

CAPITOLO IV

L'ADATTAMENTO DEL DIRITTO INTERNO AL DIRITTO INTERNAZIONALE

SEZIONE I

L'ADATTAMENTO AL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Le teorie sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale – 2. L'adeguamento del diritto interno al diritto internazionale mediante il c.d. *adattamento*. – 3. I procedimenti di adattamento al diritto internazionale. – 4. L'adattamento al diritto consuetudinario. – 5. L'adattamento ai trattati internazionali. – 6. L'adattamento ai trattati in Italia. – 7. I poteri delle regioni in materia di adattamento ai trattati internazionali. – 8. L'adattamento agli atti delle organizzazioni internazionali. – 9. L'adattamento del diritto italiano alle fonti previste da accordi.

1. LE TEORIE SUI RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO INTERNAZIONALE.

Dalla fine del diciannovesimo secolo la dottrina internazionalistica ha iniziato un'accesa discussione relativa al problema dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, dividendosi tra i fautori della teoria *dualista* e quelli della teoria *monista*.

La dottrina dualista (T. PERASSI) sostiene la sostanziale separazione ed indipendenza reciproca tra il diritto internazionale e il diritto interno, i quali costituirebbero due sistemi giuridici del tutto distinti, indipendenti, originari e autonomi. In base a tale teoria, oltre all'ordinamento internazionale esisterebbero una pluralità di ordinamenti nazionali autonomi e separati, corrispondenti al numero di Stati. Per questa ragione la dottrina dualista è altresì denominata *pluralista* e ammette una possibile contraddizione tra i sistemi normativi interni e l'ordinamento internazionale.

LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

In merito alla presunta separazione tra i due sistemi giuridici si veda la decisione della Corte permanente di giustizia internazionale del 25 maggio 1926, “Case Concerning Certain German Interests in Polish Upper Silesia” (Germania c. Polonia), nonché la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20 luglio 1989 sul caso “Elettronica Sicula S.p.A.” (Stati Uniti d’America c. Italia).

La dottrina monista (H. KELSEN), ritenendo inammissibile il contrasto tra diversi sistemi giuridici (che ne impedirebbe la corrispondenza al criterio dell’effettività) e, di conseguenza, la loro separazione, sostiene l’esistenza di un unico ordinamento giuridico armonico, nel cui ambito la normativa internazionale e quella nazionale coesistono. Data l’unicità di tale sistema, nel suo ambito non può sorgere alcuna contraddizione.

Gran parte dei fautori della teoria monista sostiene, altresì, il primato del diritto internazionale sul diritto interno, in quanto gli ordinamenti statali deriverebbero da una norma di base (*Grundnorm*) a carattere internazionale e sarebbero, dunque, delegati dall’ordinamento giuridico internazionale.

In realtà entrambe le teorie presentano delle lacune evidenti. La dottrina dualista, constatando l’assenza di un contrasto permanente ed istituzionale tra i due sistemi giuridici del diritto interno e del diritto internazionale, in considerazione della loro reciproca separazione ed indipendenza non riesce – peraltro – a scorgere le modalità di adeguamento dell’uno all’altro. La teoria monista, non potendo non constatare la possibilità della sussistenza – esclusivamente temporanea – di un contrasto tra i due sistemi giuridici, non riesce a conciliarlo con l’unità degli stessi.

Le lacune anzidette possono essere risolte esclusivamente attraverso l’abbandono del metodo normativo mediante il ricorso a quello realistico, che ammette la superiorità del diritto internazionale su quello interno.

LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

In ordine alla giurisprudenza internazionale che ha affermato la prevalenza del diritto internazionale sul diritto interno, si veda la sentenza arbitrale del 14 settembre 1872 nel caso dell’Alabama; il parere della Corte permanente di giustizia internazionale del 21 febbraio 1925 sullo “Scambio di popolazioni greche e turche”; nonché il parere della Corte internazionale di giustizia del 26 aprile 1988 in materia di “Applicazione degli obblighi di arbitrato ai sensi dell’Accordo del 1947 sulla sede delle Nazioni Unite”.

La teoria monista *strutturale* (R. QUADRI) rifiuta la concezione dell'ordinamento giuridico statale come mero insieme di norme, sostenendo l'idea di un ordinamento giuridico costituito dai comandi di una struttura sociale dotata di forza irresistibile. Di conseguenza, la superiorità del diritto internazionale su quello interno deriva dalla superiorità della Comunità internazionale sulle singole strutture statali, da quest'ultima condizionate.

Peraltro, l'azione della Comunità internazionale (l'insieme degli Stati *uti universi*) si limita *strutturalmente e funzionalmente* a favore degli Stati *uti singuli*, garantendo loro l'autonomia, l'esercizio esclusivo del potere di governo sulle comunità ivi stanziate, nonché la funzione normativa.

Tra i due ordinamenti è – dunque – ipotizzabile una contraddizione esclusivamente temporanea, in quanto in base al criterio dell'*effettività* (e all'impossibilità che norme giuridiche contrastanti possano essere effettive, cioè funzionare) l'ordinamento internazionale e quello interno funzionano in perfetta armonia: un contrasto generale ed istituzionale tra norme giuridiche interne e diritto internazionale non è dunque ammissibile. Da tale considerazione deriva il rifiuto dell'idea puramente normativa della separazione e dell'indipendenza tra i due ordinamenti giuridici, sostenuta dalla dottrina dualista.

2. L'ADEGUAMENTO DEL DIRITTO INTERNO AL DIRITTO INTERNAZIONALE MEDIANTE IL C.D. ADATTAMENTO.

Indipendentemente dalla posizione assunta nei confronti del rapporto tra diritto interno e diritto internazionale, la dottrina ammette la necessità che il diritto statale si adegui ai comandi della normativa internazionale. Ciò in quanto le norme a carattere internazionale hanno come destinatari gli Stati, e non i soggetti di diritto interno. Di conseguenza, le stesse non possono imporre agli organi dello Stato il rispetto delle disposizioni in esse previste nei confronti dei soggetti degli ordinamenti nazionali.

Per le fonti internazionali destinate a trovare applicazione all'interno degli Stati si pone, dunque, il problema di garantire l'adempimento dell'obbligo a carico degli Stati di rispettare il diritto internazionale, generalmente previsto a livello di diritto interno.

Diversamente da quanto avviene per gli Stati, per i quali le norme internazionali hanno natura giuridicamente vincolante, all'interno degli ordinamenti statali – nell'ambito dei rapporti tra i soggetti di diritto interno – le stesse assumono la natura di meri fatti giuridici. Affinché dette fonti possano disciplinare i rapporti da ultimo menzionati ed essere, conseguentemente, applicate nell'ambito delle

giurisdizioni nazionali è necessario che le norme internazionali siano trasformate in norme interne (cioè immesse nell'ordinamento nazionale).

Detta trasformazione è necessaria in tutti quegli ordinamenti statali (come il nostro) caratterizzati da un rapporto di dipendenza "tendenzialmente totale del giudice alla legge". In tali ordinamenti "l'osservanza del diritto internazionale non potrà aver luogo che per il tramite legislativo in quanto il diritto internazionale come tale sarà fuori dell'orizzonte del giudice (sarà un *fatto*)" (R. QUADRI).

3. I PROCEDIMENTI DI ADATTAMENTO AL DIRITTO INTERNAZIONALE.

Costituendo un'attività meramente interna, il procedimento di adattamento del diritto statale al diritto internazionale è disciplinato a livello nazionale, secondo scelte che confluiscono, generalmente, in modelli simili in base alla matrice giuridica dei diversi Stati.

Per quanto riguarda le norme internazionali non *self-executing*, che non contengono tutti gli elementi necessari per trovare applicazione all'interno degli Stati, le stesse devono essere necessariamente integrate mediante una normativa di diritto nazionale che le renda applicabili in sede nazionale.

Diversamente, per le norme internazionali *self-executing* (complete) non è tecnicamente necessaria una normativa di diritto interno che ne riproduca di volta in volta il contenuto, essendo sufficiente un mero rinvio *una tantum* da parte di una norma nazionale per garantire la piena corrispondenza del diritto nazionale alle modifiche intervenute a livello di ordinamento internazionale. Tale norma di rinvio, chiamata *trasformatore permanente*, integra il procedimento di *adattamento automatico* del diritto interno al diritto internazionale.

La norma in questione, tranne alcune eccezioni, viene generalmente contenuta nelle costituzioni di gran parte degli ordinamenti giuridici statali.

APPROFONDIMENTI

Negli ordinamenti di Common Law il principio in base al quale "International Law is a Part of the Law of the Land", elaborato nel Settecento da Sir William Blackstone, è applicato unanimemente dalla giurisprudenza. Negli ordinamenti della maggioranza degli Stati europei continentali (Italia, Francia, Germania, Austria, Grecia, Portogallo, Svizzera) l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale è previsto a livello costituzionale. Si vedano, in proposito, l'art. 10 della Costituzione italiana; il Preambolo e l'art. 26 della Costituzione francese del

1946; l'art. 25 della legge fondamentale del 1949 della Repubblica federale tedesca; l'art. 9 della Costituzione austriaca; gli artt. 2 e 28 della Costituzione greca; l'art. 8 della Costituzione portoghese; l'art. 5 della Costituzione federale svizzera.

4. L'ADATTAMENTO AL DIRITTO CONSUETUDINARIO.

Il procedimento di adattamento automatico è generalmente riconosciuto dalla dottrina dei diversi paesi europei in relazione alle norme di diritto consuetudinario.

Con riferimento alla costituzione italiana, l'art. 10, comma 1, innanzi richiamato sancisce che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". La disposizione in questione produce automaticamente nell'ordinamento italiano tutte le norme di diritto interno necessarie per adattare l'ordinamento nazionale a quello internazionale consuetudinario, senza alcun bisogno dell'adozione di altre disposizioni nazionali successive e garantendo l'immediata corrispondenza del diritto interno alle modifiche del diritto consuetudinario intervenute nel tempo.

Per quanto riguarda il rango assunto dal diritto internazionale generale così trasformato nell'ordinamento giuridico nazionale, esso sarà quello proprio delle disposizioni costituzionali, dunque tale diritto sarà gerarchicamente superiore alle leggi.

In ordine al problema del contrasto tra norme costituzionali e diritto internazionale generale, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale essendo la normativa di pari rango, tale problema deve essere risolto mediante l'applicazione del principio della successione delle leggi nel tempo (*lex posterior derogat priori*) e di quello di specialità, connesso alla differenza tra disposizioni costituzionali ordinarie e fondamentali. Queste ultime, in quanto concernenti valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale, hanno un carattere di specialità e, dunque, di superiorità rispetto al diritto internazionale consuetudinario. Le stesse non possono, quindi, essere derogate da norme di diritto internazionale generale.

LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

Per quanto riguarda l'efficacia del diritto internazionale consuetudinario nel diritto interno, si veda la sentenza n. 5565/1994 della Cassazione, Sezioni Unite. In ordine alla superiorità gerarchica del diritto internazionale generale immesso automaticamente