

## *L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale in materia di diritti umani: verso un'integrazione degli ordinamenti*

### *Introduzione*

Il diritto internazionale costituisce un ordinamento originario, un ordinamento cioè che trova in se stesso il fondamento della propria esistenza. Il suo rapporto con gli altri ordinamenti giuridici (in particolare quelli statali) è di separatezza o al più di coordinamento. Alla luce di tale relazione, si giustifica la problematica dell'adattamento degli ordinamenti statali al diritto internazionale, cioè il meccanismo con cui gli ordinamenti statali modificano se stessi allo scopo di dare attuazione alle norme prodotte dal diritto internazionale. Quest'ultimo in effetti non sembra disporre alcunché riguardo al modo in cui gli ordinamenti statali dovrebbero accogliere le sue norme: la materia è dunque affrontata dai vari ordinamenti statali e regolata secondo le esigenze di ciascuno di essi.

Il comportamento degli Stati in questa materia può essere interpretato in due modi, a seconda di come si concepisce il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno, se in una prospettiva monista o in prospettiva dualista. Seguendo la prima impostazione, che postula la derivazione (almeno in via logica) degli ordinamenti statali dal diritto internazionale, gli Stati non devono fare altro che dare *esecuzione* alla norma di diritto internazionale, ossia applicarla immediatamente nei casi in cui essa sia tecnicamente perfetta<sup>1</sup>. Si tratterebbe di un fenomeno di semplice *adozione* della norma in-

\* Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Università di Padova.

<sup>1</sup> È vero che il maggior esponente della dottrina monista, Hans Kelsen, riconosce che la legge interna può richiedere la *trasformazione* della norma internazionale: si tratterebbe comunque di una *eccezione* alla regola generale e implicita nella ricostruzione in termini monistici del rapporto tra ordinamenti che rende il diritto internazionale direttamente applicabile nella sfera interna (cfr. H. Kelsen, *Théorie du droit international*, in "RCADI", 1953, III, pp. 1-203, p. 158).

ternazionale<sup>2</sup>. La dottrina rigidamente dualista imporrebbe invece di pensare l'immissione di norme del diritto internazionale nell'ordinamento dello Stato come un fenomeno di *trasformazione* delle norme aventi origine nel diritto internazionale in norme statali: in seguito a tale trasformazione, le norme internazionali cessano di esistere in quanto tali e sono interamente sostituite, per l'operatore giuridico interno, da quelle nazionali, prodotto di tale trasformazione.

In ogni caso, ciò che viene ritenuto essenziale conseguire da parte dello Stato in questa operazione è da un lato l'adempimento degli obblighi che si sono assunti nei confronti degli altri componenti la comunità internazionale; dall'altro la salvaguardia di alcune prerogative giuridiche e politiche riconducibili all'idea di sovranità statale. Le soluzioni formali seguite per realizzare queste due esigenze sono legate alle leggi e alle prassi presenti nei diversi paesi. Esse in via di principio non interessano il diritto internazionale, dal cui punto di vista solo importa che le obbligazioni contratte dallo Stato siano adempiute.

In questo articolo cercheremo di mostrare come il fenomeno dell'adattamento non possa essere considerato secondo criteri meramente formalistici, ma debba tenere opportunamente conto del contenuto sostanziale delle norme internazionali che si tratta di inserire nel nostro ordinamento: quando queste riguardano una certa sfera di rapporti, una sfera per così dire 'costituzionale', le considerazioni di ordine tecnico-formale devono cedere di fronte a valutazioni 'dal punto di vista sostanziale'. Le norme internazionali di tipo 'costituzionale' che prendiamo in considerazione sono, essenzialmente, quelle sui diritti umani. In esse proponiamo di vedere la comune base valoriale, in primo luogo, e quindi anche giuridica, su cui operare un raccordo vitale tra gli ordinamenti statali e l'ordinamento internazionale. Il punto di vista 'formale' (a cui in questo articolo facciamo solo brevi accenni) ha riguardo al modo in cui il diritto positivo (dello Stato) realizza l'adattamento all'obbligo giuridico internazionale: concerne il meccanismo procedurale che formalmente rende possibile l'inserimento efficace delle regole di origine internazionale nel diritto dello Stato. Il punto di vista 'sostanziale' concerne i valori che le regole provenienti dal diritto internazionale esprimono, e che possono essere recepiti dagli ordinamenti interni anche senza che una particolare procedura formale di adattamento debba intervenire, attraverso l'attività interpretativa sui principi del diritto condotta, per esempio, dalle Corti costituzionali e, più in generale, dai giudici e dagli operatori del diritto interni.

<sup>2</sup> A. La Pergola (*Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 22 ss.) ha dimostrato che una forma di adattamento (che non implica trasformazione del diritto internazionale in diritto interno) è presente anche nell'impostazione monista, per il fatto che, come sopra rilevato (v. nota precedente), è pur sempre il diritto interno a regolare, implicitamente o esplicitamente, la materia. V. anche, dello stesso Autore, *Introduzione a: Costituzione e norme internazionali*, in AA.VV., *Costituzione dello Stato e norme internazionali* (a cura di A. Leanza), Giuffrè, Milano, 1988, pp. 7-8.

## I. Il punto di vista 'formale'

### 1. Il problema delle norme non *self-executing*

Le forme attraverso cui l'ordinamento italiano si adatta alle norme internazionali rispecchiano prevalentemente una concezione dualista dei rapporti tra i due ordinamenti. Infatti, non solo risulta essere sempre necessaria la previsione del fenomeno di inserimento del diritto internazionale da parte di una norma (espressa o tacita) del legislatore nazionale per operare tale apertura all'ordinamento internazionale (come detto sopra, questa interposizione sarebbe perfettamente coerente anche in una concezione monista); ma è anche necessaria un'ulteriore norma che operi la trasformazione della norma internazionale in norma interna: in mancanza di tale norma la fonte di diritto internazionale rimane un fatto inidoneo a produrre diritto.

Le procedure di adattamento utilizzate nell'ambito del nostro ordinamento giuridico sono di tipo 'ordinario' ovvero 'speciale' (o 'di rinvio'). Al procedimento ordinario si fa ricorso quando vi sia necessità di inserire nell'ordinamento statale una norma internazionale ritenuta non *self-executing*, ossia non direttamente applicabile da parte degli operatori giuridici interni. Il giudizio sul carattere *self-executing* o meno di una norma sembra dipendere da considerazioni che sono al limite tra valutazioni di tipo giuridico e scelte politiche. In effetti, attraverso questo giudizio si può arrivare fino ad aggirare il carattere cogente degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, semplicemente affermando il valore eccessivamente indeterminato o 'meramente programmatico' delle norme di un trattato, ovvero invocando la 'flessibilità' degli obblighi previsti dalla norma internazionale.

La nostra Corte costituzionale ha assunto in alcune sue decisioni un atteggiamento che non considera *self-executing* le cosiddette 'clausole di esecuzione', con cui si rinvia alla futura attività legislativa o di altro genere dello Stato l'attività di attuazione degli obblighi internazionalmente sanciti<sup>3</sup>. La sentenza 22 dicembre 1980 n. 188<sup>4</sup>, per esempio, fa intendere che tutte le norme del Patto sui diritti civili e politici del 1966 dovrebbero considerarsi non *self-executing*. Un atteggiamento simile nei riguardi delle norme del Patto sui diritti civili e politici si riscontra anche in altre decisioni della Corte: l'ordinanza 6 febbraio 1979<sup>5</sup>; le sentenze 10 febbraio 1981 n. 17<sup>6</sup> e 15 aprile 1981 n. 62<sup>7</sup>. In tutti questi casi, la ritenuta inapplicabilità in via immediata delle norme internazionali all'interno dell'ordinamento giuridico italiano veniva spinta fino a negare loro anche il valore di norme che possano introdurre dei criteri di interpretazione di norme interne<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Sulle 'clausole di esecuzione' v. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Ed. Scientifica, Napoli, 1992, pp. 290-91; v. anche Idem, *Cours général de droit international public*, in "RCADI", 1988 V, pp. 13-210, p. 45ss.

<sup>4</sup> In "RDI", 1981, pp. 662 ss.

<sup>5</sup> In "RDI", 1981, pp. 512 ss.

<sup>6</sup> In "RDI", 1982, pp. 400 ss.

<sup>7</sup> In "RDI", 1982, pp. 402 ss.

<sup>8</sup> Su questi punti, v. G. Gaja, *Le strane vicende del Patto sui diritti civili e politici dinanzi alla Corte costituzionale*, in "RDI", 1992, pp. 716-718.

La posizione della Corte costituzionale sopra illustrata sembra tuttavia in via di superamento. Già la citata sentenza n. 188 del 1980 conteneva una possibile apertura alla considerazione di un ruolo attivo delle norme del Patto (e in genere delle norme di diritto internazionale convenzionale) nel nostro ordinamento, laddove affermava che le disposizioni pattizie non possono essere “assunte *di per sé sole*, quali parametri di giudizio” (corsivo aggiunto) in materia di costituzionalità di una norma di legge interna<sup>9</sup>. Una successiva sentenza, la n. 62 del 24 febbraio 1992, riconosce esplicitamente alle norme del Patto sui diritti civili e politici “il valore di criterio di interpretazione delle norme vigenti nell’ordinamento internazionale e delle norme di diritto interno proprie degli Stati appartenenti all’Onu”<sup>10</sup>, e in una pronuncia ancor più recente (che esamineremo meglio più avanti) la Consulta pare orientata a costruire dette norme come formalmente e strutturalmente dotate di una specifica resistenza nei confronti delle disposizioni contenute in leggi ordinarie successive (sent. n. 10 del 19 gennaio 1993<sup>11</sup>). Si può dunque constatare una significativa evoluzione dell’atteggiamento della Corte costituzionale, da un primo approccio nettamente ‘dualista’ nella considerazione dei rapporti tra ordinamento interno e internazionale, ad un’apertura alla condivisione dei valori con l’ordinamento internazionale, con la conseguente ricerca, che peraltro è appena agli inizi, di una consacrazione formale, a livello di teoria delle fonti, di tale relativa saldatura. Su questi temi ritorneremo nella Seconda Parte.

#### a) *adattamento ordinario*

Questa forma di adattamento consiste nel produrre da parte dell’ordinamento statale fonti di diritto interno dal contenuto corrispondente a norme di diritto internazionale: le norme sono strutturalmente di diritto interno, anche se, dal punto di vista funzionale, il loro contenuto prescrittivo dipende solo indirettamente e parzialmente dalla volontà del legislatore statale, essendo precondizionato dall’esistenza di norme internazionali a cui si tratta di dare effettività.

Spetta al legislatore statale (governo o parlamento) stabilire con quale tipo di atto-fonte dovrà avvenire la riproduzione, se attraverso un atto legislativo o superlegislativo o sublegislativo. La fonte interna avrà la stessa forza e lo stesso valore delle altre

<sup>9</sup> Questa affermazione può essere interpretata nel senso di configurare le norme internazionali sui diritti umani come specificazioni dei diritti inviolabili di cui all’art. 2 della Costituzione italiana.

<sup>10</sup> Sentenza pubblicata in “RDI”, 1992, pp. 795, ss. Da sottolineare che la citata affermazione viene riferita al Patto semplicemente in quanto “deliberazione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite”, poiché il Patto stesso viene erroneamente ritenuto non ancora entrato in vigore nell’ambito del diritto internazionale. Sulla sentenza 62/1992 si veda il già citato G. Gaja, *Le strane vicende*, p. 717-718: “Quasi paradossalmente, mentre la Corte improvvisamente ignora il fatto che il Patto è entrato da tempo in vigore, essa appare disponibile ad attribuire, per la prima volta, qualche effetto al Patto sul piano interno [...]”. Argomenti per ritenere accolta la prassi di utilizzare norme internazionali (si tratta anche in questo caso del Patto sui diritti civili e politici) come parametro di legittimità costituzionale di norme interne vengono rinvenuti anche nella sentenza dell’8 aprile 1987 n. 128 (in “RDI”, 1987, pp. 436 ss.).

<sup>11</sup> in “RDI”, 1993, pp. 255 ss.

fonti dello stesso rango: dal punto di vista della efficacia formale non si differenziano dalle altre leggi, decreti-legge o regolamenti vigenti; potranno quindi essere abrogate da norme successive di pari forza e valore. V'è peraltro da ricordare che, secondo un autorevole indirizzo, la resistenza delle fonti che realizzano l'adattamento ordinario rispetto alle fonti successive di pari rango dovrebbe ritenersi assicurata quando nella norma di adattamento sia contenuto un esplicito rinvio al motivo dello stesso provvedimento normativo, ossia alla sua funzione di adeguamento a valori giuridici esterni (internazionali)<sup>12</sup>; oppure quando sussista l'avvertenza autentica (cioè espressa dal legislatore) che il provvedimento di legge è emanato in esecuzione di un trattato<sup>13</sup>.

Sempre sulla base del mancato collegamento o riferimento esplicito tra norma interna e norma internazionale, le vicende giuridiche del trattato che ha costituito l'occasione per l'adozione della legge non hanno alcuna influenza su quest'ultima. Il suo eventuale discostarsi dal contenuto del trattato non dovrebbe influire sulla sua efficacia, così come non rileva, per l'operatore giuridico interno, il fatto che la norma internazionale da cui ha preso spunto sia inesistente. Si ritiene tuttavia che le norme internazionali debbano costituire, per quanto possibile, criterio interpretativo delle norme interne che danno loro attuazione, nel senso che dovrebbe prevalere la interpretazione che garantisce la maggiore conformità al dato giuridico internazionale<sup>14</sup>.

#### b) *Adattamento speciale – per rinvio*

I procedimenti speciali previsti nel nostro ordinamento sono di due tipi: automatico (previsto dalla norma di cui all'art. 10, primo comma della Costituzione) o mediante ordine di esecuzione. Attraverso questo genere di procedimenti i valori giuridici internazionali vengono direttamente inseriti nell'ordinamento statale: l'interposizione di quest'ultimo si limita all'inserimento di uno speciale congegno normativo operante il rinvio, ovvero la trasformazione/traduzione del dato normativo internazionale in norma valida all'interno dello Stato. La transcodificazione può essere disposta una volta per tutte attraverso un procedimento continuo e automatico ad una certa categoria di fonti (tale è il meccanismo dell'art. 10, 1° comma Cost.), ovvero attraverso un dispositivo da attivare di volta in volta nei riguardi di singole fonti ('ordine di esecuzione').

<sup>12</sup> La presenza di un esplicito riferimento si ravvisa quando il testo di una legge ordinaria viene immediatamente seguito dal testo tradotto del trattato da cui essa è stata occasionata.

<sup>13</sup> A. La Pergola, *Costituzione e adattamento*, cit., p. 108.

<sup>14</sup> Questo criterio, ampiamente seguito in giurisprudenza (v. per es. L. Condorelli, *Il giudice italiano e i trattati internazionali. Gli accordi "self-executing" e non "self-executing" nell'ottica della giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1974, pp. 105 ss.), è stato fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza del 6 ottobre 1981 n. 176 (in "RDI", 1982, pp. 405 ss.).

*Procedimento ex art. 10 Cost.*

Il primo comma dell'art. 10 Cost. dispone che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute"<sup>15</sup>.

Le norme internazionali aventi la caratteristica di essere consuetudinarie e accettate dalla generalità degli Stati<sup>16</sup> sono quindi direttamente applicabili dai giudici e in genere dagli operatori giuridici interni, ai quali spetta il compito (non sempre facile) di rilevarne l'esistenza e il contenuto.

È opinione consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale che solo ed esclusivamente le norme consuetudinarie, con esclusione di quelle pattizie, siano oggetto di rinvio attraverso il meccanismo dell'art. 10 1° comma. L'opinione, autorevolmente sostenuta, tendente ad estendere l'operatività del dispositivo di adattamento automatico anche a tutte le norme contenute in trattati internazionali (in forza dell'accoglimento della norma consuetudinaria *pacta sunt servanda*), è smentita sia dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, sia dalla prassi parlamentare, sia da considerazioni di ordine giuridico-sistematico, oltre che, come detto, dalla giurisprudenza costante della Consulta<sup>17</sup>.

Un'ulteriore limitazione al campo di operatività dell'art. 10 deriva dalla considerazione che solo il diritto consuetudinario "generalmente riconosciuto" è oggetto di recepimento automatico. All'operatore giuridico spetta dunque, secondo un'autorevole opinione, l'ulteriore obbligo di verificare la rispondenza della norma consuetudinaria alla effettiva pratica conforme di tutti gli Stati, la sua appartenenza cioè al nucleo fondamentale di principi e valori giuridici consuetudinari effettivamente condivisi all'interno della comunità internazionale<sup>18</sup>.

L'adattamento al diritto internazionale tramite dispositivo *automatico*, oltre che, appunto, automatico (non richiede cioè ulteriori norme di esecuzione oltre alla

<sup>15</sup> Questa enunciazione riproduce letteralmente il disposto dell'art. 4 della Costituzione di Weimar: "Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichrecht".

<sup>16</sup> Sono escluse quindi le consuetudini internazionali che siano sistematicamente contestate da un significativo gruppo di Stati, nonché le consuetudini 'locali' o 'regionali', ossia riguardanti i rapporti tra un gruppo ristretto di Stati.

<sup>17</sup> L'idea che il dispositivo di adattamento automatico dell'art. 10 1° comma si riferisse anche alle norme pattizie è stata sostenuta, come noto, da R. Quadri (v. per esempio *Diritto internazionale pubblico*, Ed. Scientifa, Napoli, 1968, pp. 64 ss.). Va ricordata anche la posizione di P. Barile, il quale fa discendere dall'art. 10 1° comma Cost. il precetto di diritto consuetudinario *pacta recepta sunt servanda*, con cui si limita il campo del diritto internazionale pattizio vigente sul piano interno alle sole norme che siano state formalmente recepite nell'ordinamento italiano (v. P. Barile, *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in "La comunità internazionale", 1966, pp. 10 ss., alle pp. 15-16). Per quanto riguarda la posizione della Corte costituzionale, si veda da ultimo l'ordinanza 26 febbraio 1993 (in "RDI", 1993, pp. 447 s.).

<sup>18</sup> Risorge a questo proposito l'interrogativo se davvero solo le norme consuetudinarie siano suscettibili di esprimere i caratteri fondamentali dell'ordinamento internazionale. Al di là della chiara posizione espressa dalla Corte costituzionale e dalla maggior parte della dottrina italiana, se realmente il rinvio fosse da intendere diretto più che ad una categoria formale di fonti normative (le consuetudini internazionali) agli effettivi principi di base della coesistenza internazionale, verrebbe naturale osservare che questi ultimi sempre più spesso trovano espressione in norme scritte (in particolare convenzioni multilaterali: si pensi alla Carta delle Nazioni Unite), più che in usi.

norma di rinvio), è anche *immediato* (opera nel momento stesso in cui la norma internazionale si forma), *completo e continuo* (traduce nell'ordinamento interno interamente e 'in tempo reale', per così dire, tutte le variazioni delle norme internazionali: se queste mutano il loro contenuto, le norme interne di adattamento ne seguono i cambiamenti). L'art. 10 1° comma contiene dunque una norma *sulla* produzione giuridica, e non costituisce un atto di legislazione materiale (o di produzione giuridica). Il rinvio al diritto internazionale contenuto nel disposto dell'art. 10 è di tipo *mobile* o *formale*: rinvia ad una categoria di fonti giuridiche (le consuetudini internazionali), e non a determinate norme.

### *Meccanismo dell'ordine di esecuzione*

L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale pattizio si realizza invece (limitatamente, come sappiamo, alle norme *self-executing*, o alla parte *self-executing* di una norma) attraverso il procedimento speciale dell'ordine di esecuzione. L'ordine di esecuzione è dato con un atto normativo contenente la formula "piena ed intera esecuzione è data al trattato 'X'". Tale formula contiene il rinvio all'atto internazionale considerato, il quale è pubblicato in annesso all'ordine di esecuzione.

L'ordine di esecuzione non è regolato dalla Costituzione italiana, né da alcun'altra norma sulla produzione giuridica; la materia è dunque disciplinata dalla prassi e dall'opportuna estensione delle norme costituzionali riguardanti in generale l'emanazione degli atti normativi. La prassi dell'ordine di esecuzione, che si impone soprattutto in questo secondo dopoguerra negli ordinamenti della maggior parte degli Stati, viene incontro da un lato all'esigenza di garantire il controllo da parte del potere legislativo sulla attività di produzione di norme giuridiche internazionali suscettibili di esecuzione anche nell'ordinamento interno, in gran parte affidata all'esecutivo; dall'altro, al permanere del pregiudizio sul monopolio statale del diritto, che sembrava richiedere comunque l'interposizione di una norma statale (in omaggio al 'dualismo') anche quando meccanismi come quello dell'art. 80 della nostra Costituzione garantivano con piena soddisfazione le prerogative parlamentari e il principio di sovranità popolare.

La natura giuridica dell'ordine di esecuzione è quella, per citare le parole del Perassi, di "atto di produzione giuridica che statuisce norme giuridiche il cui contenuto è determinato indirettamente mediante rinvio al trattato"<sup>19</sup>. È dunque un atto normativo (di produzione, non sulla produzione), che ha la speciale funzione di adattare l'ordinamento interno a quello internazionale, senza creare norme nuove che riproducano quelle internazionali, ma più semplicemente rinviando a queste ultime. Il rinvio è prevalentemente inteso dalla dottrina italiana, sulla scia del Morelli, come rinvio non ricettizio<sup>20</sup>, per cui esso non si limita a riprodurre le norme del trattato o dello strumento di diritto internazionale, ma crea necessariamente norme nuove, che l'interpre-

<sup>19</sup> T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, II, Cedam, Padova, 1957, p. 82.

<sup>20</sup> V. G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1967, pp. 91-92.

te interno (specialmente i giudici) ricaverà dalla norme internazionali cui è fatto rinvio.

Il carattere non ricettizio del rinvio alle norme del trattato comporta che le norme interne prodotte attraverso l'ordine di esecuzione seguano da vicino le vicende delle norme internazionali verso le quali è disposto l'adattamento. Così, le norme introdotte nell'ordinamento dovranno essere interpretate secondo i criteri ermeneutici del diritto internazionale; le modificazioni delle norme internazionali (dal punto di vista del contenuto così come da quello soggettivo, legato al variare degli Stati parti del trattato) troveranno continua rispondenza in una parallela modificazione delle norme statalizzate; l'estinzione del trattato comporterà la cessazione dell'efficacia *ex nunc* delle norme create dall'ordine di esecuzione, anche se una formale abrogazione non sia intervenuta.

L'ordine di esecuzione assume la forma di atto legislativo in tutti i casi in cui l'adozione di una legge (o decreto-legge o decreto legislativo) è necessaria, dal punto di vista del diritto interno, per dare effettiva esecuzione al trattato. Ciò si verificherà necessariamente nei casi in cui è prevista una riserva di legge e in quelli di cui all'art. 80 Cost., ossia quando la ratifica del trattato da parte del Presidente della Repubblica deve essere autorizzata dal parlamento tramite un'apposita legge.

In questi casi la prassi italiana riunisce in un unico atto legislativo autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione. Questa riunione in uno stesso provvedimento legislativo di atti così diversi per struttura e funzioni crea alcuni problemi, poiché può avvenire che la ratifica dello Stato riguardi un trattato che, per mancanza del numero minimo di ratifiche da parte di altri Stati, non è ancora entrato in vigore nell'ordinamento internazionale. Si parla di 'ordine di esecuzione anticipato', per indicare che, fino all'avvenuta entrata in vigore sul piano internazionale della convenzione, l'ordine di esecuzione è sottoposto ad una clausola sospensiva *ex nunc*.

In determinati casi, l'ordine di esecuzione dovrà essere dato con legge costituzionale, quando comporti modifiche alla Costituzione, ovvero con decreto presidenziale, quando riguardi materie regolate da norme regolamentari<sup>21</sup>.

## 2. *Previsione costituzionale delle forme di adattamento e posizione gerarchica delle fonti che contengono norme di origine internazionale*

L'adattamento al diritto internazionale si basa su una norma consuetudinaria interna al nostro ordinamento che stabilisce in via generale che il esso deve adattarsi alle norme internazionali; a questa norma si aggiunge quella dell'art. 10 1° comma Cost. che introduce il dispositivo di adattamento automatico per le "norme di diritto internazionale generalmente riconosciute". Altre norme costituzionali che pure ri-

<sup>21</sup> In quest'ultimo caso, una prassi derogatoria divenuta regola consuetudinaria sulla produzione, esclude che il decreto debba ricevere il parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Sul tema v. P. Lillo, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio"*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 194-197 (nota 192).

guardano la materia del diritto internazionale<sup>22</sup> non risultano rilevanti ai nostri fini, in quanto non concernono il fenomeno dell'adattamento, ma riguardano le modalità di azione sulla scena della comunità internazionale del nostro paese (vedremo comunque più avanti come, in via generale, il tema dei valori internazionalistici espressi dalla nostra Costituzione anche all'interno di norme di questo tipo, non sia affatto estraneo al problema dell'adattamento).

Per le disposizioni introdotte dal meccanismo che fa capo all'art. 10 Cost, non sembrano esservi dubbi, in dottrina e in giurisprudenza, quanto al loro carattere super-legislativo. Le norme internazionali 'generalmente riconosciute' assumono, in forza dell'art. 10 Cost., un rango costituzionale. Esse, da un punto di vista passivo, resistono alle disposizioni contrarie contenute in leggi statali e impongono un giudizio di incostituzionalità delle norme legislative interne con esse incompatibili per violazione dell'art. 10<sup>23</sup>; dal lato attivo, hanno la forza di innovare il sistema costituzionale<sup>24</sup>.

Nei casi di adattamento attraverso l'ordine di esecuzione o di adattamento ordinario, se lo strumento formale con cui è operato l'adattamento consiste in un atto legislativo, il rango delle norme di origine internazionale sarà quello della legge ordinaria; se è di altro tipo (legge costituzionale, decreto presidenziale, ecc.), avrà la forza e il valore propri degli analoghi atti normativi di diritto interno<sup>25</sup>. In effetti, manca nell'ordinamento italiano una norma espressa che affermi la prevalenza della normativa pattizia di origine internazionale, come fa ad esempio l'art. 55 della Costituzione francese del 1958<sup>26</sup>.

È sempre stata presente tuttavia la tendenza a riconoscere alle norme aventi origine internazionale (convenzionale) una certa resistenza rispetto alle norme interne formalmente poste sullo stesso piano gerarchico. Gli argomenti portati in dottrina per giustificare questa supremazia hanno generalmente posto l'accento sulla prevalente volontà statale di dare attuazione, attraverso appositi atti, agli impegni internazionalmente assunti. Di fronte a questo imperativo, considerazioni imperniate sul formalismo dello strumento di adattamento (art. 10 Cost., ordine di esecuzione) dovrebbero

<sup>22</sup> Art. 10 2° 3° comma; art. 11; art. 35, 3° comma; art. 80; art. 87, 7° comma. Come vedremo, anche altre norme della Carta si rivelano comunque determinanti nel definire l'apertura internazionalista dell'ordinamento costituzionale italiano.

<sup>23</sup> V. la prima sentenza in materia della Corte costituzionale, la n. 67 del 22 dicembre 1961 (in *Giur. cost.*, 1961, pp. 1258 ss.), nonché la successiva n. 48 del 18 aprile 1967 (in *"RDI"*, 1967, pp. 692 ss.).

<sup>24</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 18 giugno 1979 n. 48.

<sup>25</sup> Affermano chiaramente questo criterio la già citata sentenza n. 188 del 1980 della Corte costituzionale e, tra le altre, la sentenza della Corte di cassazione n. 1773 dell'8 giugno 1972 (in *"Foro italiano"*, 1972, I, c. 1963).

<sup>26</sup> Nel sistema francese i trattati o accordi internazionali regolarmente ratificati o approvati hanno, a partire dalla loro pubblicazione (e quindi senza la necessità di un ulteriore intervento di filtro quale è l'ordine di esecuzione) un'autorità superiore a quella delle leggi. In caso di contrasto con una norma di legge interna, è allo stesso giudice ordinario che spetta di disapplicare la legge statale. Nei sistemi di tipo britannico, in mancanza di qualunque norma generale in materia, la regola è che le norme internazionali hanno lo stesso rango di quelle ordinarie e cedono di fronte a norme statali successive; l'adattamento al diritto internazionale pattizio avviene, in questi sistemi, (e salvo talune eccezioni) secondo il meccanismo ordinario. Sui diversi atteggiamenti degli ordinamenti statali si rinvia a A. Cassese, *Modern Constitutions and International Law*, in *"RCADI"*, 1985 III.

considerarsi superate. Sembra tuttavia accettato che solo in alcuni casi particolari l'efficacia delle norme internazionali possa dirsi rafforzata per l'intervento di precise disposizioni costituzionali. Le norme di cui si tratta sono rappresentate dagli articoli 10 2° comma (condizione giuridica dello straniero) e 11 Cost. (limitazioni alla sovranità statale e adesione a organizzazioni internazionali). Si può dire che legiferando in questi campi, il parlamento italiano deve sottostare sia alle norme consuetudinarie sia a quelle convenzionali di diritto internazionale. V'è peraltro da osservare che tale conclusione, abbastanza agevole per il 2° comma dell'art. 10<sup>27</sup>, viene per ora riferita, per quanto riguarda l'art. 11, solo al fenomeno della Comunità - Unione europea (sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 27 dicembre 1973). Così, se una legge interna contrastasse con i valori fondamentali della costruzione europea, essa andrebbe considerata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 11<sup>28</sup>. Tale conclusione non è stata però allargata a comprendere altri fenomeni organizzativi realizzatisi su scala internazionale, a cui pure più immediatamente la norma parrebbe riferirsi, in quanto rivolti più direttamente di quanto non sia per l'Unione alla realizzazione degli obiettivi dell'art. 11 (pace e giustizia fra le Nazioni): si pensi, in primo luogo, all'Onu.

Al di fuori dei casi considerati, esistono principi positivi che consentono di riconoscere un rango super-primario alle norme che hanno origine nel diritto internazionale pattizio? Alcuni tentativi di risposta in questa direzione sono stati fatti.

Si è già detto dell'opinione favorevole a riconoscere rango costituzionale a tutte le norme di origine internazionale, anche pattizie, facendo comprendere nel rinvio automatico dell'art. 10 1° comma la regola *pacta sunt servanda*. Tale ricostruzione non è stata accolta in Italia né dalla prevalente dottrina, né dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Un altro criterio interpretativo fa leva sulla particolarità della procedura richiesta per la produzione di norme di adattamento a determinate categorie di trattati per affermare una particolare forza formale delle fonti che contengono norme di origine internazionale, considerandole fonti rinforzate<sup>29</sup>. In particolare, le norme introdotte con trattati che, ex art. 80 Cost., possono essere ratificati dal Capo dello Stato solo previa autorizzazione del parlamento, godrebbero di una particolare forza passiva nei confronti di altre leggi ordinarie successive che non fossero adottate seguendo lo stesso procedimento formale e si sottrarrebbero, tra l'altro, alla possibilità di essere abroga-

<sup>27</sup> V. la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 23 novembre 1967, in cui viene espressamente citata una fonte internazionale pattizia (la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 5 e 6), confrontata alla normativa italiana.

<sup>28</sup> Nella sentenza 170 dell'8 giugno 1984 *Granital* (in "RDI", 1984, pp. 360 ss.), la Corte ha ribadito che permane di sua competenza il giudizio sulle norme statali che siano suscettibili di "impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del trattato europeo, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi".

<sup>29</sup> Sono leggi rinforzate le "leggi formali ordinarie ed altri atti equiparati caratterizzati da un procedimento particolare di formazione" (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1984, p. 225).

te attraverso referendum (art. 75 2° comma Cost.)<sup>30</sup>. Appare chiaro tuttavia che dal riconoscimento di una atipicità nel procedimento di produzione normativa con riferimento alle norme di origine internazionale, all'affermazione che da questo fatto deriverebbe un particolare regime giuridico per le norme così introdotte, il passo, in punto di logica, non è del tutto agevole. Infatti è pur sempre un atto con valore legislativo quello che rende possibile l'inserimento dei valori giuridici internazionali nel nostro ordinamento, e nulla lascia intendere che a tale atto debba venir riconosciuta una formale prevalenza sugli altri provvedimenti dello stesso tipo.

Una diversa interpretazione utilizza il criterio di specialità: il diritto interno prevarrebbe solo quando riveli la volontà (espressa o implicita) del legislatore o comunque dell'autorità che emette l'atto normativo, di violare il trattato internazionale o di sospenderne gli effetti<sup>31</sup>. Questa posizione, indubbiamente di grande buon senso, appare, tuttavia, come un apprezzabile tentativo di limitare la discrezionalità del giudice nell'interpretare la norma di origine internazionale, ma non incide sulla discrezionalità del potere politico (legislativo ed esecutivo) nell'intervenire normativamente su questioni regolate dal diritto internazionale, mentre è su questo secondo versante che si apprezza il valore superlegislativo di una fonte.

Il problema di limitare la sfera di sovranità statale in determinate materie alla luce della contestuale presenza di una normativa extrastatale è stato affrontato, come è noto, con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto della Comunità - Unione europea. La posizione della nostra Corte costituzionale su questo punto è negli anni maturata: la già citata sentenza della Corte costituzionale 170/84 afferma così che "l'ordinamento italiano - in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE, e della sottostante limitazione della sovranità statale - consente [...] che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perché tale"<sup>32</sup>. Tale efficacia, che comporta la sistematica prevalenza del diritto comunitario su quello interno, attraverso il meccanismo particolare della disapplicazione della norma interna incompatibile, si fonda su un doppio criterio: un criterio di competenza funzionale, per cui lo Stato si ritira preventivamente dalle materie attribuite dai trattati comunitari agli organi europei; e un criterio, legato al precedente, di 'deenfattizzazione' della sovranità statale, riconnesso dalla stessa Corte all'art. 11 Cost.<sup>33</sup>.

Questo modo di affrontare il problema sembra fare piazza pulita in maniera fin troppo drastica (con un richiamo all'art. 11 come *grundnorm* sulla produzione che taluno ha ritenuto non raccomandabile<sup>34</sup>) della problematica dell'adattamento al diritto

<sup>30</sup> V. anche l'art. 72 4° comma, che sottrae al referendum abrogativo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati.

<sup>31</sup> Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., specialmente pp. 304-305.

<sup>32</sup> La successiva sentenza del 18 gennaio 1990 n. 614 ha chiarito, recependo le indicazioni tradizionalmente avanzate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, che non solo i regolamenti ma anche le direttive possono, a certe condizioni, pretendere di essere direttamente applicate nell'ordinamento statale con prevalenza sulle norme interne. V. anche la sent. 18 aprile 1991 n. 168. Per l'applicabilità diretta delle sentenze interpretative delle Corti di Strasburgo si è pronunciata in sent. 23 aprile 1985 n. 113.

<sup>33</sup> Cfr. sentenza C. Cost. n. 183 del 27 dicembre 1973 (in "RDI", 1974, pp. 130 ss.).

<sup>34</sup> V., per es., A. Ruggeri, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/84, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separa-*

internazionale-comunitario. È stato giustamente osservato che questo modo di disporre sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento comunitario ricalca in fondo il modo di disporre del diritto internazionale privato, che opera attraverso il meccanismo del rinvio formale alla legge straniera nel caso in cui sussistano determinati criteri di collegamento<sup>35</sup>. Nel caso del diritto comunitario, infatti, l'esistenza di una serie di rapporti giuridici nei fatti regolati, con apprezzabile grado di effettività, dalle norme dell'ordinamento extrastatale, ha reso agevole l'equiparazione tra diritto comunitario e diritto dello Stato estero. Ciò ha facilitato il riconoscimento da parte degli Stati europei della propria limitazione di sovranità, che andava a definirsi da un lato come 'normale' conseguenza di un conflitto di leggi (legge interna e legge comunitaria), governabile in analogia con i collaudati meccanismi del diritto internazionale privato in base ad un principio di divisione delle competenze; dall'altro come speciale riconoscimento della condizione particolare che, alla luce del fenomeno comunitario, si trova ad attraversare l'assetto giuridico del nostro Stato, che da Stato sovrano è evoluto verso un assetto che taluno definisce "prefederativo"<sup>36</sup>.

Il diritto internazionale non gode di questa speciale considerazione riservata al diritto comunitario. Si ammette che ad esso manchi quell'alto grado di effettività che, nel diritto comunitario, è garantito dall'azione penetrante degli organi di governo della Comunità-Unione (in particolare della Commissione) e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Simili strutture organizzative forti non trovano riscontro nel campo del diritto internazionale: solo per quest'ultimo continuano quindi a valere i principi dell'adeguamento o adattamento.

In questo quadro generale si inserisce la recente sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 1993. In essa la Corte giustifica il permanere in vigore delle norme dell'art. 14 3° comma del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dell'art. 6 3° comma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, pur dopo la legge di riforma del codice italiano di procedura penale, fondandosi sulla motivazione che "si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tale, *insuscettibili di abrogazione o di modifica-*

*zione alla "prassi" della integrazione intersistemica?*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 235-287. Dello stesso Autore si veda anche "Nuovi" diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in "Politica del diritto", 1993, pp. 183-217; in particolare, sul punto accennato nel testo, v. p. 214, in nota.

<sup>35</sup> "In realtà, lo schema utilizzato dalla Corte [nella sent. 170/84] è lo stesso che servì in passato a giustificare l'ingresso nel nostro ordinamento di norme straniere operato dalle norme del diritto internazionale privato: valutando, anche indipendentemente dall'intervento di organi giudiziari, un contratto tra due stranieri in base alla legge del luogo in cui è stato concluso, oppure lo stato di uno straniero in base alla sua legge nazionale, si riteneva che il legislatore si astenesse dall'imporre le proprie norme e si aprisse a quelle straniere. Ciò tuttavia presupponeva una 'confessione' di limitatezza delle norme nazionali che a partire da un certo momento, fattasi più forte l'ideologia dell'assolutezza del potere dello Stato, la dottrina non fu più disposta a sottoscrivere" (T. Ballarino, *Lineamenti di diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1993, p. 252).

<sup>36</sup> V. A. Predieri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 93-121.

zione da parte di disposizioni di legge ordinaria” (corsivi aggiunti). Come deve essere interpretata questa affermazione della Corte?

La maniera più immediata di intendere tale pronuncia consiste nel trovare in essa una conferma all’opinione sulla natura ‘rinforzata’ delle fonti che recepiscono norme internazionali. Abbiamo tuttavia visto poco sopra che una simile teoria non trova adeguate giustificazioni sul piano del diritto positivo italiano e dei meccanismi di produzione giuridica previsti dall’ordinamento. Le norme di adattamento, come afferma la stessa sentenza 10/93 poche righe sopra il testo citato, hanno “la forza di legge propria degli atti contenuti i relativi ordini di esecuzione”, ossia forza di legge, qualunque siano state le peculiarità procedurali previste per la loro emanazione.

Per risolvere il problema della coerente interpretazione della pronuncia costituzionale, risulta necessario, a nostro parere, ampliare il campo delle considerazioni fin qui svolte, facendo intervenire valutazioni che tengano conto del contenuto sostanziale delle norme che attraverso l’adattamento vengono a far parte del diritto interno. In altre parole, occorre vedere se, indipendentemente da quali sono i meccanismi formali di adattamento, alcune norme di origine internazionale, per il loro particolare contenuto prescrittivo, possono essere considerate prevalenti rispetto alle norme italiane contenute in fonti di pari rango.

## II. Considerazioni dal “punto di vista sostanziale”

Oltre alla dimensione formale o procedurale nell’osservazione del fenomeno di adeguamento del diritto interno al diritto internazionale, va dunque considerata la dimensione sostanziale del fenomeno, il suo inserirsi nella dialettica dei valori giuridici dell’ordinamento internazionale e di quello costituzionale italiano. Queste considerazioni di tipo sostanziale possono avere delle conseguenze sul piano formale, in particolare sul piano del rango che devono assumere le norme di origine internazionale nell’ordinamento interno.

### 1. Principi internazionalistici di diritto interno e apertura al diritto internazionale dei diritti umani

Se è vero che un effettivo consistente arretramento della sovranità statale si realizza, sul piano della produzione normativa, nei confronti del solo ordinamento comunitario (e di quello degli Stati stranieri), è anche vero, tuttavia, e ampiamente sottolineato in letteratura, che in questi anni si ampliano e moltiplicano le ‘aperture’ degli ordinamenti statali verso il diritto internazionale<sup>37</sup>. Questa apertura è resa possibile dall’affermarsi, nelle Costituzioni contemporanee degli Stati e nell’interpretazione

<sup>37</sup> Cfr. A. Ruini, *Diritto interno e diritto internazionale nella teoria dei rapporti fra ordinamenti*, in AA.VV., *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, cit., p. 315.

che delle norme interne viene seguita dagli organi giurisdizionali (in particolare dalle Corti costituzionali), di valori internazionalistici.

Per valori internazionalistici intendiamo riferirci a valori espressi da norme interne che, per la loro stessa natura, richiedono di essere attuati su scala internazionale, nell'ambito cioè di quella particolare "formazione sociale" in cui si esplica la soggettività della persona costituita dalla comunità internazionale (regionale o mondiale)<sup>38</sup>. Tali sono i valori della pace, della soluzione pacifica dei conflitti internazionali e della integrazione internazionale, vista come strumento per il conseguimento di obiettivi di pace e giustizia tra le nazioni (art. 11 Cost). Dalla nostra Costituzione, inoltre, si evincono valori internazionalistici di tipo interindividuale, che riguardano cioè non l'azione e la collocazione dello Stato italiano in quanto tale nella comunità internazionale, ma i caratteri che la comunità internazionale stessa dovrà assumere dal punto di vista della promozione della personalità umana (tutela dei diritti umani fondamentali) per poter vedere riconosciuta la propria legittimità dall'ordinamento dello Stato italiano<sup>39</sup>. Tali valori relativi ai rapporti interindividuali sono compendati nella norma dell'art. 2 Cost.: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

È importante notare, peraltro, che i valori internazionalistici delle Costituzioni statali (in particolare quelli della nostra Costituzione, espressi essenzialmente dagli artt. 11 e 2) e i principi e le norme del diritto internazionale, sono venuti in buona misura a coincidere. Si sta realizzando una saldatura nel nome della tutela dei diritti fondamentali della persona tra principi fondamentali di diritto interno e principi fondamentali di diritto internazionale tale per cui la legge interna che viola i principi del diritto internazionale costituisce anche violazione della norma costituzionale interna che fissa l'apertura internazionalista dell'ordinamento, e la norma internazionale contrastante con taluni principi costituzionali interni risulta invalida non solo sul piano dello Stato, ma anche, almeno tendenzialmente, su quello dell'ordinamento internazionale in cui è sorta. La materia della promozione e protezione dei diritti umani si sta costituendo come un settore specializzato del diritto internazionale in cui l'integrazione tra normativa interna e normativa internazionale ha prodotto risultati particolarmente interessanti, che si manifestano da un lato (a) nella struttura innovativa delle norme internazionali in materia, dall'altro (b) nella considerazione peculiare in cui tale norme sono tenute da parte della giurisprudenza costituzionale degli Stati.

<sup>38</sup> Per un approfondito ragionamento sui valori internazionalistici con particolare riguardo alla Costituzione italiana rinviamo a E. Cannizzaro *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1992, *passim*; in particolare pp. 277-363. Si veda anche L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, Liguori, Napoli, 1990.

<sup>39</sup> Di valori internazionalistici di tipo interindividuale parla E. Cannizzaro, *Trattati internazionali*, cit., pp. 274-275. In altri termini, si potrebbe parlare di "applicazione extraterritoriale della Costituzione [ossia] alla possibilità di applicare in maniera unilaterale principi costituzionali al di fuori dell'ambito della sovranità dello Stato a fattispecie di tipo interindividuale" (*Ibidem*). Opportunamente l'Autore precisa che "una applicazione extraterritoriale dei principi costituzionali non è sempre una manifestazione di 'imperialismo ideologico'".

a) Per quanto riguarda il primo punto, si può osservare che, l'irruzione del tema dei diritti umani, ha 'destabilizzato' il tradizionale assetto formale delle norme di diritto internazionale. Si sta affermando un principio di soggettività internazionale dell'individuo e di altre formazioni sociali non statuali (non solo le organizzazioni intergovernative ma anche i popoli, le organizzazioni nongovernative, l'"umanità", ecc.); si elaborano e sperimentano forme istituzionali di controllo sovranazionale che in taluni casi ambiscono ad una rilevanza propriamente giurisdizionale (dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al Tribunale internazionale per i crimini in ex Jugoslavia, dai Comitati istituiti da alcune convenzioni internazionali per il controllo successivo dei comportamenti degli Stati parti<sup>40</sup>, ai Comitati di controllo preventivo degli enti statali che sono a rischio di violazione dei diritti fondamentali<sup>41</sup>); si mette in moto un ampio processo di partecipazione 'dal basso' alle strategie di politica internazionale dell'Onu e delle sue Agenzie specializzate nel campo dell'attuazione delle norme internazionali sui diritti umani (di cui sono significative protagoniste le organizzazioni internazionali nongovernative, il cui ruolo consultivo si spinge fino a suggerire riforme strutturali dell'Onu stessa e a condizionarne l'azione con una notevole visibilità politica, specie in occasione di 'Conferenze mondiali', 'Summit', ecc.)<sup>42</sup>.

b) Sull'altro versante, verifichiamo una certa evoluzione, cui già sopra si è accennato, nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale in materia di trattamento delle norme sui diritti umani di origine internazionale. Da una fase in cui si dubitava della loro stessa giuridicità, si è passati al riconoscimento della loro piena forza giuridica nel nostro ordinamento; dalla completa equiparazione delle loro norme a qualunque altra norma internazionale immessa nel diritto italiano attraverso le procedure di adattamento, destinata come le altre a cedere di fronte ad una successiva legge interna confliggente, si è arrivati a riconoscere loro un *surplus* di resistenza, peraltro non chiaramente giustificato (il richiamo alla "competenza atipica" richiede infatti una spiegazione complessa, come stiamo cercando di dimostrare).

È stato affermato che talune norme internazionali sui diritti umani, anche se non fossero ancora entrate in vigore sul piano internazionale, e quindi prima ancora di aver raggiunto un'esistenza giuridica nei rapporti interstatuali, per il semplice fatto di essere deliberate nell'ambito di un'organizzazione internazionale come l'Onu, possono essere utilizzate come "criterio di interpretazione delle norme vigenti nell'ordinamento internazionale e delle norme di diritto interno proprie degli Stati appartenenti

<sup>40</sup> Comitato dei diritti umani (istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici); Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (istituito in forza del Patto sui diritti economici, sociali e culturali); comitato contro la discriminazione razziale (creato dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale), Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (istituito dalla Convenzione omonima), Comitato contro la tortura (istituito dalla Convenzione contro la tortura e le altre pene crudeli, inumane o degradanti), Comitato dei diritti dell'infanzia (istituito dalla Convenzione omonima). Su queste strutture v. P. Alston (editor), *The United Nations and the Human Rights. A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

<sup>41</sup> Comitato per la prevenzione della tortura, istituito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione della tortura.

<sup>42</sup> Su tutti questi temi mi permetto di rinviare al mio *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Cedam, Padova, 1994, e alle indicazioni bibliografiche ivi contenute.

all'Onu"<sup>43</sup>. Le norme internazionali sui diritti umani valgono dunque come criterio interpretativo sia per i giudici ordinari nel momento in cui sono chiamati ad applicare una legge interna che regola rapporti che interferiscono con la disposizione internazionale, sia per i giudici costituzionali che interpretano le norme della Carta costituzionale nel corso del giudizio di legittimità di una legge interna.

Riguardo al primo punto, può essere utilmente citata la sentenza 10/93. In essa si utilizzano norme di origine internazionale per dare concreta attuazione, nel caso di specie, al principio costituzionale del diritto dell'imputato alla difesa e interpretare in modo con esso coerente la legge italiana.

Dal punto di vista del giudice costituzionale, si afferma, nella stessa sentenza, che il diritto alla difesa, espresso nell'art. 24 2° comma Cost. e rientrante fra i diritti inviolabili della persona umana *ex art. 2 Cost.*, va interpretato alla luce dei "principi contenuti nelle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia di diritti della persona" (si richiamano, oltre all'art. 14.3.a) del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l'art. 6.3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, anche l'art. 3.3.a) e l'art. 14.3.f) del citato Patto internazionale). Le norme internazionali considerate in questa sentenza sono richiamate non più solo *ad adiuvandum* un'argomentazione della Corte, che resti fondata sulla decisiva considerazione delle sole norme costituzionali; la loro funzione non può essere ritenuta meramente 'riempitiva': nel caso considerato esse sono utilizzate per espandere sensibilmente la sfera di applicazione dell'art. 24 2° comma della Costituzione e rendere più puntuale il suo contenuto precettivo<sup>44</sup>.

Quali sono i meccanismi normativi che rendono possibile in questi casi l'utilizzo delle norme internazionali come criteri di legittimità (sia pure indiretti, poiché filtrati dall'interposizione di una norma costituzionale interna) delle leggi dello Stato? Non sembra si possa parlare di meccanismi legati al fenomeno dell'adattamento inteso quale procedura tecnico-formale di produzione normativa. Valgono infatti, sotto questo riguardo, tutte le riserve proposte nelle pagine precedenti (Parte I), e compendiabili nel riconoscimento che non esiste nel diritto italiano una norma che attribuisca rilevanza superprimaria alle norme di origine internazionale. L'attribuzione di un valore superlegislativo alle norme internazionali, chiamate a integrare il precetto costituzionale e a fungere da criterio di costituzionalità delle norme interne, si fonda esclusivamente sulla considerazione del particolare contenuto sostanziale delle norme in parola, ossia sul loro riguardare una "materia costituzionale"<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Sentenza 62/1992, cit. V anche la sentenza 128/1987, cit.

<sup>44</sup> Per valide considerazioni in questo senso a partire dalla stessa sentenza n. 10 del 1993, si rinvia a E. Cannizzaro, *Gerarchia e competenza nei rapporti fra trattati e leggi interne*, in RDI, 1993, pp. 351-372, pp. 368-371.

<sup>45</sup> Cfr A. Ruggeri, *Nuovi diritti...*, cit., p. 201: "Giusta, pertanto, in premessa, una gerarchia su basi di valore interna al corpo costituzionale (fra i principi fondamentali e le 'comuni' o 'ordinarie' norme costituzionali), da essa coerentemente deve farsi discendere una complessiva ricomposizione, su basi parimenti assiologiche, dell'intero sistema. E dove dovesse dimostrarsi [...] l'esistenza di un rapporto di *diretta, immediata ed inscindibile* connessione struttural-funzionale tra alcune fonti (*rectius*: norme) comunque subcostituzionali ed i principi di base, lì quelle sarebbero da considerare ad ogni modo protette, convertendosi altrimenti [...] la loro violazione in incisione irreparabile di questi. Si ha così conferma che *ogni*

Volendo mantenere l'impianto 'dualista' del nostro ordinamento complessivo, di cui le regole sulla procedura di adattamento sopra considerate forniscono ampia testimonianza, risulta necessario individuare in alcune norme costituzionali, quelle che contengono l'espressione più vigorosa dei valori internazionalistici dell'ordinamento, il canale attraverso cui i valori fissati nelle norme del diritto internazionale possono accedere nella sfera interna e svolgervi la funzione di rilevanza costituzionale sopra descritta. Le norme costituzionali che consentono questa immissione di valori internazionale di rilievo costituzionale sono l'articolo 2, relativo ai diritti fondamentali della persona umana (diritti umani) e l'articolo 11. Il carattere superprimario delle norme internazionali che interpretano i valori internazionalistici richiamati da queste due norme, discenderà esattamente dal fatto che la loro violazione da parte di una norma di legge interne comporterà illegittimità costituzionale di quest'ultima, per violazione, di volta in volta, dell'art. 2 o 11 Cost.

## *2. Il modello dell'adattamento' al diritto comunitario*

Si tenga conto che questa rimane la regola anche per i rapporti tra diritto interno e diritto comunitario. Al di fuori dei casi in cui è lo stesso giudice a poter disapplicare una norma statale non conforme alla norma comunitaria, si ammette, come abbiamo già visto sopra, che il giudice delle leggi possa dichiarare incostituzionali le leggi che contrastino con il "nucleo essenziale" dei principi del diritto comunitario, non contestando ovviamente la violazione di 'principi' di un ordinamento estraneo, ma invocando l'art. 11.

L'impianto dualista o di separazione netta tra gli ordinamenti tende tuttavia ad essere superato, proprio in forza delle convergenze che si è venute a creare tra norme interne e norme internazionali a livello di principi fondamentali, in particolare nella materia (tipicamente 'costituzionale') dei diritti.

Anche qui il diritto comunitario sembra fare da battistrada. Nato come ordinamento nettamente limitato alla regolamentazione di specifici rapporti di tipo economico e commerciale (benché ispirato ad un'alta idealità politica), esso ha ben presto finito per pretendere un proprio fondamento anche a livello di tutela dei diritti. Da questo punto di vista il diritto comunitario si è andato 'costituzionalizzando', riconoscendo, grazie essenzialmente all'opera della Corte di Lussemburgo, la presenza tra i suoi principi generali di un complesso di norme sui diritti umani, tratte in parte dai trattati istitutivi ma soprattutto ricavate da fonti non scritte (i principi generali degli ordinamenti degli Stati membri) e dalle fonti internazionali (trattati sui diritti umani: soprattutto la Convenzione europea del 1950, cui la Comunità ha per un certo tempo pensa-

*qualvolta vi sia, ed effettivamente vi sia, una 'copertura' di valore, li possono (ancorché in circostanze non comuni) 'saltare' le sistemazioni usuali secondo forma: proprio siccome la 'forma' si mostra, allora, essa stessa quale disvalore, mezzo incoerente rispetto al fine costituzionale al quale sempre dovrebbe tendere e che solo ne può, dunque, giustificare l'esistenza".*

to di aderire)<sup>46</sup>. L'affinamento progressivo delle procedure giudiziarie e delle stesse funzioni legislative previste nell'ambito comunitario hanno convinto talune Corti costituzionali a limitare ulteriormente l'area di sindacabilità che pure si erano riservata sulle normative comunitarie, generalmente circoscritta alla questione dei diritti inalienabili della persona umana. La sentenza 22 ottobre 1986<sup>47</sup> della Corte costituzionale federale tedesca e la sentenza n. 232 del 21 aprile 1989 della nostra Corte costituzionale<sup>48</sup> riconoscono, sia pure facendone derivare gradi diversi di 'apertura' al diritto comunitario, che in quest'ultimo i diritti fondamentali, protetti dalle rispettive Costituzioni nazionali, si pongono quale "parte integrante dell'ordinamento" (sent. 232/89). Sul piano dei principi fondamentali riguardanti la tutela dei diritti umani, dunque, l'integrazione fra ordinamenti interni e ordinamento comunitario può dirsi essenzialmente raggiunta: la violazione delle norme costituzionali interne preposte a tale tutela comporta automaticamente violazione del diritto comunitario e viceversa. Il fatto che secondo l'orientamento italiano a conoscere di tale violazione e a porvi rimedio possa essere chiamato sia il giudice costituzionale interno sia la Corte di Lussemburgo, costituisce una garanzia ulteriore per il cittadino comunitario. Nel sistema tedesco invece, maggiormente fiducioso nell'attività della Corte di giustizia europea, l'un sindacato esclude l'altro.

L'ordinamento internazionale generale potrebbe ambire ad un analogo processo di 'costituzionalizzazione'? Rispetto alla situazione in cui si trova attualmente il diritto comunitario esso gode di alcune condizioni di vantaggio, ma di più numerosi handicap.

Le difficoltà nascono dalla circostanza della scarsa effettività delle norme internazionali, scarsa se paragonata a quella di cui godono le norme comunitarie. La rinuncia a quote di sovranità da parte degli Stati opera con buona efficienza nei riguardi dell'ordinamento comunitario, in cui si riconosce l'operare di principi e valori giuridici omogenei a quelli nazionali, ma fatica ad affermarsi con riguardo ad altre organizzazioni internazionali (in particolare l'Onu), i cui meccanismi istituzionali e normativi si mantengono perciò in una fase di insufficiente sviluppo. Manca, in particolare, a questo livello, un'istituzione giurisdizionale efficiente che renda effettivo sul piano giudiziario il riconoscimento dei valori internazionalistici interindividuali affermati contemporaneamente da norme internazionali (i trattati sui diritti umani) e dalle norme supreme degli Stati. Le strutture esistenti, tuttavia, promettono di estendere nei prossimi anni la propria efficacia: esiste una situazione favorevole, nella società internazio-

<sup>46</sup> Su questi temi cfr. F. Mancini, *La tutela dei diritti dell'uomo; il ruolo della Corte di Giustizia della Comunità europea*, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 1989, pp. 1 ss.; G. Recchia, *Corte di Giustizia delle Comunità europee e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca. Verso un 'catalogo' europeo dei diritti fondamentali?*, in AA.VV., *La Corte costituzionale*, cit., pp. 123-134.

<sup>47</sup> *Europarecht*, vol. 73, pp. 339 ss. (cd. *solange II*).

<sup>48</sup> In "RDI", 1989, pp. 103 ss. La sentenza riconosce che il giudice costituzionale italiano resta competente a giudicare delle possibili violazioni da parte di norme comunitarie dei principi fondamentali o dei diritti inalienabili della persona sanciti dalla Costituzione del nostro paese, benché giudichi tale evento "sommamente improbabile".

nale, all'estensione delle istanze di tipo sovranazionale o transnazionale, comprese quelle con funzioni di tipo giudiziario<sup>49</sup>.

Il punto a proprio vantaggio che il diritto internazionale generale può vantare riguarda l'esistenza, nel suo ambito, di un corpus ormai robusto di norme sulla materia 'costituzionale' dei diritti umani: la recente pubblicazione delle Nazioni Unite che raccoglie gli strumenti internazionali sui diritti umani riunisce, in due grossi volumi, oltre 60 testi giuridici e 'pre-giuridici'.

Da questo punto di vista, si potrebbe osservare che esiste una certa specularità tra il modo in cui il diritto italiano (essenzialmente attraverso l'opera interpretativa della Corte costituzionale) ha dato spazio al diritto comunitario e quello in cui esso dà 'ospitalità' al diritto internazionale, particolarmente a quello sui diritti umani. Nel primo caso si è prodotta una sorta di costituzionalizzazione 'indiscriminata' di tutte le norme comunitarie, operata attraverso il loro collegamento con l'art. 11 Cost.; solo successivamente si è individuato un collegamento e una omogeneizzazione a livello di principi di salvaguardia dei diritti umani tra i due ordinamenti, ma su fondamenta che permangono tuttora relativamente incerte, dal punto di vista del diritto 'positivo' poiché da un lato vi sono le salde norme di un Costituzione rigida, dall'altro la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e un diritto non scritto ricavato 'per sintesi' dai principi costituzionali degli Stati europei e dalle convenzioni internazionali sulla materia. Il dato 'forte' che ha sostenuto la progressiva marcia verso il riconoscimento dell'immediata applicabilità delle norme comunitarie e della loro forza derogatoria rispetto al diritto italiano è costituito dalla circostanza politica dell'autorevolezza e indispensabilità conquistatasi sul campo dalle istituzioni europee. Nel caso delle norme internazionali sui diritti umani, invece, un'eccellente opportunità di integrazione tra ordinamenti su base normativa, resa possibile da una sostanziale coincidenza tra le disposizioni internazionali e le norme supreme sui diritti e le libertà fondamentali della persona proprie di tutti gli ordinamenti democratici, trova difficoltà ad essere sfruttata a causa della persistente debolezza sul piano politico e operativo delle istituzioni internazionali (in particolare l'Onu) chiamate a fare da motore di un'effettiva integrazione tra gli Stati.

<sup>49</sup> Si è già accennato all'istituzione del Tribunale internazionale per i crimini commessi in ex Jugoslavia; si possono aggiungere le proposte, giunte ormai ad una fase avanzata di elaborazione, per la creazione di un Comitato per la prevenzione della tortura che operi nell'ambito della convenzione del 1984 analogo a quello istituito in ambito Consiglio d'Europa ma operante su scala mondiale (cfr. il Documento finale della II Conferenza Mondiale sui diritti umani, Parte II, n. 61 e la Ris. 1993/34 della Commissione sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.); la proposta di prevedere la possibilità di esaminare comunicazioni individuali da parte, oltre che dei Comitati Onu sui diritti umani (civili e politici), sulla discriminazione razziale, contro la tortura e sui diritti dell'infanzia, del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali e del Comitato contro la discriminazione nei confronti delle donne. Su queste due ultime proposte si vedano rispettivamente la Ris. 1993/14 della Commissione sui diritti dell'uomo delle N.U., n. 14 e Meron, *Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination against Women*, in "AJIL", 84, 1990, pp. 213 ss. In generale, a testimonianza del nuovo impulso che viene dato in questi ultimi anni all'annoso progetto di Corte penale internazionale, si veda il già citato Documento finale della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna 1993, Parte II, n. 92.

### 3. Le forme 'atipiche' dell'adattamento al diritto internazionale dei diritti umani

In conclusione a queste considerazioni potremmo fissare i seguenti punti.

a) Le norme di diritto internazionale che potrebbero avere una efficacia diretta nell'ambito del diritto interno sono ancora relativamente scarse, poiché relativamente poche sono le normative internazionali che si occupano di rapporti interindividuali; in questa categoria ritroviamo comunque, in primo luogo, le norme in materia di diritti umani.

b) Le norme di tipo interindividuale di origine internazionale sono spesso di tipo 'programmatico'; da questo fatto derivano talora difficoltà a considerarle realmente norme interindividuali. La programmaticità, comunque, non va confusa, come sopra abbiamo visto, con la mancanza di precettività.

c) Per il loro contenuto normativo, le norme considerate si collocano naturalmente, una volta inserite nell'ordinamento di uno Stato, ad un livello costituzionale. È a partire da questo loro contenuto sostanziale, piuttosto che fondandosi su criteri formalistici o di specialità *ratione materiae*, che si può sostenere la loro prevalenza sulle norme interne aventi forza di legge.

d) L'inserimento di tali norme nell'ordinamento italiano dovrebbe essere considerato, analogamente a quanto affermato in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario, non tanto come una forma di adattamento, quanto come conseguenza di una limitazione di sovranità che lo Stato pone in essere per dare la maggior espansione possibile a determinati valori che costituiscono fondamento comune del proprio ordine costituzionale così come dell'ordine costituzionale internazionale (quest'ultimo in via di formazione, nei suoi contenuti in materia di rapporti interindividuali).

e) In questa operazione non viene del tutto rinnegato il 'dualismo' fra diritto interno e diritto internazionale: esso viene lasciato operare sul piano delle 'normali' regole di diritto e, in generale, in tutti i campi in cui la discrezionalità politica dei governi può manifestarsi liberamente. Ma dove si tratta di regole che interpretano i principi internazionalistici fondamentali della nostra Costituzione (la pace – e il ripudio della guerra –, la giustizia tra le nazioni, il riconoscimento e la garanzia dei diritti umani), si può rinvenire una sorta di obbligo incondizionato ad operare l'adattamento: lo stesso mancato 'adattamento' a norme internazionali che realizzano i diritti umani o che promuovono la pace dovrebbe essere considerato, da questo punto di vista, contrastante con il dettato costituzionale. Tale adattamento va realizzato, come abbiamo detto, anche prescindendo da talune limitazioni (relative al rango delle norme, per esempio) caratteristiche delle tradizionali procedure. In queste materie si riconosce che sia intervenuto un più alto grado di integrazione normativa tra gli ordinamenti, tale per cui la violazione delle norme di uno dei due complessi normativi implica violazione anche dell'altro e conseguente incostituzionalità degli atti che realizzano tale contrasto. È in questi termini dunque che, a nostro parere, dovrebbe essere inteso l'accento della Corte costituzionale alla "competenza atipica" contenuto nella sentenza 10/93.

f) L'insufficiente sviluppo a livello istituzionale dell'ordinamento internazionale (la mancanza di una vera giurisdizione internazionale e di una 'Corte suprema' o co-

stituzionale che interpreti in modo vincolante per le stesse Corti nazionali il diritto internazionale) rende impraticabile l'idea di far operare le norme internazionali *in quanto tali* nell'ordinamento interno. In altre parole, nonostante la presenza già ricordata di organismi di controllo sui diritti umani<sup>50</sup> e di veri e propri tribunali internazionali in materia, segnatamente la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo e la Corte interamericana di S. José di Costa Rica, non si è ancora adeguatamente sviluppata una giurisdizione internazionale sui diritti umani accessibile agli individui e a cui le stesse corti interne possano fare rinvio. Il ruolo della Corte di giustizia internazionale dell'Aja è ampiamente trascurato dagli Stati e dalla stessa Onu, che raramente sollecita l'emana-zione di pareri; la non obbligatorietà della giurisdizione, la struttura arbitrale e la limitazione alle sole cause interstatuali sono pesanti limiti alla possibilità per la attuale Cig di fungere da 'Corte suprema mondiale'. In definitiva, è ancora in gran parte attraverso i giudici nazionali che le stesse norme di origine internazionale sui diritti umani devono essere applicate.

g) Ne deriva, in conclusione, che nella presente fase spetta prevalentemente alle corti degli Stati farsi carico dell'applicazione del diritto internazionale dei diritti umani e, contestualmente, promuovere l'utilizzazione delle norme di origine internazionali nei casi in cui siano direttamente applicabili, ovvero utilizzarle nell'interpretazione delle norme interne o come parametro di legittimità costituzionale, richiamando opportunamente, ove possibile, la giurisprudenza delle corti internazionali. Questo frequente richiamarsi alla normativa internazionale rafforza l'effettiva vigenza di tali norme e può creare una sorta di 'giurisprudenza diffusa' sul complesso normativo in materia di diritti umani che supplisca alla mancanza di una 'Corte suprema internazionale'<sup>51</sup>.

### III. Conclusioni

Il tema dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, specialmente se consideriamo di quest'ultimo le norme poste a tutela dei diritti umani, rinvia necessariamente alla problematica della integrazione sul piano dei valori giuridici e sul piano politico tra gli Stati e le nazioni. La 'costituzionalizzazione' dell'ordinamento internazionale (ossia il suo divenire omogeneo al modo di disporre delle costituzioni statali) inizia con l'assunzione, tra le materie in cui esso opera, della problematica dei rapporti interindividuali, regolati al livello appunto 'costituzionale' delle garanzie dei

<sup>50</sup> È peraltro da segnalare le emanazione da parte di alcuni Comitati di 'osservazioni generali' che danno importanti e autorevoli indicazioni interpretative in ordine a singole norme dei principali strumenti internazionali sui diritti umani.

<sup>51</sup> Si può intravedere anche in questo caso una specularità con la situazione del diritto comunitario, dove una corte accentrata (la Corte di giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo) è chiamata a interpretare norme non scritte di diritto comunitario relative ai diritti fondamentali, non adottate da organi comunitari e non contenute nei trattati istitutivi ma ricavate per via di sintesi dagli ordinamenti degli Stati membri.

diritti umani fondamentali (civili, politici, economici, sociali, culturali, come richiedono le irrinunciabili esigenze di 'stato sociale' e di democrazia fatte proprie dalle Costituzioni dell'ultimo dopoguerra). Tale primo passo è stato compiuto con apprezzabili risultati dal diritto internazionale dei diritti umani.

Contestualmente al processo di 'costituzionalizzazione' del diritto internazionale, e fondandosi sugli stessi valori, procede il fenomeno di 'internazionalizzazione' delle Carte costituzionali, che fa leva essenzialmente sull'enucleazione di valori internazionalistici in base ai quali non solo deve essere funzionalizzata l'azione politica dei governi, ma anche orientata l'interpretazione e l'applicazione delle norme interne. In questa operazione, come abbiamo visto, tribunali e organi amministrativi interni sono chiamati ad attivarsi. Il raggiungimento della sostanziale saldatura tra i due ordinamenti sarà realizzato quando ciascuno dei due, comprimendo il proprio ambito di sovranità, riconoscerà all'altro la competenza esclusiva su basi di federalismo o di sussidiarietà.

Quali sono le conseguenze auspicabili che derivano da tali reciproche aperture? Alcuni effetti positivi sono direttamente legati all'attuazione dei valori internazionalistici di cui sopra abbiamo parlato: rispetto dei diritti umani su scala mondiale e pace e giustizia tra le nazioni sono dei beni in sé, finalità che possono considerarsi inerenti a qualunque costruzione giuridica. Di altri risvolti positivi diremo sinteticamente nelle righe che seguono, come conclusione di questa nostra analisi.

a) Dal punto di vista dell'ordinamento interno, il riconoscimento nel senso sopra descritto della rilevanza speciale delle norme internazionali sui diritti umani potrà innanzitutto offrire ai cittadini ulteriori forme di garanzia giurisdizionale dei loro diritti fondamentali. Dalla semplice ratifica di taluni trattati può derivare l'attribuzione a individui di più o meno incisivi poteri di azione sul piano internazionale che si aggiungono a quelli di cui gode nell'ordinamento statale (si pensi, in particolare, alle Convenzioni sui diritti umani - civili e politici - sanciti dalla convenzione del Consiglio d'Europa del 1950 e alla Convenzione interamericana del 1969). Le norme internazionali, lungi dal poter essere utilizzate esclusivamente nel senso di circoscrivere le garanzie costituzionalmente previste a livello interno, dovrebbero inoltre poter esse impiegate per intendere in senso evolutivo ed espansivo le stesse norme interne: così suggerisce di fare, tra l'altro, la citata sentenza 10/93 della nostra Corte costituzionale. In più, si può osservare, da un punto di vista più generale, come un richiamo sistematico alla normativa internazionale possa costituire una forma ulteriore di legittimazione dell'autorità dei pubblici poteri che non si ispiri alle tradizionali ideologie nazionalistiche o incentrate sull'idea di sovranità assoluta dello Stato: si prospetta piuttosto una ridefinizione delle funzioni e delle strutture di potere statale come preordinate a dei fini di promozione umana, sviluppo e democrazia, da perseguire a livello di comunità internazionale regionale e mondiale. Tale esplicita funzionalizzazione (ovvero costituzionalizzazione) dei poteri pubblici faciliterebbe l'apertura delle istituzioni statuali, fortemente sentita in questi ultimi anni in tutte le regioni del pianeta, non solo sulla sfera globale ma anche verso la dimensione substatale e locale. Non è stata affrontata nel presente scritto la questione, di notevole rilevanza nel nostro paese come in altri Stati europei, dei collegamenti, sempre più stretti, tra ordine internazionale e ordinamenti regionali o addirittura locali; il tema meriterebbe comunque uno specifico ap-

profondimento<sup>52</sup>. Questi collegamenti si manifestano anche nel fatto che sempre più frequentemente normative internazionali vengono richiamate da leggi regionali o sono richiamate in regolamenti e statuti di enti locali (Comuni, Province), e tra queste normative un posto importante è riservato alle convenzioni e agli altri strumenti internazionali sui diritti dell'uomo<sup>53</sup>. Si sta delineando una saldatura trasversale, nel nome dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, tra ordinamenti sovrani e ordinamenti di autonomia, dall'ambito internazionale a quello cittadino. Il richiamo ai diritti umani (*rectius*: ai diritti umani sanciti a livello internazionale nelle citate convenzioni) consente, in altri termini, allo Stato di non arroccarsi nella propria condizione di sovranità esclusiva e di mantenere un indispensabile ruolo di cerniera tra le nuove soggettività giuridiche e politiche che si affacciano alla scena: la comunità mondiale (l'umanità complessivamente intesa), le entità territoriali substatuali (regioni, città), le entità territoriali transnazionali (città aperte, territori sotto controllo Onu, 'euroregioni') e le entità nongovernative transnazionali (organizzazioni nongovernative di vario tipo).

b) Naturalmente anche il diritto internazionale riceverebbe impulsi positivi da un'evoluzione delle forme dell'adattamento nel senso sopra indicato. In primo luogo, sotto forma di affinamento dal punto di vista tecnico-giuridico e di maggiore efficienza delle procedure di creazione e applicazione del diritto internazionale. Anche per quest'ultimo, inoltre, si pone in questi anni un problema di nuova legittimazione: il confronto con il modo di disporre e di operare degli ordinamenti statuali promuoverebbe l'istanza di democratizzazione delle strutture istituzionali di diritto internazionale, a cominciare dalla struttura dell'Onu. Con la maggiore attenzione al momento della democrazia e al funzionamento degli istituti partecipativi, anche le istituzioni internazionali e l'ordinamento giuridico nel quale si collocano riceverebbero un più convinto riconoscimento da parte della comunità internazionale. In generale, come già abbiamo potuto osservare, la valorizzazione sul piano interno delle norme internazionali costituisce il passo fondamentale verso il rafforzamento delle istanze di tipo sovranazionale e verso l'evoluzione in senso federalistico dei rapporti tra Stati e organizzazioni internazionali. ■

#### *Abbreviazioni:*

AJIL: "American Journal of International Law".

RCADI: "Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye".

RDI: "Rivista di diritto internazionale".

<sup>52</sup> In ambito italiano sono ormai numerose le leggi regionali che si pongono l'obiettivo di dare esecuzione, nell'ambito delle competenze proprie dell'ente regionale, alle norme internazionali sui diritti umani, con particolare riguardo alla questione della cooperazione allo sviluppo. Sul tema si veda L. Chieffi, *Il ruolo delle Regioni nella promozione della cooperazione e della pace tra i popoli*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", 3/1990, pp. 65-77.

<sup>53</sup> Per notizie su come i nuovi statuti dei Comuni italiani (emanati in base alla l. 142/1990) hanno recepito e dato esecuzione alle norme internazionali sui diritti umani, si veda il n. 1/1994 del Bollettino dell'Archivio Pace diritti umani della Regione Veneto.

