

# **Il nuovo articolo 117 della Costituzione e l'adattamento italiano al diritto internazionale dei diritti umani**

Paolo De Stefani\*

## **1. Introduzione. I modi dell'adattamento del diritto interno a quello internazionale**

L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale è l'operazione di cruciale importanza attraverso cui il diritto positivo di ciascuno Stato opera la propria armonizzazione con il diritto internazionale. Gli strumenti dell'adattamento sono atti normativi, ma anche decisioni di organi giudiziari, prassi amministrative, comportamenti di qualificati attori sociali.

L'adattamento a una classe peculiare di norme di diritto internazionale qual è quella costituita dal diritto internazionale dei diritti umani, presenta dei caratteri particolari. Il contenuto delle norme internazionali sui diritti umani suggerisce infatti una certa rilettura delle correnti teorie in materia di adattamento per far posto a considerazioni che valorizzino gli elementi di continuità e di reciproca implicanza tra diritto interno e diritto internazionale, piuttosto che quelli di separatezza. Le norme sui diritti umani costituiscono infatti 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. L'operazione qui suggerita consentirebbe di evidenziare e rafforzare quella tendenza all'apertura ragionevole degli ordinamenti statali (specie a livello di organi giudiziari) verso valori giuridici internazionalistici che ha finora visto protagoniste alcune Corti costituzionali, organi giurisdizionali operanti a livello internazionale e giudici comuni. L'evoluzione nel modo di affrontare il tema dell'adattamento si accompagna infatti a un parallelo sviluppo dei caratteri del diritto internazionale che lo rendono meno distante da quello interno, soprattutto dal punto di vista della sua idoneità a creare diritti e obblighi non solo ed esclusivamente in capo agli Stati, ma anche, sia pure condizionatamente e in via riflessa, in capo a soggetti non statali,

*\* Professore a contratto di Diritto internazionale penale e di Diritto internazionale umanitario presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.*

compresi gli individui. L'attenuazione del carattere rigidamente interstatale del diritto internazionale permetterebbe insomma di concepire i rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale in chiave di tendenziale continuità, rendendo meno drammatico, almeno sul piano strutturale-normativo se non su quello politico, il momento dell'adattamento del primo al secondo.

Le forme attraverso cui l'ordinamento italiano si adatta alle norme internazionali rispecchiano prevalentemente una concezione dualista dei rapporti tra i due ordinamenti. Le procedure di adattamento utilizzate 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 vincolante 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 questione della precettività o programmaticità della norma internazionale rinvia inoltre al tema del riparto dei poteri all'interno di uno Stato tra esecutivo, legislativo e giudiziario. La tendenza al riconoscimento del carattere *self-executing* di una disposizione di diritto internazionale sarà più o meno accentuata a seconda di quanto ampio sia, per esempio, il grado di autonomia dei giudici (compresi i giudici costituzionali) rispetto alle esigenze politico-istituzionali rappresentate dal Parlamento o dal governo.

## **2. Il preteso carattere *self-executing* o non *self-executing* delle fonti internazionali**

Una prassi particolarmente preoccupante diffusa anche presso le corti italiane consiste nel ritenere in blocco non *self-executing* le norme contenute in trattati che presentano le cosiddette «clausole di esecuzione», con le quali si rinvia alla futura attività legi-

slativa o di altro genere dello Stato l'attività di implementazione degli obblighi internazionalmente sanciti. Il carattere *self-executing* o non di una norma è fatto discendere in questi casi non da una valutazione concreta della situazione su cui la norma va a incidere, quale giudizio riferito alla singolarità e unicità della situazione stessa e non automaticamente estendibile ad altre, ma da una qualificazione apodittica data astrattamente alla norma, quando non direttamente all'atto normativo nel suo complesso, alla fonte cioè, ritenuta di per sé idonea a produrre precetti immediatamente applicabili.

Anche la nostra Corte costituzionale ha assunto in alcune sue decisioni un atteggiamento del tipo sopra criticato con riguardo all'interpretazione di alcuni articoli del Patto internazionale sui diritti civili e politici, alla luce della clausola di cui all'articolo 2.2 del Patto stesso<sup>1</sup>. La sentenza 22 dicembre 1980 n. 188, per esempio, sembra suggerire che tutte le norme del Patto dovrebbero considerarsi non *self-executing*. Un atteggiamento simile si riscontra anche in altre decisioni della Corte, per esempio la sentenza 15 aprile 1981 n. 62<sup>2</sup>.

Questa interpretazione va respinta. Essa infatti non risulta conforme al significato genuino che la disposizione in parola intendeva assumere nel contesto del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ciò è convalidato anche dalle prese di posizione del Comitato dei diritti umani. Nell'Osservazione generale 3 (anno 1981) del Comitato si afferma che la norma del citato articolo 2.2 attribuisce agli Stati una certa libertà di scelta solo quanto allo strumento da utilizzare per dare applicazione alle obbligazioni contratte nel Patto (che potrà essere legislativo o di altro genere); ma certamente non rimette alla discrezionalità degli Stati parti la scelta se adempiere o meno agli obblighi assunti. Una recente bozza di osservazione generale, che aggiorna quella appena citata, è più esplicita<sup>3</sup>. Similmente si esprime il parallelo Comitato dei diritti economici, sociali e culturali nella sua Osservazione generale 3 (1990) riguardante l'articolo 2.1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, un'altra clausola di esecuzione, dal tenore ancora più generico, se vogliamo, dato che i diritti di «seconda generazione» di cui si occupa tale Patto rendono le relative norme ancor più facilmente ascrivibili alle categorie del diritto «declaratorio». L'adattamento formale in termini normativi e di giurisprudenza rappresenta insomma tale primo e necessario «passo», a cui gli Stati sono indiscutibilmente obbligati.

<sup>1</sup> Articolo 2.2: «Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a compiere, in armonia con le proprie procedure costituzionali e con le disposizioni del presente Patto, i passi per l'adozione delle misure legislative o d'altro genere che possano occorrere per rendere effettivi i diritti riconosciuti nel presente Patto, qualora non vi provvedano già le misure, legislative e d'altro genere, in vigore».

<sup>2</sup> Su questi punti, v. G. Gaja, *Le strane vicende del Patto sui diritti civili e politici dinanzi alla Corte costituzionale*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3, 1992, pp. 716-718.

<sup>3</sup> Cfr. UN doc. CCPR/C/74/CRP.4/Rev.3. (General Comments), Draft General Comment on Article 2 - The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (5-5-2003).

La posizione della Corte costituzionale sopra illustrata sembra tuttavia superata. Già la citata sentenza n. 188 del 1980 conteneva una possibile apertura alla considerazione di un ruolo attivo delle norme del Patto, ammettendo implicitamente che esse possono fungere da parametro unitamente a una disposizione della Costituzione. Esse in altri termini possono contribuire a identificare il contenuto di una norma costituzionale che si pretende in contrasto con una disposizione di legge e quindi a integrare il parametro costituzionale di legittimità. Questa funzione integrativa del dettato costituzionale riconosciuta alle norme internazionali sui diritti umani (fondamentalmente alla Convenzione europea del 1950, ma anche ai Patti delle Nazioni Unite, nonché alla Convenzione sui diritti dell'infanzia) è stata ribadita in varie occasioni dalla Corte costituzionale<sup>4</sup>. La norma costituzionale alla quale possono sistematicamente agganciarsi è naturalmente l'articolo 2: per questa via le norme internazionali non solo rientrerebbero tra le norme di immediata applicabilità, in quanto utilizzabili per integrare i parametri di costituzionalità individuati dalla Costituzione; ma si presenterebbero anche come non suscettibili di abrogazione da parte di norme interne contenute in fonti sub-costituzionali. A prescindere dal loro contenuto, in alcuni casi le norme sui diritti umani dei trattati internazionali sono considerate parametri di costituzionalità non in quanto integranti disposizioni in materia di diritti della Costituzione (o almeno non solo sotto questo profilo), ma (anche) con richiamo agli articoli della Costituzione stessa che dispongono sulle fonti dell'ordinamento, ovvero gli articoli 10.1 e 11.

Questo diverso approccio, più disponibile all'armonizzazione tra norme costituzionali interne e norme internazionali di origine pattizia, trae origine in particolare dalla sentenza 24 febbraio 1992 n. 62, confermata l'anno dopo da una pronuncia in cui la Consulta è parsa orientata a costruire dette norme come formalmente e strutturalmente dotate di una specifica resistenza nei confronti delle disposizioni contenute in leggi ordinarie successive: si tratta della nota sentenza 19 gennaio 1993 n. 10, sulla quale torneremo tra poco.

La tendenza a tacciare di programmaticità interi trattati internazionali, a prescindere da un esame dettagliato delle loro singole disposizioni, ma fondandosi essenzialmente su una generale comprensione dello strumento giuridico, si riscontra anche nella

<sup>4</sup> Si vedano, tra le altre, le sentenze 28 aprile 1994 n. 168; 29 gennaio 1996 n. 15; 12 dicembre 1998 n. 399.

giurisprudenza della Corte di cassazione. Per esempio, una serie di sentenze delle Cassazione civile hanno concordemente affermato la non applicabilità diretta delle disposizioni della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 146 del 29 ottobre 1976 (ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981 n. 159) relativa al congedo pagato della gente di mare, nel punto in cui essa prevede che la durata del congedo non deve essere inferiore a trenta giorni civili per anno di servizio, non computandosi i giorni festivi ufficiali e consuetudinari riconosciuti come tali nel paese di bandiera (articolo 3.3)<sup>5</sup>.

La Corte di cassazione si è discostata in modo netto da questo approccio «massimalista» in sentenze nelle quali veniva risolto il contrasto tra norme interne e norme della Convenzione europea dei diritti umani. A partire dalla nota sentenza *Polo Castro* (Cass. pen. 23 novembre 1988) è divenuta quasi clausola di stile nelle pronunce della Corte rilevare che «le norme della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, salvo quelle il cui contenuto sia da considerarsi così generico da non delineare specie sufficientemente puntualizzate, sono di immediata applicazione nel nostro paese e vanno concretamente valutate nella loro incidenza sul più ampio complesso normativo che si è venuto a determinare in conseguenza del loro inserimento nell'ordinamento italiano; la "precettività" in Italia delle norme della convenzione consegue dal principio di adattamento del diritto italiano al diritto internazionale convenzionale per cui ove l'atto o il fatto normativo internazionale contenga il modello di un atto interno completo nei suoi elementi essenziali, tale cioè da poter senz'altro creare obblighi e diritti, l'adozione interna del modello di origine internazionale è automatica (adattamento automatico) [...]».

L'impatto pratico, tuttavia, di tale apertura non è stato particolarmente spettacolare. In effetti, nelle varie sentenze in cui è stata valutata la corrispondenza o meno dell'ordinamento italiano agli standard della Convenzione europea sui diritti umani, compresa anche la citata *Polo Castro*, il giudizio sulle singole norme convenzionali considerate è stato pressoché costantemente espresso nel senso della loro inapplicabilità diretta<sup>6</sup>. Sono relativamente pochi i casi in cui una norma della Convenzione è servita a orientare l'interprete verso una decisione in conformità, svolgendo quindi un ruolo attivo nel bilanciamento delle diverse opzioni prospettabili<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Si possono citare Cass. civ. sez. lav. 24 novembre 1989 n. 5048; 5 febbraio 1993 n. 1437; 10 settembre 1993 n. 9459; 6 febbraio 1999 n. 1062.

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo, si possono citare: Cass. pen. sez. un. 26 aprile 1990; Cass. pen. sez. II, 20 maggio 1991 n. 2823; Cass. pen. sez. I, 28 maggio 1996 n. 2549.

<sup>7</sup> Si può citare Cass. pen. sez. I, 14 ottobre 1999 n. 5611: «Nel contrasto fra la disposizione generale e quella specialmente apprestata a presidio del tempestivo controllo sulla legittimità della disposta restrizione della libertà personale – in conformità alle previsioni dell'art. 5 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo resa esecutiva con L. 4.8.1955 n. 848 – non può non prevalere quest'ultima».

L'adattamento ordinario, come sopra accennato, consiste nel produrre da parte dell'ordinamento interno fonti proprie il cui contenuto prescrittivo tuttavia dipende solo indirettamente e parzialmente dalla volontà del legislatore statale, essendo precondizionato dall'esistenza di norme internazionali a cui si tratta di dare effettività. In altre parole, si può parlare di norme interne che vengono adottate, secondo gli ordinari procedimenti statali di creazione delle norme, le quali hanno alla base della loro emanazione un motivo particolare, ossia l'esigenza di adattare la situazione giuridica interna agli impegni fissati da norme internazionali.

### **3. Il rango delle norme interne di adattamento e il nuovo articolo 117 della Costituzione**

Le norme interne di adattamento, create secondo i procedimenti ordinari di normazione, risultano in tutto e per tutto assimilabili alle altre norme di diritto statale aventi lo stesso rango: dal punto di vista dell'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 dei valori giuridici esterni (internazionali). 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; oppure quando sussista l'avvertenza autentica che il provvedimento di legge è emanato in esecuzione di un trattato. In tali ipotesi la legge ordinaria acquista un'efficacia – esattamente un particolare grado di resistenza – che altrimenti essa non avrebbe, nel senso che non può essere abrogata o modificata se non per mezzo del procedimento di revisione costituzionale o di un procedimento differenziato rispetto all'ordinario procedimento legislativo. Le norme internazionali devono costituire, per quanto possibile, criterio interpretativo delle norme interne che danno loro attuazione, nel senso che dovrebbe prevalere l'interpretazione che garantisce la maggiore conformità al

dato giuridico internazionale.

Questa ricostruzione, tradizionale nel sistema italiano, non può tuttavia non subire i contraccolpi della recente riforma dell'articolo 117 della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3/2001<sup>8</sup>. Il primo comma novellato dell'articolo 117 dispone infatti 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». Ne consegue, tra l'altro, che l'accordo internazionale non costituisce mera *occasio legis*, senza conseguenze circa il rapporto tra legislazione interna e atto internazionale. Anche la norma che attua l'adattamento ordinario infatti non può discostarsi dall'obbligo internazionale di cui parla l'articolo novellato. La conseguenza sarebbe non solo la responsabilità internazionale dello Stato per non avere dato seguito in modo coerente all'impegno internazionalmente assunto, ma la stessa incostituzionalità della legge. Di qui la necessità per il legislatore statale di accertare sistematicamente con la massima cura la corrispondenza della normativa di adattamento ordinario con l'effettivo disposto dell'accordo internazionale, non avendo l'eventuale scostamento un potere di «autoassolversi», sul piano dell'ordinamento interno, in ragione delle normali regole di successione delle leggi di pari grado. La questione può diventare significativa in relazione alle norme, generalmente immesse nel nostro ordinamento tramite riformulazione del loro testo originario, contenute in atti di organi internazionali creati in virtù di trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Tipico il caso delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, le quali nella maggior parte dei casi richiedono l'emanazione di norme interne, non essendo generalmente immediatamente eseguibili (ma la cui parte *self-executing* può nondimeno produrre i suoi effetti senza ulteriori filtri nazionali).

Ma dall'articolo 117.1 deriva anche un'altra importante conseguenza, che riguarda il versante positivo dell'obbligo di rispettare i vincoli di diritto internazionale. Tale rispetto si attua infatti non solo non emanando norme contrastanti con l'obbligo internazionale, ma anche adottando tempestivamente tutte le norme richieste da tale obbligo. Alla pressione dall'esterno si aggiunge, concentrata sul legislatore statale o regionale, una pressione dall'interno dello stesso ordinamento nazionale. Motivo in più per spingere le istanze giurisdizionali interne a non

<sup>8</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (in «Gazzetta Ufficiale», 24 ottobre, n. 248): «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

abusare del riferimento al carattere non *self-executing* delle norme internazionali per evitare di dar loro applicazione o, più precisamente, per appiattirsi passivamente su norme interne palesemente inadeguate a corrispondere agli obblighi che pone il diritto internazionale.

#### **4. L'adattamento speciale e l'ordine di esecuzione. Implicazioni del nuovo articolo 117 della Costituzione**

I procedimenti speciali previsti nel nostro ordinamento sono di due tipi: si può trattare di adattamento automatico (previsto dalla norma di cui all'articolo 10, primo comma, della Costituzione) o di adattamento 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/transcodificazione 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 a una certa categoria di fonti (tale è il meccanismo dell'articolo 10, primo comma, della Costituzione), ovvero attraverso un dispositivo da attivare di volta in volta nei riguardi di singole fonti (meccanismo dell'ordine di esecuzione).

Il primo comma dell'articolo 10 della Costituzione dispone che «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute»<sup>9</sup>. Le norme internazionali aventi la caratteristica di essere consuetudinarie e accettate dalla generalità degli Stati sono quindi direttamente applicabili dai giudici e in genere dagli operatori giuridici interni, ai quali spetta il compito di rilevarne l'esistenza e il contenuto. Si tratta di un compito peraltro estremamente delicato, che comporta per esempio prese di posizione riguardo al valore giuridico di fonti o presunte fonti quali i principi generali del diritto, le risoluzioni o dichiarazioni di organizzazioni internazionali ecc. In ogni caso, al di là della chiara posizione espressa dalla Corte costituzionale e dalla maggior parte della dottrina italiana, sembra che, se realmente il rinvio fosse da intendere diretto, più che a una categoria formale di fonti normative (le consuetu-

<sup>9</sup> Come è noto, questa enunciazione riproduce letteralmente il disposto dell'articolo 4 della Costituzione di Weimar: «Die allgemein anerkannten Regeln der Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichrecht».



dini 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.

L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme di diritto internazionale pattizio si realizza invece (limitatamente 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/convenzione/accordo [...]». 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 disciplinato dalla Costituzione italiana, né da alcun'altra norma sulla produzione giuridica; la materia è dunque regolata dalla prassi e dall'opportuna estensione delle norme costituzionali riguardanti in generale l'emanazione degli atti normativi. La prassi dell'ordine di esecuzione viene incontro da un lato all'esigenza di garantire il controllo da parte del potere legislativo sull'attività di produzione di norme giuridiche internazionali, in gran parte affidata all'esecutivo, ma nondimeno suscettibile di coinvolgere anche il Parlamento in sede di esecuzione delle norme pattizie nell'ordinamento interno; dall'altra, al permanere del pregiudizio sul monopolio statale del diritto, che richiedeva comunque l'interposizione di una norma statale, anche quando meccanismi come quello dell'articolo 80 della nostra Costituzione potevano essere giudicati sufficienti a garantire in modo soddisfacente e in via preventiva le prerogative parlamentari e il principio di sovranità popolare.

La prassi italiana riunisce in un unico atto legislativo autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione. Questa riunione in uno stesso provvedimento 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 appunto il fatto che, fino all'avvenuta entrata in vigore sul piano internazionale della Convenzione, l'ordine di esecuzione è sottoposto a 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.

Dopo la riforma del Capitolo V della seconda parte della Costituzione, tuttavia, il panorama è mutato. L'articolo 117, primo comma, ha infatti allargato il blocco di norme che vincolano il legislatore (nazionale e regionale), menzionando esplicitamente, accanto alla Costituzione, l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali.

In effetti, è sempre stata presente la tendenza a riconoscere alle norme aventi origine internazionale (convenzionale) una certa maggiore resistenza rispetto alle norme interne formalmente poste sullo stesso piano gerarchico. Inevitabilmente, tuttavia, le ricostruzioni giuridiche del fenomeno tecnico dell'adattamento al diritto internazionale fatte in vista di assicurare a quest'ultimo una qualche prevalenza sulla normativa interna fondata su considerazioni formali, si sono scontrate, fino alla riforma dell'articolo 117, con la carenza di indicazioni esplicite contenute a questo riguardo nella Carta costituzionale e dunque sulla relativa labilità dei criteri interpretativi proposti.

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 dell'Unione europea. La posizione della nostra Corte costituzionale su questo punto è negli anni maturata nel senso indicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in forme particolarmente nette nella sentenza *Simmenthal* del 9 marzo 1978 (causa 106/77), pur senza accoglierlo completamente. La nota sentenza della Corte costituzionale 170/84 afferma così che le norme dell'Unione europea hanno in Italia la stessa efficacia che attribuisce loro l'ordinamento comunitario; ciò comporta la sistematica prevalenza del diritto comunitario su quello interno, attraverso il meccanismo particolare della disapplicazione della norma interna incompatibile. La posizione così raggiunta si fonda su un doppio criterio: di competenza funzionale, per cui lo Stato si ritira preventivamente dalle materie attribuite dai trattati comunitari agli organi europei, e di de-enfatizzazione della sovranità statale, riconnesso dalla stessa Corte all'articolo 11 della Costituzione.

Questo modo di affrontare il problema sembra fare piazza pulita in maniera fin troppo drastica (con un richiamo all'articolo

11 come *Grundnorm* sulla produzione che taluno ha ritenuto non raccomandabile) della problematica dell'adattamento al diritto internazionale. 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>10</sup>. Il diritto internazionale non gode della stessa 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 dell'Unione (in particolare della Commissione) e dalla puntigliosa difesa delle prerogative e della prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello interno condotta dalla Corte di giustizia. Simili strutture istituzionali 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 inseriva la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 1993. In questa sentenza la Corte giustifica il permanere in vigore delle norme dell'articolo 14.3 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dell'articolo 6.3 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 modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria». La sentenza citata della Corte costituzionale fu seguita di lì a poco da un'altra importante sentenza delle sezioni unite della Cassazione che chiudeva in qualche modo una divergenza intercorsa tra le varie sezioni circa il peso da riconoscere alle disposizioni della Convenzione europea dei diritti umani confliggenti con la legislazione interna. La sentenza *Medrano*<sup>11</sup> risolve un problema di *lex posterior* apparentemente incompatibile con l'articolo 8 della Convenzione europea affermando che «la convenzione europea ha una particolare forza di resistenza rispetto alla normativa ordinaria successiva, forza dovuta alla natura di principi generali dell'ordinamento che deve essere riconosciuta alle disposizioni della convenzione in conseguenza del loro inserimento nell'ordinamento italiano». Anche la Cas-

<sup>10</sup> Cfr. T. Ballarino, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1997, p. 192.

<sup>11</sup> Cass. pen. sez. I, 10 luglio 1993.

sazione dunque fa proprio il giudizio di «atipicità» a cui aveva fatto ricorso la Consulta per far salva la disposizione convenzionale. Aggiunge inoltre la Cassazione un'interessante discussione circa i criteri interpretativi della norma internazionale in questione elaborati dalla Corte di Strasburgo, lasciando intendere come una conformità dovrebbe essere ricercata non solo tra le normative interna e convenzionale, ma anche tra le rispettive giurisprudenze. Inoltre, un terzo profilo di interesse della sentenza risiede nel riferimento in essa esplicitato alla progressiva incorporazione della Convenzione europea del 1950 nel diritto comunitario, di cui concorre a individuare i principi generali, analogamente a quanto avviene rispetto all'ordinamento italiano. La sentenza non pone sullo stesso piano il «sistema» di Strasburgo e quello comunitario, ma indubbiamente suggerisce che forse il giudice di merito dovrebbe dimostrare maggiore coraggio nel fare un uso attivo delle norme internazionali sui diritti umani, promuovendone ove possibile la diretta applicazione, alla stregua di quanto pacificamente avviene con il diritto comunitario.

Nelle due pronunce del 1993 appena considerate sembra emergere insomma un approccio alle norme internazionali oggetto di adattamento che non si limita a verificarne il profilo formale al fine di risolvere il problema della loro applicazione al caso concreto, ma si spinge a considerarne il merito, il fatto cioè che esse introducono nell'ordinamento nazionale valori giuridici «qualificati», di natura sovraordinata rispetto alle norme standard contenute in fonti legislative ordinarie, ciò che fa di esse norme riconducibili a fonte, appunto, «atipica». Per risolvere il problema della coerente interpretazione della pronuncia costituzionale e della parallela sentenza *Medrano*, risulta insomma necessario, a nostro parere, fare intervenire valutazioni che non tengano conto solamente dei meccanismi formali di adattamento del diritto interno, ma anche del contenuto sostanziale o assiologico 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.

In questa direzione sembra spingere anche, a nostro parere, il nuovo articolo 117, primo comma, della Costituzione. Questa

<sup>12</sup> In merito al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, tra quanto prodotto dalla letteratura costituzionalistica e internazionalistica italiana, segnaliamo: P. Bilancia, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, e Id., *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in «Osservatorio sul federalismo», rispettivamente del 6 dicembre 2001 e del 7 gennaio 2002, pubblicato on line su: [www.statuti-regionali.it](http://www.statuti-regionali.it) (visitato: ottobre 2003); E. Cannizzaro, *La riforma «federalista» della costituzione e gli obblighi internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 4, 2001, p. 927; Id., *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, relazione alla conferenza «Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario», Genova, 23 marzo 2002 (disponibile on line: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); visitato: ottobre 2003); A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, relazione al seminario «Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione», Bologna, 14 gennaio 2002 (disponibile on line: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); visitato: ottobre 2003); G. Gemma, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2002, p. 605; A. Guazzarotti, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2003, p. 25; A. Mangia, *Ancora sugli obblighi internazionali nel titolo V*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2002, p. 806; F. Pizzetti, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, paper (disponibile on line: [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it); visitato: aprile 2003); B. Randazzo, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, Testo provvisorio della relazione al convegno «La Corte e le Corti», Catanzaro, 31 maggio-1° giugno 2002; A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle*

norma, come sopra accennato, impone alla legislazione interna il vincolo oltre che della Costituzione, anche dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Molti sono gli appunti mossi a tale disposizione dalla dottrina. Per esempio, quello di non avere specificato a quali obblighi internazionali ci si riferisce: se qualunque accordo internazionale (anche stipulato da organi regionali?) fosse idoneo a vincolare il legislatore statale e regionale, avremmo offerto al potere esecutivo (che generalmente negozia e conclude tali accordi) un comodo sistema di aggiramento della sovranità statale espressa dalle assemblee parlamentari. La successiva legge delega del 5 giugno 2003 n. 131 («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») non ha introdotto elementi particolarmente illuminanti. Dispone infatti l'articolo 1.1: «1. Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali»<sup>12</sup>.

Parte consistente della dottrina è stata dunque indotta a «sterilizzare» il nuovo articolo 117.1, segnalando, in particolare, che si tratta di una norma collocata nel titolo dedicato a «Regioni, Province e Comuni» e quindi inadatta a riformare la materia dei rapporti tra Stato e ordinamento internazionale; osservando che essa comunque non si qualifica come norma di rinvio che possa sostituire (ovvero smentire) gli articoli 10.1 e 11 come fondamento dell'adattamento della legge nazionale al diritto internazionale, alterando gli equilibri tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario faticosamente raggiunti per via giurisprudenziale; notando infine che essa non attribuisce esplicitamente valore costituzionale alle norme internazionali pattizie, giacché si limita a porre un vincolo dal basso, per così dire, senza pronunciarsi sul rango delle norme che lo stabiliscono.

Mi sembra che il «cordone sanitario» creato attorno al nuovo articolo 117 nelle parti che riguardano il rapporto dello Stato e delle Regioni con il diritto internazionale sia eccessivo. In effetti, la norma non pretende di innovare (in un modo che sarebbe invero piuttosto radicale, anche al confronto degli assetti costituzionali di paesi tradizionalmente «monisti») in tema di mec-

canismi formali di adattamento al diritto internazionale, quanto, a nostro avviso, di individuare un «blocco» di norme e principi che si presti a fungere da parametro assiologico per il legislatore nazionale e regionale, una volta venuto meno il ruolo «unificante (e in ambiti specifici anche “uniformizzante”) [...] non svolto dalla Costituzione [ma] integralmente affidato, e comunque di fatto concretamente esercitato, proprio dal legislatore statale»<sup>13</sup>.

In altre parole, ci sembra che l'importanza del nuovo articolo 117.1 sia da rinvenire nel fatto di individuare i tre «sistemi» normativi della Costituzione, del diritto comunitario e degli accordi internazionali non nella loro qualità di fonti dotate di rango superlegislativo in senso formale, bensì come «sistemi» che definiscono lo spazio valoriale e istituzionale di riferimento per ogni soggetto che intenda cimentarsi nella produzione normativa. Il richiamo alla Costituzione, in questo senso, non è pleonastico nella misura in cui ciò che «vincola» allo stesso modo il legislatore statale (che in realtà dispone del potere di riformare la Costituzione stessa e di produrre leggi costituzionali) e quello regionale è il nucleo duro della Carta: i principi supercostituzionali insuscettibili di riforma e sostanzialmente rinvenibili nella parte prima. Allo stesso modo, l'ordinamento comunitario si pone come un dato normativo e istituzionale ineludibile per ogni legislatore nazionale e subnazionale, in virtù della «prevalenza» che la normativa comunitaria si è conquistata e che l'ordinamento nazionale le ha riconosciuto. Per quanto concerne gli obblighi internazionali, la questione appare più delicata. Non qualsiasi obbligo dovrebbe, a nostro parere, rappresentare un vincolo per il legislatore. La distinzione tra obblighi «vincolanti» e non, non si pone tuttavia alla stregua di considerazioni di tipo formale, in relazione ai caratteri della fonte che veicola la norma internazionale, bensì, appunto, in ragione del loro contenuto sostanziale, capace di esprimere valori giuridici fondamentali sia per la comunità internazionale, sia per le collettività di cui i *law-makers* statali e regionali sono rappresentanti.

In tale direzione, ci sembra ragionevole pensare che gli obblighi internazionali di cui è menzione nell'articolo 117.1 siano quelli che appaiono già ora «cooptati» dalla Corte costituzionale come parametri di giudizio a integrazione delle norme della Costituzione stessa, in particolare quelle che tutelano i diritti inviolabili

*Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, testo rielaborato di relazione svolta al convegno «Potere estero delle Regioni e allargamento a Est dell'Unione europea. Prospettive per la Regione Friuli Venezia Giulia», Udine, 14 dicembre 2002 (disponibile on line: [www.giur-cost.it](http://www.giur-cost.it); visitato: ottobre 2003); F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2002, p. 1358; G.F. Ferrari, C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in «Foro italiano», n. 7-8, V, 2001, p. 194.

<sup>13</sup> F. Pizzetti, *I nuovi elementi...*, cit.

della persona e rispetto ai quali si è costantemente posto il problema di garantirne la resistenza rispetto a norme successive deteriori. Insomma, ci pare che, pur ammettendo che il nuovo articolo 117.1 non sia idoneo a innovare in tema di meccanismi formali di adattamento al diritto internazionale pattizio, la sua previsione dovrebbe indurre perlomeno a superare i dubbi circa il valore sovraordinato delle norme internazionali suscettibili di affiancarsi alle garanzie della Carta costituzionale nella tutela della persona.

### **5. «Disapplicazione» delle norme interne incompatibili con il diritto internazionale dei diritti umani?**

Taluno ha prospettato, sulla scorta dell'articolo 117.1 novellato, una sorta di equiparazione delle garanzie giudiziarie a tutela dei diritti garantiti dagli obblighi internazionali a quelle oggi operanti a tutela delle norme dell'ordinamento comunitario. L'esito di tale ricostruzione potrebbe essere quello di avviare una prassi di disapplicazione delle norme interne in contrasto con convenzioni internazionali, analoga a quella invalsa in relazione alle norme comunitarie. E in effetti vi è già traccia in giurisprudenza di pronunce di giudici di merito che hanno operato in tal senso<sup>14</sup>. La base per queste ardite operazioni è data non tanto da una rafforzata utilizzazione delle norme internazionali sui diritti umani (soprattutto, ma non esclusivamente, la Convenzione europea), quanto dalla circostanza che le norme sui diritti umani e, nello specifico, la Convenzione europea del 1950, sono state espressamente «comunitarizzate» dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea. I giudici interni, dunque, che sono anche «giudici comunitari», dovendo dare diretta applicazione al diritto dell'Unione, dovrebbero applicare la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali come fosse parte integrante del diritto comunitario, operando con gli stessi poteri processuali che attribuisce loro il diritto comunitario (compreso il potere di sindacare la legge nazionale alla stregua della Convenzione europea sui diritti umani e disapplicarla se del caso).

In realtà, questa possibilità di disapplicare la legge nazionale senza prima sollevare la questione pregiudiziale ex articolo 234 del Trattato sulla comunità europea non sussiste, a meno che

<sup>14</sup> Tribunale di Genova, sentenza 4 giugno 2001, in «Foro Italiano», I, 2001, p. 2653; Corte d'appello di Roma, sez. lav., Ordinanza 11 aprile 2002. Su questa giurisprudenza in termini critici si veda B. Randazzo, *Giudici comuni...*, cit.; A. Guazzarotti, *I giudici comuni...*, cit.

non vi sia già stato sul punto un chiaro precedente fornito dalla Corte di giustizia. La possibilità di «spogliare» la Corte costituzionale e la stessa Corte europea dei diritti umani di buona parte della loro competenza, facendo confluire nell'alveo del diritto comunitario la gran parte delle questioni in materia di diritti umani che costituiscono il «pane quotidiano» di tali istituzioni, non appare d'altro canto realistica. La Corte del Lussemburgo non può considerare le norme della Convenzione europea sui diritti umani che in relazione al diritto comunitario e quindi molte delle questioni di cui tratta la Convenzione del 1950 continueranno a interessare la Corte costituzionale e arriveranno a Strasburgo solo successivamente, in omaggio alla natura sussidiaria della giurisdizione della Corte, come espressa dalla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (articolo 34). Se è vero quindi che la disapplicazione della legge nazionale per contrasto con la Convenzione europea del 1950 non è nei poteri del giudice comune, poiché nella fattispecie corrisponderebbe a un inammissibile annullamento della legge per via giudiziaria, è anche evidente che, in modo intenso dopo la riforma dell'articolo 117.1, una discreta massa di questioni di costituzionalità potranno pervenire alla Corte costituzionale in relazione a leggi interne che non sono adeguate a dare attuazione agli standard sui diritti umani stabiliti non solo dalla Convenzione europea sui diritti umani, ma anche da varie altre convenzioni internazionali in materia. Potrebbe non essere escluso a questo punto che ragioni di economia processuale e pressioni esercitate dalla stessa Corte di Strasburgo conducano a dare vita, per via giurisprudenziale, a una forma di rinvio pregiudiziale alla Corte europea dei diritti umani o a forme di controllo diffuso sulla rispondenza alla Convenzione europea di leggi interne assimilabili a quelle introdotte per la materia comunitaria dalla sentenza *Granital*, soprattutto se dovesse parallelamente procedere la riforma della struttura della Corte di Strasburgo tendente a trasformarla sostanzialmente in una corte di tipo «costituzionale», con un più rigoroso filtro ai ricorsi individuali e la possibilità di concentrarsi sulle questioni di maggior rilevanza giuridica e più innovative<sup>15</sup>.

In definitiva, allo stato attuale, la principale raccomandazione che sembra emergere dall'esame della possibile incidenza del nuovo articolo 117.1 consiste nel promuovere presso tutte le corti (e in generale presso gli operatori del diritto) un più attivo

<sup>15</sup> Cfr. L. Wildhaber, *A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?*, in «Human Rights Law Journal», vol. 23, n. 5-7, 2002, p. 161.



ricorso alle norme internazionali che, inquadrandosi nella funzione di garanzia dei diritti umani, rientrano nella previsione di vincolatività dell'articolo 117.1. È importante precisare che il richiamo al diritto internazionale in questi casi non dovrebbe limitarsi alle norme che lo individuano, ma anche alle prassi, soprattutto giurisprudenziali, che ad esso danno concreta attuazione poste in essere dagli organismi internazionali di riferimento.

## 6. Conclusioni

A conclusione di queste considerazioni potremmo fissare i seguenti punti.

a) Le norme di diritto internazionale che potrebbero avere un'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) Per il loro contenuto normativo, le norme considerate si collocano naturalmente, una volta inserite nell'ordinamento di uno Stato, a un livello sostanzialmente 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.

c) 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 internazionale.

d) In questa operazione non viene del tutto rinnegato il dualismo fra diritto interno e diritto internazionale, 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 a operare l'adattamento: lo stesso mancato adatta-

mento 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. In queste materie insomma si riconosce che sia intervenuto (o che comunque sia altamente auspicabile) 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 dovrebbe essere inteso l'accento della Corte costituzionale alla «competenza atipica» contenuto nella sentenza n. 10/1993. Ed è a questa conclusione che a nostro giudizio conduce una lettura «progressiva» dell'articolo 117.1 della Costituzione.

e) L'insufficiente sviluppo a livello istituzionale dell'ordinamento 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 e di veri e propri tribunali internazionali in materia, segnatamente la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo e la Corte interamericana di San 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. Pertanto è ancora in gran parte attraverso i giudici nazionali che le stesse norme di origine internazionale sui diritti umani devono essere applicate.

f) 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 internazionale 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, e operando in conformità con quest'ultima.

Si può infine osservare, da un punto di vista più generale, come un richiamo sistematico alla normativa internazionale può 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 e limitazione (ovvero costituzionalizzazione)<sup>16</sup> 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 mondiale 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 approfondimento<sup>17</sup>. Questi collegamenti si manifestano anche nel fatto che frequentemente normative internazionali vengono richiamate da leggi e statuti regionali o statuti e atti a livello di Comuni e Province, e tra queste normative un posto importante è riservato alle convenzioni e agli altri strumenti internazionali sui diritti dell'uomo. 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 solipsistica condizione di sovranità esclusiva e di mantenere tuttavia un indispensabile ruolo di cerniera tra le nuove soggettività giuridiche e politiche che si affacciano alla scena: la comunità «globale», le entità territoriali substatali (regioni, città...), le entità territoriali transnazionali (città aperte, territori sotto controllo ONU, «euroregioni» o altre aggregazioni frutto di accordi tra enti substatali...) e le entità non governative transnazionali (organizzazioni non governative di vario tipo, incluse le imprese).

<sup>16</sup> «Per un verso, la Costituzione è un sistema di valori (sostanziali); per l'altro, un sistema di procedure e, dunque, di limiti [...] La Costituzione reale/vivente è un "sistema" di limiti giuridici fondamentali» (A. Spadaro, *Contributo per una teoria della Costituzione. I. Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, Giuffrè, 1994). V. anche A. Papisca, *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico*, in L. Strumendo (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, Padova, Cedam, 1998, p. 27.

<sup>17</sup> In ambito italiano la questione si prepara a «esplosione» alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, e specie con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 117: «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».