

La riforma « federalista » della costituzione e gli obblighi internazionali

di Enzo Cannizzaro*
(10 dicembre 2001)

Questo contributo è dedicato ad un'analisi dell'art. 117, 1° comma, e, in particolare, al problema di accertarne il contenuto normativo e vedere se esso stabilisca una garanzia generale dell'osservanza di obblighi internazionali.

Conviene innanzitutto evidenziare alcuni punti fermi nell'interpretazione della disposizione. L'art. 117, 1° comma, si limita a stabilire una garanzia costituzionale dell'attuazione di obblighi internazionali e comunitari, e non concerne invece il modo con il quale essi sono attuati nell'ordinamento interno. Né la disposizione altera il rango formale delle norme di origine internazionale conferendo loro valore costituzionale. Essa contiene piuttosto una garanzia costituzionale della loro osservanza attraverso la posizione di un limite nei confronti della funzione legislativa.

Si pone peraltro il problema di determinare la portata di tale garanzia. L'analisi testuale della disposizione sembrerebbe indicare l'esistenza di una garanzia generale nei confronti di obblighi internazionali. Essa avrebbe allora introdotto nell'ordinamento italiano il principio del primato dei trattati rispetto alle altre norme interne subcostituzionali e, in particolare, rispetto alle leggi. Un tale principio avrebbe un effetto innovativo assai pronunciato nell'ordinamento italiano, il quale, nell'assetto preesistente, assicurava con garanzie di ordine costituzionale le norme internazionali generali e talune categorie selettive di accordi. Intendo peraltro discutere questa prospettiva interpretativa e vedere se ve ne siano altre, che conducano a risultati più soddisfacenti anche sul piano funzionale e sistematico.

È bene premettere una considerazione di politica normativa. Nonostante la retorica posta talvolta sull'esigenza di garantire con meccanismi interni il rispetto degli obblighi internazionali, non vi è alcuna esigenza in questo senso proveniente dall'ordinamento internazionale. L'ordinamento internazionale stabilisce bensì che gli obblighi che ne derivano siano osservati; la garanzia della loro osservanza tuttavia dipende dai meccanismi di responsabilità internazionale, i quali non sempre sono in grado di assicurare una esecuzione specifica. Ne consegue che uno Stato ben potrebbe, per ragioni interne, discostarsi dai propri obblighi, e tenere un comportamento incompatibile con essi accettando di assumere la responsabilità che ne consegue.

Di conseguenza, non è frequente osservare nell'esperienza comparata, l'esistenza di garanzie costituzionali disposte in via generale a favore di trattati. Tali garanzie, infatti, hanno l'effetto di irrigidire i comportamenti dello Stato sul piano internazionale, il quale presta i propri meccanismi giurisdizionali interni come forme di garanzia dell'ordinamento internazionale. Al fine di tenere comportamenti incompatibili con obblighi internazionali occorrerebbe attivare quindi i complessi meccanismi di revisione costituzionale. Di fatto, ciò comporta che l'osservanza degli obblighi internazionali è assicurata dall'ordinamento interno con meccanismi ben più efficaci di quelli disposti, in generale, dallo stesso ordinamento internazionale.

È comprensibile allora che, negli ordinamenti interni che accolgono il principio del primato dei trattati si verifichino orientamenti giurisprudenziali tendenti a rendere più flessibile il vincolo costituzionale, anche ricorrendo a dottrine di dubbio pregio giuridico. È noto, ad esempio, l'orientamento della Corte di giustizia delle Comunità europee, la quale richiede, per assicurare il primato agli accordi, che questi abbiano effetti diretti.

Veniamo ora ad argomenti più specifici, e maggiormente probanti sul piano tecnico. Una considerazione generale riguarda la collocazione dell'art. 117, 1° comma, nel quadro costituzionale. Essa è inserita infatti nel titolo V della seconda parte della Costituzione, intitolato: "Le Regioni, Le Province, i Comuni". Appare certo singolare che un principio generale relativo ai rapporti fra norme interne ed obblighi internazionali sia enunciato in un titolo destinato a disciplinare i rapporti fra enti territoriali. Essa sarebbe posta addirittura in deroga rispetto ad un principio generale dell'ordinamento, desumibile dall'art. 10, 1° comma, il quale esclude implicitamente l'esistenza di garanzie costituzionali disposte nei confronti della generalità dei trattati.

Elementi significativi si desumono dall'analisi tecnica del meccanismo di garanzia. Se l'art. 117, 1° comma, venisse inteso come una garanzia dell'osservanza di obblighi internazionali, essa appresterebbe una tutela particolarmente ampia. Si pensi che essa stabilirebbe un vincolo nei confronti della funzione legislativa a favore di obblighi assunti solo

dall'esecutivo, o addirittura da singoli esponenti ministeriali. In assenza di una precisazione tendente a salvaguardare il rispetto dei procedimenti interni sulla competenza a stipulare, tale garanzia si dovrebbe considerare estesa anche ad obblighi assunti senza l'osservanza di questi, purchè la loro validità si sia affermata sul piano internazionale. Attraverso l'assunzione di obblighi internazionali, quindi, l'esecutivo potrebbe aggirare le competenze parlamentari ed incidere sulla sfera dei contenuti normativi che sono internamente riservati al Parlamento. Vero è che tale incongruenza potrebbe essere corretta sul piano interpretativo, interpretando cioè l'art. 117, 1° comma, in collegamento con l'art. 80, che stabilisce la necessità che la ratifica di taluni trattati, fra i quali quelli che comportano modifiche di legge, sia preceduta da un'autorizzazione parlamentare. Anche una considerazione di questo tipo, tuttavia, non risolverebbe completamente il problema, in quanto si assicurerebbe comunque il primato rispetto alla funzione legislativa ad obblighi legittimamente assunti dall'esecutivo in forma semplificata, in quanto, al momento della loro stipulazione, non rientravano fra gli accordi previsti dall'art. 80.

Occorre considerare poi come l'art. 117, 1° comma, non stabilisce direttamente la supremazia delle fonti internazionali e comunitarie nell'ordinamento interno. Tale effetto è solo la conseguenza indiretta del limite alla funzione legislativa determinato in relazione all'esistenza di obblighi internazionali o comunitari. In altri termini, leggi in contrasto con obblighi derivanti dal diritto internazionale o comunitario sarebbero illegittime costituzionalmente, e tale vizio andrebbe rilevato dalla Corte costituzionale. Questo meccanismo finirebbe quindi con l'alterare la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, il quale sarebbe chiamato a dirimere tutti i possibili conflitti fra accordi internazionali e leggi interne, con un notevole aggravio dei compiti spettanti alla Corte costituzionale.

Se questa soluzione dovesse valere in via generale, infine, non vi sarebbero ragioni per sottrarre al controllo della Corte costituzionale la legittimità di leggi confliggenti con il diritto comunitario. Essa non appare però facilmente compatibile con gli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza costituzionale italiana, che fanno riferimento piuttosto ad un obbligo, autonomamente disposto dall'ordinamento interno nei confronti del giudice ordinario, di disapplicare leggi confliggenti con il diritto comunitario. È difficile pensare che la legge di riforma intendesse avere l'effetto di pregiudicare gli esiti di una tormentata evoluzione giurisprudenziale, e di mutare anche l'assetto teorico dei rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.

Le incongruenze segnalate, valutate nel loro complesso, inducono a chiedersi se non vi siano altre prospettive interpretative nelle quali inquadrare in maniera più soddisfacente l'art. 117, 1° comma. Ne prospetterò una, in particolare, di carattere funzionale, che fa riferimento alle finalità della legge di riforma, consistente nell'assicurare un principio di tendenziale parità fra funzione legislativa statale e funzione legislativa regionale. Questa prospettiva tende a valorizzare l'osservazione che il precedente assetto costituzionale era fondato su un tendenziale monopolio dello Stato nell'assunzione di obblighi internazionali, al quale corrispondeva peraltro un limite costituzionale implicito, posto nei confronti delle sole Regioni, vincolate all'osservanza degli obblighi internazionali dello Stato. Questo assetto era coerente in quanto assicurava una corrispondenza fra il potere estero dello Stato e le garanzie interne degli obblighi assunti da esso. In altri termini, esso evitava che le Regioni, pur legiferando in materie di propria competenza, potessero comportare l'impossibilità di osservare obblighi incombenti allo Stato sul piano internazionale. Un principio analogo esiste anche in altri ordinamenti nei quali l'articolazione su più livelli della funzione normativa interna si accompagna al monopolio del potere estero riconosciuto all'ente centrale.

I termini della questione sono stati ora mutati ad opera della legge costituzionale di riforma, la quale attribuisce alle Regioni una competenza in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea (art. 117, ult. comma). Ci si può chiedere allora se questa modifica non vada accompagnata da una corrispondente modifica dell'ampiezza del limite del rispetto degli obblighi internazionali, il quale andrebbe allora coerentemente allargato anche allo Stato nei confronti degli obblighi assunti dalle Regioni.

In questo diverso contesto sembra di poter ragionevolmente spiegare la funzione assolta dall'art. 117, 1° comma. Questa disposizione serve ad esplicitare e bilateralizzare il vincolo del rispetto degli obblighi internazionali, che nel preesistente ordinamento - imperniato su un potere tendenzialmente esclusivo dello Stato nei rapporti internazionali - era disposto solo nei confronti delle Regioni. Dato che nel nuovo assetto costituzionale conseguente alla riforma le Regioni dispongono di proprie competenze sul piano esterno, è ragionevole pensare che l'art. 117, 1° comma, abbia proprio la funzione di stabilire che l'assunzione di obblighi internazionali ad opera di ciascuno degli enti titolari di tale potere costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne dell'altro e regolare così l'interferenza fra potestà normativa interna e potere estero.

L'esame del testo costituzionale consente tuttavia di individuare due ipotesi nelle quali una interferenza si realizza.

Un limite alla potestà legislativa delle Regioni deriva indubbiamente da obblighi, di natura consuetudinaria o convenzionale, incumbenti sullo Stato nel suo complesso. La bilateralizzazione del limite, peraltro, dovrebbe assicurare anche una garanzia rispetto agli obblighi internazionali assunti dalle Regioni nei confronti di una competenza legislativa intrusiva ad opera dello Stato. Una interferenza fra obblighi convenzionali delle Regioni e esercizio della funzione legislativa statale potrebbe verificarsi allorché lo Stato adotti misure recanti principi fondamentali in maniera da confliggere con preesistenti obblighi assunti dalle Regioni. L'assunzione di obblighi internazionali ad opera delle Regioni avrebbe allora l'effetto di limitare il contenuto del potere discrezionale dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali, nel senso che la fissazione di principi dovrebbe consentire alle Regioni un ambito di discrezionalità tale da rendere possibile che l'esercizio delle competenze normative regionali avvenga nel rispetto dei propri obblighi internazionali.

Peraltro, qualora il potere regionale di assumere obblighi internazionali si configurasse come esclusivo, le interferenze fra funzione legislativa di un ente e potere estero dell'altro risulterebbero numerose e complicate.

È in questo contesto, essenzialmente, che il meccanismo dell'art. 117, 1° comma, può trovare una idonea collocazione. Esso non disciplina affatto i rapporti fra fonti interne ed obblighi internazionali, né lo potrebbe, data la sua singolare collocazione sistematica. Esso ha semplicemente la funzione di completare il disegno della riforma teso ad assicurare il primato agli obblighi internazionali nei confronti di attività intrusive ad opera di altri enti dotati di competenze normative. La garanzia ha effetti allora unicamente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni, e consente, in ultima analisi, che obblighi internazionali assunti da ciascun ente costituiscano un limite di legittimità per le attività di altri enti dotati di poteri normativi sul piano interno, e contribuiscano, per questa via a determinare l'assetto delle competenze rispettive. La garanzia costituzionale dell'osservanza di obblighi internazionali è diretta quindi a rinvenire un rimedio rispetto alle incongruenze derivanti dall'imperfetta corrispondenza fra funzione normativa interna e potere estero di Stato e Regioni e trova in tale ambito il proprio campo di applicazione.

* p.s. di Diritto internazionale – Università di Macerata - cannizzaro@unimc.it