

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 07/05/2014**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36265-sovrانيت-e-limiti-internazionali>**

**Autore: Paccione Giuseppe**

## **Sovranità e limiti internazionali**

# SOVRANITÀ DELLO STATO E LIMITI INTERNAZIONALI ED EUROPEI

Di Giuseppe Paccione

1. Definizione dell'espressione *Stato*; -2. Le limitazioni alla sovranità sul piano interno e internazionale; - 3. Limitazioni della Sovranità in ambito dell'Unione Europea; - 4. Limitazione della sovranità dello Stato nell'ambito dei diritti fondamentali dell'uomo; - 5. I limiti della sovranità di uno Stato dinanzi alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; - 6. La responsabilità dell'organo individuo dello Stato.

1. Il termine Stato è sorto e si è diffuso, dal XVIII secolo, in funzione di esigenze di ordine politico e giuridico proprio alla vita e all'organizzazione interna delle società nazionali. Esistono due accezioni circa l'espressione Stato. La prima secondo cui lo Stato è inteso come il governo ovvero l'agglomerato complesso delle autorità che esercitano il potere politico nell'ambito di ciascuna comunità. Da qui, Stato e comunità controllata vengono a contrapporsi *inter se*, pur sussistendo un netto condizionamento reciproco, sebbene non è possibile configurare la presenza di governanti senza governati e ammettere la sovranità e l'indipendenza di un ente, se non il riflesso della propria autorità esclusivo entro un determinato territorio e sulla comunità ivi presente<sup>1</sup>.

La seconda si basa sul fatto che per Stato s'intende la stessa comunità d'individui, il popolo che organizza politicamente entro un territorio determinato, nel senso che sta a significare la sintesi di un insieme di elementi di vario genere tra cui emergono il popolo, il territorio e il governo<sup>2</sup>. Da qui si può anche evidenziare che lo Stato si rende protagonista nella vita di relazione internazionale, che viene considerato soggetto primario dell'ordinamento giuridico internazionale, così come

---

<sup>1</sup> Lo Stato è il complesso di organi di governo statali che in un dato momento esercita effettivamente e a titolo originario la potestà di imperio su una data comunità territoriale. Il territorio e la comunità ivi stanziata sono solo presupposti materiali per l'acquisto della personalità da parte dello Stato.

<sup>2</sup> Per forma di Stato s'intende il rapporto che corre tra governanti e governati (tra stato e popolo); Per forma di governo, invece, s'intende, il modo con cui le funzioni dello stato sono distribuite e organizzate fra i singoli organi costituzionali (rapporti fra gli organi costituzionali). E' quindi evidente che la forma di stato, o il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità, condiziona necessariamente la forma di governo che in esso viene adottata. T. TREVES, *Diritto Internazionale – Problemi Fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p.51 ss; N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p.13 ss. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 123 ss.

l'individuo o la persona fisica è ritenuta soggetto primario nell'ambito dei sistemi giuridici statali<sup>3</sup>.

2. Un'espressione abbastanza impegnativa è quella inerente alle c.d. **limitazioni alla sovranità**, e non si sa se tutta la tipologia, la quale merita di essere presa in considerazione da questo punto di vista, possa giustificare l'uso di un termine di questa portata. Un'espressione, probabilmente, in termini di carattere più generale sarebbe quella di condizionamenti all'esercizio della **sovranità da parte dello Stato**, forse più realistica allo stato attuale dei rapporti fra Stato e comunità internazionale.

L'idea che si ha dello Stato è quella della massima espressione di organizzazione politica, di una comunità che l'osservazione della realtà ci mostra. Lo Stato è il punto culminante di un raggruppamento che ha la sua storia con i suoi vari passaggi, che portano a un certo risultato, ed è anche l'entità che assomma in sé i maggiori poteri di decisione nell'ambito della comunità ponderata o, meglio, di quel corpo sociale – comunità territoriale - di cui lo Stato è l'espressione.

Alla **nozione di Stato** è inerente quella di **sovranità**<sup>4</sup>, che presenta una serie di manifestazioni o di aspetti, tanto verso l'esterno, vale a dire nei rapporti con altri Stati, quanto nel suo interno, laddove lo Stato esercita i classici poteri di legislazione o di normazione, di produzione normativa e giurisdizionale, per indicare i tradizionali poteri dello Stato e in cui quest'ultimo diviene protagonista delle scelte fondamentali di politica nazionale e, quindi, indirizza la vita della collettività, di cui, come si è più volte detto, è espressione. Ma lo Stato diventa protagonista anche di scelte di politica estera, cioè la linea di condotta da seguire

---

<sup>3</sup> A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, I. *I lineamenti*, Il Mulino, Bologna, 2003, p.17 ss.; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 10 ss.

<sup>4</sup> L'attributo della sovranità può essere compreso in due differenti significati: nel primo, la sovranità caratterizza l'ordinamento giuridico dello Stato come originario e indipendente; nel secondo, tale espressione s'identifica con la supremazia dell'ordinamento statale e dell'intero apparato rispetto agli altri ordinamenti minori. Si può aggiungere che la sovranità è la potestà di governo assoluta, esclusiva e originaria che fa capo allo Stato e che viene esercitata sul proprio territorio. Di sovranità dello Stato si parla in due sensi, con riferimento allo Stato - comunità e che a differenza di altri ordinamenti particolari, quello statale trae esclusivamente da se stesso la legittimazione giuridica. Con riferimento allo Stato apparato, l'espressione sovranità, al contrario, indica la potestà di governo assoluto, che è connotata dalla supremazia nei riguardi dei propri sudditi e dall'indipendenza.

nei confronti degli altri Stati, e dispone dei mezzi che sono utili al conseguimento degli obiettivi che si propone di conseguire.

Nell'ambito delle **relazioni internazionali**, tradizionalmente, lo Stato ha gli strumenti che ritiene utile per l'affermazione dei propri diritti e dei propri interessi, strumenti che possono addirittura spingersi sino all'uso della forza nella sua forma maggiore, rappresentato dalla guerra. È lo Stato che decide in quale modo e con quali mezzi perseguire i propri fini e i propri interessi; ed è lo Stato che ha questa libertà di scelta degli strumenti che, secondo il diritto internazionale classico, comprendono anche l'impiego della coercizione armata.

Nell'interno allo Stato, classicamente, è lasciato campo libero per quanto concerne il trattamento delle persone sottoposte alla sua autorità. È lo Stato che con la sua disciplina determina la condizione dei singoli, che regola la convivenza all'interno, che regola i propri rapporti sottoposti alla sua autorità in una molteplicità di forme – ciò lo fa normalmente attraverso lo strumento della legislazione quale appannaggio, mediante lo strumento dell'amministrazione, avocando a sé il potere giurisdizionale, facendosi arbitro, per così dire, delle controversie e dei contrasti che si possono sviluppare nell'ambito dello Stato.

Si ha nello Stato, tradizionalmente, questa concezione di un ente quasi onnipotente e sul piano interno, in quanto possiede tutti questi strumenti utili per indirizzare la vita della comunità; e sul piano internazionale, perché in esso non ci sono classicamente limiti al suo potere di servirsi di qualunque mezzo per conseguire i propri scopi ivi compreso l'impiego della forza.

Non si può ritenere che queste concezioni – che, certamente, accompagnano la visione classica dello Stato sino alla prima Guerra mondiale, ma probabilmente pure sino alla seconda Guerra mondiale, sebbene i tentativi che si fecero dopo il primo conflitto mondiale con l'obiettivo di ridimensionare la forza dello Stato – abbiano sortito l'effetto sperato, poiché non si riuscì a impedire lo scoppiare del secondo conflitto mondiale, ancora più devastante del primo. Questa idea, appunto, tradizionale si è andata tuttavia rimodellando ed ha subito una revisione dopo la seconda Guerra mondiale per effetto di una certa filosofia politica, la quale ha modificato i rapporti e sul piano interno e sul piano internazionale.

• Sul **piano interno**: l'idea fondamentale di democrazia prende piede e porta a un ridimensionamento di una visione assolutistica dello Stato. Sull'idea di democrazia che si manifesta in vario modo, ci si può limitare a considerare qui l'aspetto dello sviluppo dei diritti individuali, che trova riconoscimento attraverso le carte costituzionali, in primo luogo, e, in secondo luogo, mediante tutta una legislazione che si orienta nel senso di una tutela dei diritti umani<sup>5</sup>.

• Sul **piano internazionale**: si diffonde sempre più la consapevolezza degli Stati della necessità di coesistere, l'esigenza che questa coesistenza debba avvenire in maniera pacifica ovvero debba rispondere al carattere del rapporto pacifico e in funzione di questo nello sviluppo della cooperazione internazionale<sup>6</sup>. La cooperazione si sostituisce come metodo fondamentale al contrasto, alla rivalità, all'antagonismo fra gli Stati. Essa rappresenta il metodo più efficace sul piano preventivo rispetto ai conflitti che sono suscettibili di insorgere, che rappresentano un pericolo persistente nella comunità internazionale; si può dire, in aggiunta, che, anche sul piano internazionale, assume notevole rilievo la condizione interna degli Stati, proprio sotto il profilo del trattamento dell'individuo, per la ragione che quella idea di democrazia, che si sviluppa e si diffonde all'interno degli Stati, anche se non di tutti, è un'idea che attecchisce pure sul piano internazionale, perché su di esso si coglie il nesso tra la condizione di vita democratica interna allo Stato e il mantenimento di relazioni pacifiche. Tale mantenimento è condizionato anche dalla sussistenza di democrazia all'interno dei singoli Stati, intesa per democrazia fondamentalmente il riconoscimento dei diritti di ciascun individuo.

Questa idea del nesso intercorrente fra condizioni di vita interna e il mantenimento delle relazioni pacifiche trova il suo addentellato fondamentale nel fatto che erano stati i regimi autoritari a scatenare la seconda Guerra mondiale. Di qui, l'idea che i regimi autoritari, sopportati con una sorta di generalizzazione a comportamenti aggressivi, per così dire, nei confronti degli altri Stati e che, sempre atteggiamenti aggressivi – quelli che la comunità internazionale deve evitare in vista dell'obiettivo

---

<sup>5</sup> La sovranità interna, che attiene ai rapporti dello Stato con i cittadini e quanti risiedono sul suo territorio, e si manifesta nel potere di imperio di cui lo Stato è titolare, connotandosi sulla supremazia nei riguardi di ogni altro soggetto, ente o organizzazione che opera sul territorio statale.

<sup>6</sup> La sovranità esterna concerne i rapporti dello Stato con altri Stati o organizzazioni internazionali e si sostanzia nell'effettiva e concreta autonomia che ciascuno Stato possiede, in virtù della sua originarietà.

fondamentale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – conviene agire anche sul piano interno perché mercé l'instaurazione al mantenimento di vita democratica si è alla presenza di governi che non essendo autoritari – quelli democratici che sono l'opposto di quelli autoritari – è possibile meglio sperare nella ragione che non vi sia aggressività nei rapporti internazionali.

Si delinea, allora, una situazione nella quale lo Stato non può più considerarsi come una sorta di monolite e di ente onnipotente, che non accetta interferenza dall'esterno, che è gelosissimo della sua condizione, che riserva rigidamente a sé stesso la disciplina dei rapporti interni, che pretende di manifestarsi sul piano internazionale attraverso il suo interlocutore ufficiale, comunque, giustificato, purché goda della posizione di supremazia all'interno del corpo sociale considerato, della comunità statale che viene presa in ponderazione, ma si delinea una figura di Stato che deve fare i conti appunto con una concezione diversa dei rapporti internazionali e con una vita interna ispirata a principi che subiscono a loro volta il condizionamento dei rapporti internazionali proprio sul piano assetto complessivo che investe il rapporto Stato – cittadino, intendo riferirmi al riconoscimento dei diritti degli individui (I giuristi classici parlano, infatti, di membri della società internazionale come di *reges* e di *principes superiores non recognoscentes*, di *reges* e di *principes qui superiores non habent*)<sup>7</sup>. Da un lato, si ha – analizzando distintamente questi due settori: la posizione dello Stato verso l'esterno e verso l'interno – che nel loro ambito il diritto internazionale si preoccupa di stabilire dei limiti a questa tradizionale onnipotenza dello Stato o, meglio, a questa sua esclusività di valutazione nella scelta degli strumenti, a questa titolarità di potere nello stabilire le condizioni di vita interna; e, dall'altro, sul piano più strettamente internazionale si hanno delle limitazioni che concernono anzitutto l'impiego dei mezzi per il perseguimento della politica nazionale sul piano delle relazioni internazionali. Il diritto internazionale contemporaneo, in particolar modo, agisce sull'uso della forza da parte degli Stati, intervenendo a limitare anzi, addirittura, a escludere la limitazione, che è propria dell'epoca fra le due Guerre mondiali. L'esclusione caratterizza l'epoca successiva al secondo conflitto mondiale,

---

<sup>7</sup> T. TREVES, *op. cit.*, p.53.; F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. Dir. Int.*, 2006, p.340 ss.

introducendosi in questa fase o, meglio, in questo secondo periodo il *divieto dell'uso della forza* nei rapporti internazionali, quest'opera della Carta delle Nazioni Unite cioè di quel trattato internazionale che istituisce l'organizzazione, che ha il compito fondamentale di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e che rappresenta l'obiettivo principe della comunità internazionale dal termine della seconda Guerra mondiale<sup>8</sup>.

Introdurre il divieto dell'uso della forza, cui si aggiunge il divieto della semplice minaccia dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, non è, peraltro, l'unica realizzazione della Carta delle Nazioni Unite per la ragione che, contemporaneamente, lo Statuto delle Nazioni Unite introduce un sistema di *sicurezza collettiva*, il quale accentra nel Consiglio di Sicurezza la decisione, la liceità dell'impiego della forza<sup>9</sup>. Non esiste un bando – ciò deve essere chiaro, ovviamente, affinché non si continuino illusioni o non si veda in maniera distorta la

---

<sup>8</sup> M. ARCARI, *Il mantenimento della pace e l'uso della forza*, in *Corso di Diritto Internazionale*, T. Scovazzi (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014, p.185 ss.

<sup>9</sup> Sistema istituzionalizzato di coercizione, diretto contro gli Stati responsabili di minacce alla pace, violazione della pace e atti d'aggressione, delineato dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite del 1945. Tale sistema si fonda sul Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, al quale la Carta attribuisce la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. La Carta prevede che il Consiglio, dopo aver accertato la presenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, decida le misure da adottare per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali (art. 39). A seconda del caso, esse consistono in misure provvisorie (art. 40), misure che non prevedono l'uso della forza (art. 41) e misure implicanti l'uso della forza (art. 42 e ss.). Tali misure, la cui scelta è rimessa all'apprezzamento del Consiglio di sicurezza, sono applicabili a ogni situazione obiettivamente conforme a una o più di quelle indicate dall'art. 39 e anche nei confronti di Stati non membri dell'ONU. La catena di misure che il Consiglio può adottare inizia con quelle di cui all'art. 40, per il quale, al fine di prevenire l'aggravarsi di una situazione, il Consiglio potrà, prima di fare raccomandazioni o decidere sulle misure ex art. 41, invitare le parti interessate a ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili (tipico esempio, l'invito a cessare il fuoco, rivolto alle parti in conflitto). L'art. 41 riguarda a sua volta le misure quali l'embargo o l'interruzione delle relazioni economiche. Se queste misure risultano o appaiono al Consiglio inadeguate, esso può intraprendere quelle azioni militari con forze aeree, navali e terrestri che ritenga necessarie per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali, previste dall'art. 42 della Carta. Assieme alla legittima difesa, le misure ex art. 42 costituiscono un'eccezione al divieto dell'uso e della minaccia della forza nelle relazioni internazionali stabilito dall'art. 2, par. 4, della Carta (Uso della forza. Diritto internazionale). La mancata istituzione di una forza militare sotto il controllo del Consiglio di sicurezza, prefigurata dalla Carta (art. 43 e seguenti), ha determinato, a partire dall'ultimo decennio del 20° secolo, il ricorso del Consiglio alla prassi delle autorizzazioni all'uso della forza conferite agli Stati membri, agenti sia individualmente che nell'ambito delle organizzazioni internazionali regionali. Al sistema di sicurezza collettiva contribuiscono, come rilevato, le organizzazioni internazionali regionali competenti per il mantenimento della pace, quali, ad esempio, l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, l'Unione Europea, l'Unione Africana, etc.; tuttavia, in base al cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali non possono intraprendere azioni coercitive senza la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

realtà – dell'uso della forza nelle relazioni fra gli Stati in termini assoluti; c'è un divieto per gli Stati di servirsi della forza per realizzare i loro fini come strumento di politica nazionale, come mezzo di soluzione delle controversie, ma esiste una riserva di liceità dell'impiego della forza che opera sulla base del riconoscimento al Consiglio di Sicurezza, come organo esecutivo delle Nazioni Unite, del potere di impiegare la forza laddove, sotto forma di azioni coercitive, secondo l'espressione della Carta, ne ravvisi la necessità per contrastare le violazioni del divieto dell'uso della forza da parte degli Stati, nel senso che s'instaura una situazione quasi analoga a quella degli Stati, giacché all'interno di essi non c'è sicuramente il bando dell'impiego della forza.; gli Stati monopolizzano ed usano all'occorrenza la forza: è vietato ai singoli di usare l'atto coercitivo per la soddisfazione delle proprie ragioni, ma non certo allo Stato che, naturalmente, lo può usare conformandosi alle condizioni di uso della forza medesima. Privare una persona della libertà per fargli scontare una pena cui sia stato condannato, è un uso della forza che pratica lo Stato in maniera, assolutamente, legittima se la stessa cosa facesse il singolo, ci si troverebbe di fronte a un reato<sup>10</sup>.

Il modello è in pratica quello dello Stato per grandi linee, nel senso, appunto, che allo Stato viene precluso l'uso della forza, sicché il ricorrere alla forza costituisce un illecito, ciò che prima non era per la ragione che, come si è detto, tradizionalmente lo Stato aveva la piena libertà di ricorrere allo strumento coercitivo per conseguire la tutela dei propri diritti o interessi, mentre diviene lecito all'organizzazione e, precisamente, al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in presenza, ovviamente, dei presupposti e delle condizioni che sono sancite nello Statuto. Questo significa, in pratica, che lo Stato non ha più la possibilità consentita dal diritto internazionale classico di utilizzare la forza, di annoverare fra i mezzi utili per il conseguimento dei propri interessi sul piano internazionale l'impiego della

---

<sup>10</sup> Il sistema di sicurezza collettivo trova la sua espressione nel capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che, proprio dopo la fine della Guerra fredda, ha funzionato a un ritmo che taluni hanno aggiudicato, addirittura, frenetico o, meglio, ha iperfunzionato dopo una lunga quasi paralisi durata circa quarantacinque anni, grazie al mutato atteggiamento di uno dei suoi membri permanenti l'URSS, poi divenuta Federazione di Russia. Il meccanismo di sicurezza collettivo ha potuto prendere quello slancio che era stato promesso dall'inizio, sebbene i termini della Carta delle Nazioni Unite promettessero. G. PACCIONE, *Incidenza della fine della Guerra fredda sul sistema di sicurezza collettivo delle NU*, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net), sezione diritto internazionale, 2012. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2012, p.50 ss.

forza. Non proprio in assoluto, per la motivazione che è la stessa Carta delle Nazioni Unite che formula l'ipotesi in cui si tratti di respingere o di fare cessare un'aggressione; quest'ultima, che è la più patente grave violazione del divieto dell'uso della forza, legittima una risposta sullo stesso piano e, dunque, giustifica l'impiego della forza armata, a titolo difensivo, sia da parte dello Stato che subisce l'aggressione, sia da parte degli Stati che accorrono in aiuto allo Stato vittima dell'aggressione, ma questa liceità ha un arresto nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza interviene nell'ambito della situazione ponderata. Da quel momento anche l'azione difensiva, condotta dagli Stati, cessa di essere lecita per la ragione che subentra il Consiglio di Sicurezza, quale organo a cui è affidato, in via principale, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali<sup>11</sup>. Questo significa (è una prima constatazione che merita di essere fatta), sostanzialmente, che lo Stato trova una limitazione della sua sovranità sul piano delle relazioni internazionali, nel senso che esso non ha più la possibilità, giuridicamente consentita come in passato, di utilizzare l'azione coercitiva. Anzitutto, di usarla in termini aggressivi, al fine di far valere, di far trionfare delle sue ragioni o, meglio, di risolvere a proprio vantaggio delle dispute internazionali, com'era consentito per il passato, ma anche in termini difensivi lo Stato vede limitata la propria possibilità di usare la forza nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite interviene. Questa sembra una limitazione di sovranità. Si crede che si possa attribuire a questa mutata condizione dello Stato, sul piano dei rapporti interstatuali, il carattere di limitazione della sovranità.

È interessante notare che la Costituzione della Repubblica Italiana usa l'espressione di limitazioni di sovranità all'articolo 11<sup>12</sup>, laddove viene enunciato che: *l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le*

---

<sup>11</sup> A. NOVOSSELOFF, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et la Maitrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.339 ss.; J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 2005, p.1130 ss.

<sup>12</sup> G. SPERDUTI, *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1978, p. 207 ss.; N. RONZITTI, *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p.15 ss.

*organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.* Il principio del ripudio della guerra, come strumento di offesa alla libertà dei popoli, non come possibilità di difesa contro un'aggressione, e, nello stesso tempo, prevedendo che lo Stato accetta, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità, che sono necessari al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, con trasparente riferimento proprio alla Carta delle Nazioni Unite, la quale ha quel contenuto, che si è detto in precedenza, e che si sostanzia in questo tipo di limitazione di sovranità<sup>13</sup>. Quella terminologia, quindi, inerente alla limitazione di sovranità può anche andare incontro a delle critiche. Tutto sommato, riflette una condizione che, avendo come parametro le norme della Carta delle Nazioni Unite, merita di essere qualificata come una limitazione di sovranità, poiché lo Stato si viene a privare, in sostanza, con la partecipazione alle Nazioni Unite, di questo che aveva rappresentato in passato sino allo Statuto delle Nazioni Unite uno strumento importante nelle sue decisioni di politica internazionale, una situazione addirittura essenziale nelle sue relazioni internazionali. Anche il *Patto della Società delle Nazioni*, in realtà, non bandiva la guerra, ma distingueva ipotesi da ipotesi, in cui si avevano casi di guerra lecita accanto ai casi di guerra illecita.

Un altro esempio di limitazione alla sovranità, che merita di essere fatto con riferimento alla posizione degli Stati sul piano internazionale, alle loro relazioni internazionali, è l'esistenza di norme le quali limitano la possibilità di stipulazione di accordi internazionali dello Stato. Esistono alcune materie nelle quali lo Stato assume l'obbligo di lasciar stipulare da organi internazionali, ai quali, beninteso, esso partecipa ma specialmente se questi organi hanno un potere di decisione a maggioranza qualificata, ciò implica che lo Stato può trovarsi a essere destinatario

---

<sup>13</sup> L'elaborazione della nostra Costituzione è avvenuta nel difficilissimo periodo dei primi anni del dopoguerra e della ricostruzione quando bisognava risollevar il paese sia materialmente che moralmente. Il nostro paese si impegna a partecipare alle organizzazioni internazionali che promuovono la pace e la giustizia fra i popoli. L'impegno che si è assunto la nostra Repubblica, fin dalla sua nascita, è stato di partecipare alla creazione di un ordinamento mondiale più giusto, che potesse esprimere quei valori fondamentali, considerati come cardine della vita democratica. In tale prospettiva, l'Italia aderisce all'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel dicembre del 1955. L'ONU, costituitosi ufficialmente il 24 ottobre del 1945 sulla disciolta Società delle Nazioni, ha nel suo statuto, come programma, quello di garantire alle nazioni del mondo, la pace e il progresso della democrazia come pure l'affermazione del rigoroso rispetto per i diritti e le pari dignità di tutti gli stati, sia grandi che piccoli. rigoroso rispetto per i diritti e le pari dignità di tutti gli stati, sia grandi che piccoli.

di accordi internazionali da esso sostanzialmente non voluti, non condivisi. Questo, dunque, implica abbastanza chiaramente una limitazione di sovranità dello Stato.

**3.** L'ordinamento comunitario ha, così, inciso profondamente sugli assetti dei singoli Paesi membri. Se solo si considera che la legge, strumento tipico attraverso cui lo Stato esercita la propria sovranità e traduce il suo indirizzo politico, ha perduto gran parte del significato originario al cospetto del potere dell'Unione di adottare atti normativi dotati di efficacia vincolante e in grado di prevalere su di essa. In tale scenario e in assenza di un "articolo comunitario" che, a livello costituzionale esplicitasse l'adesione dello Stato italiano all'Unione<sup>14</sup>, il Giudice delle leggi ne ha rintracciato il fondamento costituzionale nell'art. 11 Cost., laddove prevede che «..l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni». Infatti, il generico richiamo alle sole "organizzazioni internazionali" va letto in una logica "inclusiva e non esclusiva", funzionale a ricomprendere sia le organizzazioni mondiali che quelle europee. La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, altresì, come la previsione, formulata in maniera da esprimere il principio costituzionale di apertura del nostro ordinamento in favore di organizzazioni internazionali, finalizzate a promuovere la pace e la giustizia tra i popoli, non a caso, venne collocata tra "i principi fondamentali" e immodificabili della Carta. Nel corso degli anni, a fronte dell'ampliamento dei settori interessati dall'intervento degli organismi comunitari, la copertura

---

<sup>14</sup> L'articolo 11 della Costituzione fu scritto e pensato anche per consentire l'adesione dell'Italia all'ONU che richiedeva, come condizione essenziale per tale adesione, che lo stato si fosse dichiarato "amante della pace." Questo articolo si configura come essenziale anche per l'adesione alla Comunità Europea (1951 - anno di nascita della Comunità Europea e 1957 - Trattato di Roma). Nel preambolo della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata in occasione del Consiglio di Nizza del 7 dicembre 2000, si dichiara che i popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Diversamente da alcune costituzioni di altri paesi europei, l'articolo 11 non ha subito modifiche riguardanti l'inserimento di una esplicita clausola europea. Il mutato ordinamento politico mondiale, dopo la fine della "guerra fredda", ha portato la comunità internazionale ad un diverso orientamento, volto a legittimare l'intervento, anche militare, nei confronti di stati in cui siano emerse emergenze umanitarie, con palese violazione dei diritti umani. (deportazioni, genocidi, stupri etnici). Tuttavia, le azioni di forza dovrebbero essere sempre condotte sotto l'egida di un'organizzazione internazionale e impedito a quegli stati che decidano l'azione di forza unilateralmente, anche se per fini umanitari.

costituzionale offerta dall'art. 11 è apparsa sempre più inadeguata<sup>15</sup>. Così, nel 2001, in occasione della modifica dell'intero titolo V della Costituzione, il legislatore della revisione ha introdotto un'apposita disposizione<sup>16</sup>, contenuta nell'art.117, 1 comma. Essa, nella parte in cui stabilisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto (...) dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» rende finalmente chiaro il principio secondo cui il potere sovrano di fare le leggi è tenuto al rispetto dell'ordinamento comunitario<sup>17</sup>. Così, la prevalenza del diritto dell'U.E. sulle norme nazionali possiede un fondamento costituzionale esplicito. La riformulazione dell'art. 117, 1° comma, sembrerebbe accogliere il criterio della superiorità gerarchica della normativa europea rispetto a quella domestica. Con la naturale conseguenza che un'eventuale norma interna in contrasto con fonti di produzione comunitaria deve considerarsi viziata. Sicché, la disapplicazione delle leggi interne confliggenti con il diritto dell'U.E. direttamente applicabile dovrebbe comportare un implicito riconoscimento dell'illegittimità delle prime per violazione dell'art.117, 1° comma. A ben guardare il nuovo assetto realizzato dalla novella costituzionale non ha lasciato indifferente la giurisprudenza costituzionale. L'evoluzione dell'impostazione dogmatica della Corte, affezionata, sino a poco tempo prima, ad

---

<sup>15</sup> L'adattamento del diritto interno al diritto dell'Unione Europea riguarda anzitutto i trattati comunitari. L'adattamento a tutti i trattati che hanno segnato, nel tempo, le tappe successive del processo d'integrazione europea, dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio del 1951 fino al Trattato di Lisbona del 2007, è sempre intervenuto in Italia mediante ordine di esecuzione in forma di legge ordinaria.

<sup>16</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» in *Gazzetta Ufficiale*, n.248 del 24 ottobre 2001.

<sup>17</sup> F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Il Mulino, Bologna, 1976; T. TRABELLA, *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze, Pirola, 1984; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1986; E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Cedam, Padova, 1987; F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, UTET, Milano, 1991; G. MASCIOCCHI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1995; G. MEALE, *Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario*, Cacucci, 1996; P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Cedam, Padova 1997; AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Maggioli, Firenze, 1997; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000; A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002; T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003; AA. VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003; T. TESSARO, *Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni: aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Maggioli, 2004; T. MARTINES, *op. cit.*, 2014, p.676 ss.

una concezione dualista tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, emerge chiaramente nelle sentenze n.348 e n. 349 del 2007 e n. 102 del 2008. Con la prima delle due pronunce si precisa che l'art. 117 deve essere interpretato sistematicamente all'interno dell'architettura costituzionale complessiva, non essendo possibile ritenerlo né «una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti» ma neanche «una previsione che operi soltanto nell'ambito dei rapporti Stato - Regioni». E riferendosi specificamente all'ambito comunitario afferma che la distinzione tra norme CEDU e norme comunitarie deve essere ribadita «nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, sono sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato ma non producono effetti diretti nell'ordinamento, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto». E invero, prosegue la Corte, l'art. 117 distingue «in modo significativo i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e quelli riconducibili agli "obblighi internazionali". Si tratta di una differenza terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento più ampio, di natura sovranazionale, cedendo parte della sua sovranità (...) la Convenzione Edu invece non crea un ordinamento giuridico sovranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti». In maniera ancor più esplicita, nella decisione n.102 del 2008, il richiamo al novellato art. 117, 1° comma, è servito al Giudice delle leggi per affermare come «con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito in base all'art. 11, l'esercizio dei poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi»<sup>18</sup>. Per la prima volta la Corte fa riferimento ad "un solo ordinamento", quello comunitario, "integrato" con quello interno. Così, la più recente giurisprudenza costituzionale mostra una propensione a superare la teoria della pluralità degli ordinamenti

---

<sup>18</sup> E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p.15-16.; S. MARCAZZAN, *La riforma del titolo v della costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo stato e con l'unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2005.; N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative del diritto internazionale*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Ed. Scienifiche, Napoli, 2004, p. 633 ss.

giuridici e del modello dualista - evocata dalla Consulta in tutte le precedenti pronunce - per accedere a una ricostruzione monista delle relazioni tra i due sistemi giuridici, interno e comunitario. Il nuovo orientamento fornisce alla Corte l'occasione per ripensare il valore e l'efficacia della "disapplicazione - non applicazione" della legge interna contrastante con le disposizioni comunitarie direttamente applicabili. In decisioni meno recenti, essa aveva preferito parlare di "non applicazione" della legge nazionale piuttosto che di disapplicazione che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti (sent. n.168/1991). Con la sentenza n. 102 del 2008 sembra cambiare prospettiva, laddove la Corte ragiona sul compito affidato al giudice comune di disapplicare la legge domestica in conflitto con la norma europea. In questa ipotesi, la Consulta pare riferirsi a un vizio della legge nazionale e riservare al giudice ordinario il compito di svolgere una sorta di giudizio diffuso di costituzionalità. Così, questo sarà tenuto a "disapplicare" le leggi nazionali viziate, giacché contrastanti con il diritto comunitario. Alla luce di tale nuova prospettiva, il controllo di costituzionalità sulle leggi non si attegga più come un sistema accentrato puro e semplice ma presenta, soprattutto in relazione ai profili di incostituzionalità di matrice comunitaria, caratteristiche assimilabili al giudizio di tipo diffuso<sup>19</sup>.

4. Se tutto questo che è stato reso evidente, vale nei rapporti dello Stato verso gli altri – collocazione più propriamente internazionale dello Stato – o, meglio, se vale per la linea di politica estera dello Stato, non minori sono i condizionamenti che derivano allo Stato dalla sua partecipazione alla comunità internazionale, partecipazione intesa secondo criteri moderni<sup>20</sup>, contemporanei di coesistenza pacifica e di indirizzo della propria azione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sul piano dei rapporti interni, su cui lo Stato si è sempre

---

<sup>19</sup> T. GROPPi, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p.134 ss.; ; U. VILLANI, *I "contro limiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Corte cost.* (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 493 ss.

<sup>20</sup> A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 215 ss.

mostrato molto geloso della sua esclusività di disciplina e di controllo su cui non gradiva alcuna interferenza dall'esterno, su cui voleva mantenere la esclusività di posizione – materie che tradizionalmente venivano considerate sotto l'espressione di *domestic jurisdiction*<sup>21</sup> come tale – escluse dall'*international concern*, dalla possibilità di penetrazione e di interesse da parte della comunità internazionale. In questo caso, ci si riferisce al profilo del trattamento degli individui, materia nella quale, a partire soprattutto dalla seconda Guerra mondiale, c'erano state manifestazioni anche in precedenza ma non di particolare rilevanza, si sviluppa e si accentua e si approfondisce e si allarga con forza straordinaria un movimento in favore del riconoscimento internazionale dei diritti individuali, in omaggio a quella filosofia politica, di cui si accennava a priori, secondo cui il garantire i diritti dell'individuo all'interno dello Stato, equivale a mantenere condizioni di democrazia, quest'ultimo è interesse della comunità internazionale.

In quest'ordine d'idee, si sviluppa questo movimento internazionale dei diritti umani. Il diritto internazionale penetra in questa materia, tradizionalmente di *domestic jurisdiction* ovvero di *dominio riservato*, imponendo agli Stati, attraverso gli atti vincolanti, l'obbligatorietà di attenersi. Il movimento si manifesta mercé atti non vincolanti e vincolanti che impongono allo Stato appunto di assicurare un certo trattamento nel suo interno agli individui sottoposti alla sua autorità e, particolare che merita sottolineatura, non esclusivamente si tratta di stranieri rispetto a cui già una certa disciplina di carattere internazionale esisteva; qui, rispetto ad essi, si approfondisce, si sviluppa, si affina, si articola in maniera più o meno dettagliata, ma anche nei confronti dei propri cittadini, per cui lo Stato si trova obbligato internazionalmente ad assicurare ai propri cittadini un certo trattamento che risulta dalla somma dei diritti che vengono riconosciuti nei singoli atti vincolanti.

Questi diritti, riconosciuti a livello internazionale, possono fermarsi al riconoscimento – pare importante la distinzione fra riconoscimento e garanzia – o possono essere accompagnati da sistemi di garanzia quasi efficace. Sistemi di

---

<sup>21</sup> Con l'espressione dominio riservato (*domestic jurisdiction*) si intende indicare le materie delle quali il diritto internazionale, sia consuetudinario che pattizio, si disinteressa e rispetto alle quali lo Stato è libero da obblighi internazionali. G. SPERDUTI, *Il Dominio Riservato*, Giuffrè, Milano, 1970, p.45 ss.; N. TSAGOURIAS, *Security Council Legislation, Article 2(7) of the UN Charter and the Principle of Subsidiarity*, in *LJIL*, 2011, p.359 ss.; F. MORESCHI, *Lezioni di storia delle relazioni internazionali*, Universitas Studiorum, Venezia, 2012, p.23 ss.

garanzia che implicano un controllo, a volte efficace, sull'osservanza di quegli impegni di riconoscimento dei diritti che lo Stato si è assunto attraverso gli atti internazionali, questo indica che il controllo sull'esecuzione degli obblighi non è lasciato agli Stati, ma anch'esso collocato sul piano internazionale, non esclusivo per la ragione che dei diritti debbano essere riconosciuti all'interno di uno Stato implica – questo è abbastanza normale – che pure i mezzi di garanzia del diritto interno debbano operare a favore di quei diritti il cui riconoscimento è di origine internazionale ma che vengono poi trasfusi nell'ordinamento interno mediante gli ordinari meccanismi di adattamento del diritto interno al diritto statale; certamente, valgono pur sempre i mezzi di garanzia previsti dal diritto interno a questi diritti, come valgono a diritti che l'ordinamento dello Stato prevede, riconosce di sua iniziativa autonomamente ma, in aggiunta, lo sviluppo della cooperazione internazionale, in questo campo, porta a prevedere anche dei sistemi internazionali di garanzia, quindi, ad esercitare un controllo di carattere internazionale sul comportamento dello Stato nel suo interno sotto il profilo, appunto, dell'osservanza dei diritti riconosciuti. Lo Stato, pertanto, non si limita a impegnarsi a riconoscere nel proprio interno quei diritti, ma sottopone inoltre alla verifica dell'effettivo riconoscimento/godimento da assicurare ai beneficiari delle norme internazionali considerate che sono gli individui<sup>22</sup>.

5. Questo sistema internazionale di garanzia raggiunge la sua punta maggiore nelle Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>23</sup>, in cui opera un meccanismo affinato, sempre relativamente a quel che la comunità internazionale è in grado di offrire secondo il suo sviluppo storico e perché con questo sistema si ha la possibilità che siano organi internazionali ad accettare in forma vincolante se è stato osservato o meno l'impegno di riconoscere i diritti e, quindi, non è lo Stato che può determinare se esso è stato ligio al riconoscimento dei diritti medesimi, come avverrebbe se al riconoscimento non si accompagnasse questa forma di garanzia internazionale e,

---

<sup>22</sup> A. MARCHESI, *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 24 ss.

<sup>23</sup> V. STARACE, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e l'Ordinamento Italiano*, Levante Editore, Bari, 1992, p.85 ss.; C. RUSSO, P. M. QUAINI, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2000, p.29 ss.; B. NASCIMBENE, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, p.85 ss.

ancora, a seguito di un'accertata inosservanza delle norme nel caso di specie, possono scattare, appunto, dei meccanismi sanzionatori come, ad esempio, l'equa riparazione che è la sentenza delle Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>24</sup>.

Questo sistema internazionale di garanzia rende particolarmente efficace quell'impiego internazionale di riconoscimento dei diritti e, per così dire, ingabbia lo Stato che non può giocare certamente sul fatto di non avere impegni, come poteva fare in passato, e, quindi, di essere libero di trattare gli individui come appariva più conveniente dal suo punto di vista, ma non può neppure contestare di avere violato la convenzione quando interviene una valutazione da parte dell'organo competente in sede internazionale. Sebbene questa tutela internazionale sia complementare di quella posta dal diritto interno, essa dà dei frutti molto consistenti, mostrando quindi che gli organi interni di garanzia non sono sufficienti a ottenere l'effettivo riconoscimento dei diritti previsti dalla convenzione internazionale. L'Italia, ad esempio, sta accumulando una serie di condanne da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il diritto a una durata ragionevole del processo, per la ragione che ci si trova in presenza di diritti nuovi dal punto di vista dell'ordinamento italiano, per cui non esiste neppure la cultura oltre che mancano i mezzi perché l'ordinamento non li ha escogitati per tutelare certe situazioni giuridiche che trovano riconoscimento e che lo Stato si è impegnato a riconoscere attraverso la stipulazione della convenzione e il suo trasferimento nel proprio ordinamento interno, ma, successivamente, non si preoccupano di individuare gli strumenti necessari per ottenere l'effettivo riconoscimento dei diritti. Questo genere di accertamento, citando la situazione più eclatante, mostra, appunto, come la tutela internazionale arrivi molto oltre la tutela interna e, pertanto, non cela la insufficienza della tutela interna rispetto a taluni diritti<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Universale alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo*, Cacucci, Bari, 2012, p.69 ss.

<sup>25</sup> G. CARELLA, *Diritti Umani, Conflitti di legge e Conflitti di civilizzazione*, Cacucci, Bari, 2011, p.9 ss.; V. MANES, V. ZAGREBELSKY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Giuffrè, Milano, 2011, p.69 ss.; V. PETRALIA, *Equo processo, giudicato nazionale e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2012, p.34 ss.

6. Se la tutela di questi diritti passa attraverso un comportamento dello Stato che deve dare esecuzione a impegni convenzionali che ha assunto – e da questo punto di vista si ha limitazione di sovranità, la quale si attua mercé l'inevitabile intermediazione dello Stato, che nel suo interno deve comportarsi soprattutto in maniera conforme agli obblighi assunti –, il diritto internazionale più recente si è spinto ancora più avanti, individuando una responsabilità personale dell'individuo<sup>26</sup>. Qui si è nel campo dei diritti ma anche nel campo degli obblighi internazionali, e questo è un prodotto che si può far risalire pure per taluni versi alla fine della prima Guerra mondiale ma che ha ricevuto uno sviluppo certamente sempre più incisivo nella seconda Guerra mondiale con i tribunali di Norimberga e di Tokio, come istanze giudicanti i crimini commessi dal governo imperialista nipponico, rispettivamente di Germania e di Giappone, ma che visto uno sviluppo molto interessante in epoca recentissima mediante l'istituzione del tribunale competente per le gravi violazioni del diritto umanitario commessi nei territori dell'ex Jugoslavia. Un'innovazione di grande portata del diritto internazionale contemporaneo, cui ha fatto seguito la parallela istituzione simile per il Ruanda (per quanto è accaduto in questa nazione nel 1994)<sup>27</sup>, poi l'istituzione nel 1998 della Corte Penale Internazionale.

---

<sup>26</sup> Quando uno Stato commette un illecito a livello internazionale è tutta la comunità a doverne pagare le conseguenze. Certo, lo stato che l'ha commesso può avere conseguenze maggiori al suo interno e può essere sfavorito in altre circostanze dalla comunità. Nell'ultimo periodo si sta formando una nuova disciplina di responsabilità internazionale che vuole sovrapporsi a quella tradizionale. Normalmente gli Stati agiscono per mezzo di individui. Esistono pertanto alcuni casi in cui l'attività illecita individuale ricade sullo Stato. "L'attività degli organi dello Stato e gli atti ultra vires". Sicuramente un atto illecito compiuto da individui che sono "organi" di uno Stato comporta la responsabilità dello Stato stesso. Chiaramente l'organo deve aver agito in via ufficiale e non a titolo privato, oppure deve contravvenire alle norme ricevute o può aver agito per suo conto, ma con mezzi e poteri propri della funzione pubblica. "L'attività svolta nell'esercizio di funzioni pubbliche". La responsabilità cade sullo Stato anche per atti illeciti compiuti da individui che non sono "organi" dello Stato, ma svolgono un ruolo importante nell'esercizio delle funzioni pubbliche. "L'attività dei c.d. organi di fatto". Ugualmente la responsabilità cade sullo stato per illeciti commessi da individui che, pur non essendo organi dello Stato, nei fatti agiscono per suo conto, cioè agendo su istruzioni dello Stato o si comportano come organi dello Stato. Per quanto riguarda i corpi militari, basta che lo Stato abbia un controllo generale su di esso. "Non imputabilità delle azioni compiute da privati e *due diligence*". In tutti gli altri casi i reati commessi da individui non cade sulla responsabilità statale. Qualora invece si dimostrasse che lo Stato abbia assunto nei confronti di tale illecito, un comportamento omissivo, esso è chiamato a rispondere solo dell'omissione.

<sup>27</sup> A breve distanza dalla decisione del Consiglio di Sicurezza di istituire un Tribunale internazionale ad hoc per la ex Jugoslavia, il supremo organo dell'ONU ha imboccato per la seconda volta questa strada: il giorno 8 novembre 1994 con risoluzione n.1168 viene istituito il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, con sede ad Arusha. Il Tribunale ha competenza per i crimini di guerra e contro l'umanità commessi nel territorio del Ruanda e, limitatamente ai cittadini ruandesi,

Si ha, qui, solo il riconoscimento che l'individuo che è sul piano internazionale responsabile per certe condotte, il che significa praticamente sottrarre la sottoposizione dell'individuo all'esclusività dello Stato per collocarla in ambito internazionale e questo fino a quando non si accompagnano degli strumenti concreti per far valere quella responsabilità, può anche apparire un'innovazione relativa perché c'è sempre la mediazione dello Stato che interviene. Qui si ha, inoltre, la creazione di uno strumento internazionale che valuta direttamente la condotta individuale per la sua contrarietà a certe norme internazionali che si rivolgono, appunto, all'individuo e che gli impongono una certa condotta. Tutto questo è stato fatto con decisione del Consiglio di Sicurezza, che l'ha giustificata in nome del mantenimento della sua competenza a mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

In questa decisione, che istituisce questo tribunale per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia, si ha innanzitutto la tipologia dei crimini che vengono in considerazione e che è abbastanza articolata – si pensi al genocidio come esempio più marcato –, poi si ha l'affermazione che il tribunale internazionale ha giurisdizione sulle persone fisiche, secondo le disposizioni del presente statuto; si ha anche l'affermazione della responsabilità penale personale dell'individuo. Si costituisce, in questo caso, la disciplina di una giurisdizione dei rapporti fra questa istanza internazionale e quelle statali, perché si istituisce questo tribunale, ma intanto non si vuole indebolire la tutela contro questi misfatti escludendo la competenza dei tribunali interni, che, poi, non può essere condizionato dalla cooperazione da parte degli Stati e nella cattura degli individui da sottoporre a giudizio, perché il tribunale internazionale non opera in una realtà statale, che è una realtà territoriale, ma non può che essere ospitato da parte, anche le conseguenze della decisione, quindi le condanne eventuali non possono che essere eseguite sul territorio di Stati<sup>28</sup>. C'è sempre necessità di una parallela azione da parte degli Stati, ma è un evento di grandissima rilevanza sul piano internazionale, che alle affermazioni della

---

per gli atti e violazioni commesse nel territorio degli Stati limitrofi, dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1994. A. CASSESE, *Il Tribunale penale internazionale dell'ONU per i crimini nel Ruanda*, in *Dir. Pen. Proc.* 1995, p.294; E. CIMIOTTA, *I tribunali penali misti*, Cedam, Padova, 2009, p.24 ss.

<sup>28</sup> G. LATTANZI, V. MONETTI, *La Corte penale internazionale. Organi Competenza, Reati, Processo*, Giuffrè, Milano, 2006, p.24 ss.; A. LANCIOTTI, *La Corte Penale Internazionale e la repressione delle gravi violazioni del diritto umanitario*, Giappichelli, Torino, 2013, p.3 ss.

responsabilità individuali, che erano già state fatte dopo la seconda Guerra mondiale, che avevano trovato espressioni in tribunali sulla cui natura giuridica si è molto discusso, senza venire a conclusioni definitive, come i tribunali di Norimberga e di Tokyo. Ora torva espressione in un tribunale che è sicuramente di carattere internazionale e che ha una giurisdizione che esercita direttamente sugli individui. Anche questo costituisce una limitazione della sovranità degli Stati, che merita di essere rilevata.

Si può passare a considerare altre limitazioni, le quali sono dal punto di vista pratico le principali, che concernono la partecipazione dell'Italia alle Comunità Europee (oggi Unione Europea). Tutto il fenomeno del diritto comunitario si sviluppa come diritto che tende a sovrapporsi al diritto statale e la cui sul diritto interno ormai costituisce oggetto di riconoscimento concorde e da parte degli organi comunitari – ovviamente non potevano che avere interessi a un riconoscimento del genere – e da parte degli organi degli stessi Stati<sup>29</sup>.

La sopranazionalità – espressione che si usa proprio per distinguere dall'internazionalità dei fenomeni – sta a indicare questa capacità della normativa comunitaria di operare direttamente all'interno dei singoli Stati. Almeno, fondamentale, ci sono una serie di aspetti della sopranazionalità, ma questo sembra l'aspetto di maggiore momento quello di una presa diretta ovvero di un'efficacia diretta della normativa comunitaria, che risponda naturalmente a taluni requisiti nell'interno dei singoli Stati e, quindi, un affiancamento agli organi agli organi, cui è affidata la produzione normativa all'interno di singoli Stati con organi che sono esterni agli Stati, i quali fanno parte di un'altra struttura o, meglio, di un altro ente diverso dallo Stato ma che ha questo potere di produrre norme, così come ha il potere di produrre norme lo Stato attraverso gli organi che la costituzione prevede come competenti a produrre le norme. In questo caso, c'è tutta un'evoluzione che concerne la giurisprudenza costituzionale italiana, il quale, sia pure a fatica e con qualche titubanza, è passato finalmente a riconoscere la netta prevalenza del diritto comunitario o dell'UE che abbia completezza di contenuto dispositivo sul diritto statale.

---

<sup>29</sup> G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p.189 ss.