circostanze. Abbiamo poi il diritto pattizio, altrimenti conosciuto come diritto particolare o speciale. I trattati molto spesso servono infatti a dare specificazione alle consuetudini, a disciplinarne aspetti ben determinati. Si tratta dunque di un diritto scritto che risponde alle esigenze di cooperazione tra gli Stati sovrani, i quali trovano accordi tra di loro per regolare un determinato ambito. Stiamo dunque parlando di una fonte atto a carattere negoziale, in quanto prodotta dall'incontro di volontà di due o più Stati. A fondamento del diritto pattizio troviamo due elementi. Anzitutto una regola consuetudinaria, secondo la quale gli accordi che vengono presi devono poi essere rispettati (*pacta sunt servanda*). Poi, è un trattato stesso a regolare il diritto che riguarda questa fonte normativa; ci stiamo riferendo alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, siglata nel 1969 ed entrata in vigore nel 1980.

La domanda da porsi è dunque in che rapporto siano il diritto internazionale e quello interno. Ad essa si risponderà che esiste senz'altro una separazione, il che non esclude però un notevole grado di integrazione tra i due ordinamenti. E allora, quale rilievo assume la dimensione internazionale nel sistema italiano? In che modo essa permea il nostro ordinamento?

Per quanto riguarda il diritto consuetudinario vi è un principio di adattamento automatico, rinvenuto nell'articolo 10 della Costituzione (l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale). Sinteticamente, le fonti normative che provengono da un livello sovrastatale

entrano nel sistema delle fonti italiane senza bisogno di essere recepite con una specifica manifestazione di volontà, divenendo dunque subito applicabili. Qualora il legislatore italiano emanasse una legge in contrasto con una consuetudine internazionale, la prima sarebbe illegittima. Si potrebbe porgere la questione di come risolvere un caso contrario, vale a dire quello di una consuetudine internazionale contraria ad una fonte interna. Le norme consuetudinarie vanno a collocarsi nel sistema delle fonti italiane con lo stesso grado gerarchico della fonte che le ha immesse nell'ordinamento interno. Entrando nell'ordinamento interno tramite l'articolo 10 della Costituzione, il diritto consuetudinario assume dunque rango costituzionale. Una legge del parlamento che contrastasse con una consuetudine internazionale andrebbe conseguentemente a contrastare l'articolo 10. Nel 2014 è intervenuta sul tema la Corte costituzionale, ponendo dei paletti: le consuetudini internazionali possono sì porre norme derogatorie a quanto scritto in Costituzione, a patto che esse non vadano a toccare alcuni principi fondamentali, definiti supremi, derogando ai quali l'ingresso nell'ordinamento italiano sarebbe impossibile. Esiste dunque un nucleo duro immodificabile e fondante, intangibile al punto da non poter essere derogato da nessuno (la modifica di questi non è possibile neppure con revisione costituzionale).

Opposto a questo adattamento automatico è il meccanismo di adeguamento esplicito, che permette l'immissione del diritto pattizio nell'ordinamento interno. Le fasi di stipulazione di un trattato sono la negoziazione, la firma ed infine la ratifica, ed è quest'ultima a rendere il documento vincolante per lo Stato. L'articolo 87 della Costituzione italiana elenca tra le competenze del Presidente della Repubblica quella di "ratifica dei trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle camere". *Ex* articolo 80, il parlamento deve autorizzare la ratifica dei "trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". La professoressa Piergigli ha sottolineato che, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, non può esservi referendum per autorizzare la ratifica dei trattati internazionali. La ratio appare chiara: il diritto pattizio è costituito da vincoli generati da un accordo tra più Stati, sì che non può immaginarsi un'abrogazione di tale vincolo da parte del corpo elettorale di uno solo di essi. L'analisi si è poi concentrata sull'ingresso di questa tipologia di fonti sovrastatali nel diritto interno. Se il trattato internazionale ha un contenuto sufficientemente chiaro, preciso e determinato, esso è detto *self executing* poiché non occorre un intervento di un organo dello Stato italiano per trasporre la fonte nel sistema interno. In questo caso il testo entra nell'ordinamento italiano tramite un semplice ordine di esecuzione, il quale si limita a rinviare al contenuto del trattato. Al contrario, qualora l'accordo tra Stati preveda obiettivi ed impegni ai quali i firmatari si legano, ma che vanno poi implementati ed eseguiti, si parla di trattato non *self executing*. Per la loro attuazione è allora necessario l'intervento di una norma di diritto interno. Generalmente viene utilizzata una legge ordinaria, ma non è esclusa la possibilità di

attuazione tramite legge costituzionale. Per molto tempo ci si è interrogati sulla forza da attribuire al trattato nell'ordinamento interno, fino all'intervento di riforma costituzionale dell'articolo 117 della Costituzione operata nell'ottobre 2001. La disposizione prevede ora che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. La Corte costituzionale, appoggiandosi sul nuovo disposto, ha statuito che una legge interna che contrasti con un trattato internazionale è da ritenersi incostituzionale per contrasto con l'articolo 117 della legge fondamentale, che funge dunque da norma interposta.

Una terza parte del seminario è stata infine dedicata all'esame di un trattato internazionale del tutto particolare, grazie al quale si è assistito alla nascita della Comunità Economica Europea (oggi Unione Europea). Stiamo parlando del trattato di Roma, firmato nella capitale italiana nel 1957. La peculiarità di questo trattato è da rinvenirsi nel suo scopo, che si differenzia da quello che si pongono generalmente gli accordi tra Stati. Normalmente infatti, questi ultimi si fondano sul principio della cooperazione, nel senso che non si propongono di legiferare vincolando gli Stati contraenti, bensì si limitano ad agevolare i rapporti di collaborazione tra questi ultimi. In seno alle organizzazioni internazionali possono essere prodotti testi di contenuto normativo, ma è generalmente compito dello Stato renderli poi efficaci trasformandoli in norme giuridiche tramite la ratifica. Per quanto riguarda le decisioni che sono prese in seno ad esse, viene generalmente utilizzato il criterio dell'unanimità, il che costituisce prova tangibile della mancata cessione di sovranità da parte degli Stati. Essi si vincolano ad una decisione solo laddove vi acconsentano, non dovendosi adattare ad una decisione presa a maggioranza da altri Stati. L'Unione Europea prende le distanze da queste regole generali, venendo a costituire un'organizzazione internazionale con una propria personalità giuridica, in funzione della quale è legittimata ad emanare norme con efficacia giuridica all'interno degli Stati membri. La svolta sta nel fatto che vi è una vera e propria cessione di sovranità da parte degli Stati, i quali sono vincolati alle norme prodotte a livello comunitario. L'Unione ha infatti il potere di legiferare, tramite degli organi propri, e di controllare tramite specifiche istituzioni che le norme da essa prodotte vengano correttamente applicate a livello di diritto interno. Si tratta dunque di un'organizzazione sovranazionale con una sua complessa articolazione interna, la quale si pone come soggetto giuridico autonomo e non funziona solo come stimolo alla cooperazione tra Stati.

La professoressa Piergigli si è voluta in ultimo soffermare sulle origini del processo di integrazione comunitaria che ha condotto all'attuale Unione Europea. Queste sono fatte rinvenire nella cosiddetta dichiarazione Schuman del 1950, quando l'allora ministro degli affari esteri francese sostenne la opportunità di istituire un mercato comune carbosiderurgico tra Francia e Germania, al quale avrebbero poi potuto aderire altri Paesi. L'idea era quella di una organizzazione europea che potesse

rappresentare un punto d'equilibrio in tutta la regione, garantendo la pace e la solidarietà tra gli Stati aderenti, fino ad arrivare ad una Federazione europea. Per formalizzare questa dichiarazione, nel 1951 venne firmato a Parigi il trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, al quale aderirono Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Si trattava di un accordo finalizzato all'istituzione di un mercato comune, ma come testimonia anche il suo preambolo esso era già espressione di una volontà di integrazione tra i popoli e di creazione di una unione di Stati che potesse garantire pace e condizioni di vita migliori per tutti i partecipanti.

Alla base del processo di comunitarizzazione vi è dunque una omogeneità culturale, un'area territoriale che condivide valori ed ideali. Ma la spinta verso una prima comunità europea venne anche da ragioni economiche, nonché dalla necessità politica di formare un terzo blocco da porre tra quello sovietico e quello statunitense.

Questa spinta verso la nascita di un'istituzione politica si dovette scontrare con un clima ostile in ambito di politica internazionale, sì che per il momento appariva più agevole predisporre un'unione di tipo prettamente economico.