

L'adattamento del diritto
italiano al diritto
internazionale e
dell'Unione europea



Considerazioni introduttive

- Decentramento nell'ordinamento internazionale (e, in misura minore, nell'ordinamento dell'UE) delle funzioni di accertamento ed attuazione coercitiva del diritto
 - Funzioni svolte *anzitutto* all'interno degli ordinamenti giuridici statali che adottano gli accorgimenti necessari per consentire l'applicazione del diritto internazionale e dell'UE da parte degli operatori giuridici nazionali (P.A., giudici)
- ⇒ Il problema dell'adattamento

I riferimenti al diritto internazionale e dell'Unione europea nella Costituzione italiana

- Art. 10(1) «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»
- Art. 11 «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 fra le Nazioni [...]»
- Art. 117(1) «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [...] nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»



I tre principali problemi in materia di adattamento

- Come avviene l'adattamento?
- Quali effetti producono le norme internazionali e dell'UE sul piano interno?
- Qual è il rango delle norme internazionali e dell'UE introdotte nel nostro ordinamento?

Come avviene l'adattamento?

- Procedimento di adattamento ordinario
La norma interna è formulata in modo da riprodurre, sul piano dei contenuti, quella internazionale
- Procedimento di adattamento speciale (o mediante rinvio)
La norma interna si limita a rinviare alla fonte internazionale
 - Rinvio automatico
 - Rinvio *ad hoc*

Esempi di adattamento ordinario

- **Art. 11 Cost.**
L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali
- **Art. 2(4), Carta delle Nazioni Unite**
I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle NU

Esempi di adattamento ordinario

- Art. II, Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio
Nella presente Convenzione, per genocidio si intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale: [...] b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo [...]
- Art. 1(1), Legge n. 962/1967 (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio)
Chiunque, al fine di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, commette atti diretti a cagionare lesioni personali gravi a persone appartenenti al gruppo, è punito con la reclusione da dieci a diciotto anni.

Esempi di adattamento speciale

- Art. 10 Cost.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute

Rinvio automatico

- Legge 4 agosto 1955, n. 848

2. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione [europea dei diritti dell'uomo] e [al primo] Protocollo [addizionale], a decorrere dalla data della loro entrata in vigore.

Rinvio ad hoc (ordine d'esecuzione)

Esempi di adattamento speciale

- Legge 2 agosto 2008, n. 130
Art. 2. Ordine di esecuzione
1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato [di Lisbona], a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 6 del Trattato stesso

Duplici natura del rinvio

- *Ad hoc* per i Trattati istitutivi
- Automatico per gli atti vincolanti dell'UE (regolamenti, direttive e decisioni)

Procedimento ordinario vs procedimento speciale

- Svantaggi del procedimento ordinario
 - La vita della norma giuridica interna si «sgancia» da quella della corrispondente norma internazionale
 - Se la norma internazionale è invalida o si estingue, l'operatore giuridico dovrà comunque applicare la norma di adattamento, fintantoché questa non venga abrogata
 - Legislatore può aver male interpretato la norma internazionale
 - Cattiva interpretazione, essendo cristallizzata in una legge dello Stato (o in un atto amministrativo a portata generale), vincolerà tutti gli operatori giuridici
- Vantaggi del procedimento mediante rinvio
 - Pone direttamente l'interprete a contatto con la norma internazionale (o dell'UE), imponendogli di seguirne le vicende giuridiche (invalidità, estinzione)
 - In caso di errata interpretazione da parte di chi applica la norma, questa avrà efficacia limitatamente al caso concreto

Ma è sempre possibile l'adattamento mediante rinvio?

- Il problema delle norme non *self-executing*
 - Norme insuscettibili di produrre effetti nell'ordinamento giuridico nazionale in assenza di un intervento integrativo da parte del legislatore statale
- Norme internazionali e dell'UE «incomplete» (o non *self-executing*)
 - Norme che attribuiscono facoltà
Es.: Art. 6, Convenzione europea sull'adozione («1. La legislazione può permettere l'adozione soltanto da parte di due persone unite in matrimonio [...] oppure da parte d'un unico adottante»)
 - Norme che richiedono l'introduzione/identificazione di organi o procedure interne
Es.: Art. 14(5), Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (Ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge).
=> Se il giudice di seconda istanza non è stato istituito, la norma non può trovare applicazione
 - Norme la cui attuazione comporta particolari adempimenti di ordine costituzionale
Es.: Norme internazionali e dell'UE che prevedono obblighi di criminalizzazione e principio di legalità ex art. 25 Cost.

Quali effetti
producono le
norme
internazionali
e dell'UE sul
piano interno?

- Applicazione diretta da parte degli organi statali
- Obbligo di interpretazione conforme
- Azionabilità giudiziaria individuale
- Parametro di legittimità della legislazione ordinaria

Applicazione
diretta da
parte degli
organi statali

Nello svolgimento delle proprie funzioni gli organi statali sono tenuti a dare attuazione alle norme internazionali e dell'UE

Esempio

Art. 3(1) Convenzione ONU sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Espoo, 1991)

Se un'attività prevista [...] è suscettibile di avere un impatto transfrontaliero pregiudizievole importante, la Parte di origine, in vista di procedere a consultazioni sufficienti ed efficaci [...] ne dà notifica ad ogni Parte che potrebbe a suo avviso essere colpita, non appena possibile e al più tardi quanto detta Parte dà avviso pubblico di tale attività.

Art. 273(14) Codice dell'ambiente

14. In caso di realizzazione di grandi impianti di combustione che potrebbero arrecare un significativo pregiudizio all'ambiente di un altro Stato [...], l'autorità competente informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'adempimento degli obblighi di cui alla convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, stipulata a Espoo il 25 febbraio 1991 [...]

L'obbligo di interpretazione conforme


*“La disposizione dell’art. 408 comma 3-bis c.p.p., che stabilisce l’obbligo di dare avviso alla persona offesa della richiesta di archiviazione con riferimento ai delitti commessi con ‘violenza alla persona’, è riferibile anche al reato di atti persecutori, previsto dall’art. 612-bis c.p., perché l’espressione ‘violenza alla persona’ deve essere intesa alla luce del concetto di violenza di genere, quale risulta dalle pertinenti disposizioni di diritto internazionale”
(Cass. Pen. SS.UU., sent. n.10959/2016)*

Potere conformativo

Obbligo degli operatori statali di interpretare la normativa interna in modo conforme al diritto internazionale e dell’UE (cd. Interpretazione conforme)

Ipotesi di
azionabilità
giudiziaria
individuale

Le norme internazionali e/o dell'UE possono essere invocate:

- per impugnare una sentenza o un atto amministrativo
 - per promuovere una domanda di risarcimento contro lo Stato in caso di violazione
 - per contestare la validità di un contratto
 - per far valere i propri diritti nell'ambito di un processo penale
 - per ottenere un permesso di soggiorno
 - ...
- 

Qual è il rango delle norme internazionali e dell'UE introdotte nel nostro ordinamento?

- Una norma di legge ordinaria incompatibile con una norma consuetudinaria o pattizia può essere dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta per violazione dell'art. 10 e dell'art. 117 Cost.
 - Extrema ratio: dovere del giudice comune di provare a risolvere l'antinomia in via interpretativa
 - Presunzione di conformità, criterio cronologico, principio di specialità *ratione materiae* o *personarum*
 - Recente tendenza a circoscrivere l'applicabilità dell'art. 117 Cost. ai soli trattati in materia di diritti umani (C. Cost. 120/2018)
- In caso di incompatibilità tra legge ordinaria e norme di diritto dell'UE dotate di efficacia diretta, la prima potrà essere disapplicata dai giudici comuni, *senza che sia necessario l'intervento della Corte costituzionale*
 - In caso di incompatibilità con norme dell'UE *non* dotate di efficacia diretta sarà invece necessaria una pronuncia di illegittimità della Corte costituzionale ex artt. 11 e 117 Cost.

Ipotesi particolari

Atti delle
organizzazioni
internazionali

Sentenze
internazionali

Direttive
dell'Unione
europea

L'adattamento del diritto italiano agli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali

E' sufficiente l'ordine di esecuzione del trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale...

o è necessario un atto di adattamento *ad hoc*?

- Nella prassi italiana l'adattamento avviene di regola mediante l'adozione di atto normativo *ad hoc*

Es.: D.lgs. 90/2017: attuazione delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze

- Rango degli atti delle organizzazioni internazionali

Obblighi internazionali ex art. 117(1) Cost.?

L'adattamento alle sentenze internazionali

Accettazione della giurisdizione di un tribunale internazionale (ad es. Corte internazionale di giustizia o Corte europea dei diritti dell'uomo) comporta l'assunzione di un duplice obbligo:

- Obbligo di conformazione alle sentenze pronunciate dal tribunale internazionale nei confronti dello Stato italiano
=> Sentenza internazionale come *res iudicata*
- Obbligo di prendere in considerazione l'interpretazione data dal tribunale internazionale alle norme internazionali applicate
=> Sentenza internazionale come *res interpretata*

L'efficacia interna delle direttive inattuate

- Le direttive pongono un obbligo di risultato, con la conseguenza che spetterà al legislatore statale individuare i mezzi e le forme per attuarne gli obiettivi
- Anche in caso di mancata attuazione, tuttavia, esse sono suscettibili di produrre alcuni importanti effetti:
 - Le direttive costituiscono parametro interposto di costituzionalità delle leggi ex artt. 11 e 117 Cost.
 - Ad una direttiva potrà essere riconosciuta efficacia diretta nella misura in cui chiarisce la portata di un obbligo previsto da una norma dei trattati avente tale efficacia
 - Le norme sufficientemente precise e incondizionate delle direttive possono essere invocate contro lo Stato (cd. effetti “verticali”)
 - Responsabilità risarcitoria dello Stato per mancata attuazione di una direttiva (CGE, *Francovich*, 1991)
 - Se direttiva mira ad attribuire diritti ai singoli
 - Se il contenuto dei diritti è sufficientemente determinato
 - Se vi è un nesso di causalità tra mancata attuazione della direttiva e danno sofferto dall’individuo