



UNIVERSITÀ  
DI PAVIA

DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, GIUSTIZIA PENALE E  
INTERNAZIONALE  
CICLO XXXIII

**La disciplina dei rapporti interni all'Unione Europea tra  
diritto dei trattati e modello costituzionale federale**

Relatrice:

Chiar.ma Prof.ssa Giulia Rossolillo

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Sergio Seminara

Tesi dottorale di:  
Giada Grattarola

Anno Accademico 2019/2020

## **INDICE**

<b>0. Prologo</b> .....	p.4
<b>1. Capitolo primo</b>	
L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione Europea rispetto al diritto internazionale.....	p.26
<i>1.1. L'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia</i> .....	p.26
1.1.1 L' "autonomia interna" e l' "autonomia esterna" dell'ordinamento dell'Unione.....	p.26
1.1.2. Il concetto di "autonomia" dell'ordinamento europeo: considerazioni preliminari.....	p.38
<i>1.2. L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea nell'ambito dell'interpretazione giudiziale dei Trattati Istitutivi e degli atti di diritto derivato</i> .....	p.42
1.2.1. L'interpretazione degli accordi internazionali alla luce della Convenzione di Vienna del 1969.....	p.42
1.2.2. L'interpretazione dei Trattati Istitutivi e degli atti di diritto derivato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.....	p.54
<i>1.3. L'autonomia del diritto dell'Unione Europea: una ricostruzione (critica?) di significato</i> .....	p.58
1.3.1.Rilievi preliminari.....	p.58
1.3.2 L' autonomia dell'ordinamento dell'Unione Europea come concettualizzata in letteratura.....	p.60
1.3.3. La nozione di "autonomia" nel diritto internazionale.....	p.64
1.3.4 Autonomia dell'ordinamento europeo e margini di operatività delle norme internazionalistiche nel quadro dell'Unione.....	p.69

## 2. Capitolo secondo

Le relazioni orizzontali interne all'Unione: analisi della disciplina europea in materia di validità degli accordi (non di revisione) conclusi dagli Stati membri <i>inter se</i> .....	p.79
2.1. La validità degli accordi reciprocamente conclusi dagli Stati federati nel quadro delle esperienze federali occidentali “classiche”.....	p.79
2.1.1. Considerazioni preliminari.....	p.79
2.1.2. La validità degli accordi conclusi tra gli Stati federati alla luce della Costituzione degli Stati Uniti d'America.....	p.81
2.1.3. Concordati intercantionali e Costituzione elvetica del 1848.....	p.88
2.1.4. La validità degli accordi stipulati tra Stati federati nel sistema giuridico del secondo Reich.....	p.92
2.2. Successione dei trattati nel tempo ed applicabilità delle norme convenzionali incompatibili ai sensi della Convenzione di Vienna del 1969.....	p.93
2.2.1. Osservazioni introduttive.....	p.93
2.2.2. Modifica ed abrogazione di accordi precedentemente conclusi dalle Parti.	p.95
2.2.3. Disamina del disposto normativo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna.....	p.99
2.3. Validità ed applicabilità degli accordi “precomunitari” conclusi tra alcuni Stati membri <i>inter se</i> .....	p.109
2.3.1. Notazioni preliminari.....	p.109
2.3.2. La disciplina europea in materia di accordi “precomunitari” conclusi esclusivamente tra Stati membri.....	p.111
2.3.3. Profili di operatività delle convenzioni multilaterali anteriori vincolanti anche Stati membri dell'Unione.....	p.118
2.3.4. La disciplina europea in punto di validità ed applicabilità dei trattati bilaterali di investimento precedentemente conclusi dagli Stati membri <i>inter se</i> .	p.125

<i>2.4. Validità ed applicabilità degli accordi internazionali conclusi tra alcuni Stati membri successivamente all'istituzione delle Comunità Europee, ovvero alla propria adesione all'Unione.....</i>	p.135
2.4.1. Accordi conclusi da Stati appartenenti ad una Federazione e convenzioni stipulate da Membri di un'organizzazione internazionale: profili (diversi) di operatività.....	p.135
2.4.2. La disciplina europea in materia di validità ed applicabilità degli accordi conclusi tra gli Stati appartenenti all'Unione.....	p.140
<b>3. Capitolo terzo</b>	
I rapporti verticali interni all'Unione: analisi della disciplina europea in materia di accordi di revisione e di recesso dalla costruzione sovranazionale.....	p.157
<i>3.1. Gli accordi di revisione dei Trattati Istitutivi dell'Unione Europea.....</i>	p.157
3.1.1. I procedimenti di modifica delle Costituzioni federali: esperienze costituzionali a confronto.....	p.157
3.1.2. Modifica ed estinzione dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali.....	p.163
3.1.3. La revisione dei Trattati Istitutivi dell'Unione Europea.....	p.168
<i>3.2. Il recesso dalla costruzione europea tra disciplina normativa ed indicazioni interpretative della Corte di Giustizia.....</i>	p.175
3.2.1. Secessione di uno Stato federato dall'insieme della Federazione.....	p.180
3.2.2. Recesso di uno Stato membro da un'organizzazione internazionale.....	p.185
3.2.3. Recesso di uno Stato membro dall'Unione Europea.....	p.190
<b>4. Conclusioni.....</b>	p.198
<b>5. Indice della giurisprudenza.....</b>	p.204
<b>6. Bibliografia.....</b>	p.213

## PROLOGO

*A partire da quale chicco aggiunto si può dire che ci sia un mucchio di grano, e da quale chicco tolto si può dire che non ci sia più? (G. REALE, 2005, in commento a DIOGENE LAERZIO, *Vite dei filosofi*, II, 108).*

Con il paradosso del sorite<sup>1</sup>, la cui ideazione è stata ascritta alla scuola megarica e, in particolare, a Ebulide di Mileto<sup>2</sup>, si vuole designare l'aporia logica che si produce qualora, analizzando il *continuum* quantitativo che intercorre tra una sola unità di una data sostanza (un chicco di grano, un granello di sabbia) ed il cumulo formato dalla progressiva sommatoria di ulteriori unità della medesima sostanza, si intenda tracciare il confine tra gli agglomerati che siano qualificabili come un “mucchio” e quelli che, invece, non lo siano. In altri termini, sebbene l'attività classificatoria dell'osservatore si dipani senza sforzo nel caso in cui si prendano in considerazione le estremità della catena quantitativa appena descritta (un solo chicco di grano non può, per definizione, costituire un mucchio, mentre mille semi formeranno, invece, e senza alcun dubbio, un cumulo di grano), si avverte invero un qualche imbarazzo cognitivo-classificatorio nel considerare insiemi di quattro, cinque, sei, sette chicchi di frumento.

E ciò in quanto il concetto di “mucchio” è improntato ad una certa vaghezza, dal momento che non esiste un confine preciso che cinga gli estremi semantici del relativo significato: non v'è, insomma, un numero definito di chicchi di grano che tracci la

---

1 Per una disamina storico-filologica del paradosso del sorite (dal latino *sorites* e dal greco σωρίτης, “mucchio”) v. G. SILLITTI, *Alcune considerazioni sull'aporia del sorite*. In G. GIANNANTONI (a cura di), *Scuole socratiche minori e filosofia ellenistica*, Il Mulino Editore, Urbino, 1977, pagg. 75-92.

2 In tal senso, DIOGENE LAERZIO, *Vite dei filosofi*, II, 108. Per l'analisi degli ulteriori paradossi attribuiti ad Ebulide di Mileto da parte degli autori della tarda antichità v. W. C. KNEALE, M. KNEALE, *Storia della logica*, Einaudi Editore, Torino, 1972, pp. 138 ss.

frontiera tra un mucchio ed un non-mucchio<sup>3</sup>.

Pertanto, il paradosso giace proprio nel fatto che, stante l'accennata vaghezza definitoria, la progressione quantitativa si trasforma necessariamente in salto qualitativo, determinando l'aggiunta o la sottrazione di un chicco di grano, mera sfumatura quantitativa, la stessa sussistenza di un mucchio di cereali, ed ingenerando conseguentemente una variazione non solamente numerica, bensì di qualità<sup>4</sup>.

Tali considerazioni possono essere calate nel contesto della discussione dottrinale circa la natura da attribuirsi all'Unione Europea. Pare infatti possibile circoscrivere la nozione di “organizzazione internazionale” con un certo rigore, identificandosi, con tale espressione, un'associazione volontaria di Stati (e, nel caso, di altri soggetti di diritto internazionale) tra loro equiordinati, concretantesi in un ente autonomo<sup>5</sup> a carattere

---

3 In tal senso A. C. VARZI, *Vaghezza e ontologia*. In M. FERRARIS (a cura di), *Storia dell'ontologia*, Bompiani Editore, Milano, 2008, pagg. 672-698.

4 In un senso conforme a quello sostenuto nel testo, v. GALENO, che ben sottolinea l'implicazione qualitativa dell'oscillazione quantitativa sottesa nel paradosso del sorite, commentando l'aporia logica prodottasi in questi termini: “e non conosco cosa peggiore e più assurda dell'ammettere che l'esistenza o la non esistenza di un mucchio sia determinata da un chicco di grano” (frammento citato in M. NEGRI, *Il sorite come teoria formale*. In *Rivista di estetica*, 44 (2010), pagg. 221-238).

5 Le organizzazioni internazionali sono necessariamente enti “autonomi”, dal momento che uno dei tratti più qualificanti della relativa nozione consiste appunto nella capacità di esprimere, per mezzo di almeno un organo, una propria volontà che trascenda la sommatoria delle volontà dei singoli Membri (sul punto, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Brill - Nijhoff, Leiden - Boston, sesta edizione, 2018, pp. 48-50; K. SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, General Aspects*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, par. 3). Ora, intesa in questo senso, l'autonomia delle organizzazioni internazionali non si sovrappone concettualmente alla personalità giuridica di queste, sebbene tali aspetti siano strettamente connessi. In effetti, la personalità giuridica internazionale denota la capacità di essere un centro indipendente di imputazione di diritti ed obblighi di matrice internazionalistica (così, con specifico riferimento all'Organizzazione delle Nazioni Unite, Corte Internazionale di Giustizia, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, parere consultivo dell'11 aprile 1949, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1949, pp. 177-180): ciò necessariamente presuppone la sussistenza di una propria volontà riconducibile all'ente persona giuridica, ma in questo non si risolve, a meno di non considerare che il solo diritto, vantabile nei confronti dei Membri, di svolgere la propria funzione tramite l'adozione di atti a sé riferibili (implicito nella creazione di un ente autonomo) importi, in quanto tale, la personalità giuridica

stabile, provvisto di un complesso di organi e dotato di un proprio apparato normativo<sup>6</sup>, nonché dei mezzi necessari per perseguire le finalità comuni ai soggetti che lo compongono, individuate nel trattato internazionale di istituzione<sup>7</sup>.

Come noto, tale categorizzazione, seppur non priva di alcune ambiguità<sup>8</sup>, permette di contrapporre nettamente le organizzazioni internazionali alle entità federali, le quali, seppur amministrativamente e legislativamente decentrate in una pluralità di Stati

---

dell'organizzazione (in questo senso, K. SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, General Aspects*, cit., parr. 21 e 22). In ogni caso, in questo contesto, l'“autonomia” delle organizzazioni internazionali è intesa quale capacità di esprimere una volontà distinta da quella dei propri Membri, e non nell'ulteriore senso, messo in luce in dottrina, di unità di misura del grado in cui gli Stati parte dell'organizzazione possono limitare, o finanche impedire, il relativo funzionamento. Sul punto, v. T. GAZZINI, *The relationship between international legal personality and the autonomy of international organizations*. In R. COLLINS, N. D. WHITE (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Press, Londra, 2011, pagg. 196-212, pp. 199-200.

6 In conformità con quanto disposto dai rispettivi trattati istitutivi, può distinguersi, in capo alle organizzazioni internazionali, il c.d. potere normativo “interno”, votato a reggere i meccanismi di funzionamento dell'ente, dal c.d. potere normativo “esterno”, volto invece ad assicurare, nel dominio materiale di propria competenza, l'armonizzazione, ovvero la regolamentazione, della prassi statale. In entrambi i casi, l'attività normativa dell'organizzazione internazionale può manifestarsi anche attraverso l'adozione di atti di *soft law*, potendosi riconoscere, almeno in determinate circostanze, vocazione normativa anche a prescrizioni di condotta non vincolanti. Sul punto, v. J. VERHOEVEN, *Les activités normatives et quasi normatives. Elaboration, Adoption, Coordination*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill, Londra, 1998, pagg. 413-441; C. DOMINICÉ, *Valeur et autorité des actes des organisations internationales*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, cit., pagg. 441-461. Più specificamente in materia di attività normativa interna e *soft law* v. C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 263. In materia di potere normativo “interno” ed “esterno” si rimanda invece a F. MARRELLA, D. CARREAU, *Diritto Internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, seconda edizione, 2018, pp. 244-255.

7 In tal senso v. A. P. SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 1959, p. 34; P. FOIS, *Le organizzazioni internazionali e la formazione del diritto internazionale contemporaneo. Il ruolo degli Stati membri*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 3 (2014), pagg. 641-666, p. 644; A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*. In A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche

membri, costituiscono invero un unico ente statale<sup>9</sup>.

D'altra parte, partendo dal presupposto che caratteristica propria degli enti federali è quella di unire, in un'unica entità statale, diversi Stati che non siano più sovrani ai sensi del diritto internazionale, i quali abbiano dunque ceduto la propria sovranità alla costruzione federale centrale, divenuta essa stessa unico soggetto di diritto internazionale, pare possibile domandarsi se pure quegli Stati che si siano uniti in virtù di un accordo internazionale, formando in tal modo un'organizzazione internazionale

---

Italiane, Napoli, 2012, pagg. 19-41, p. 32. In senso sostanzialmente conforme, *ex multis*, R. AGO, *Communauté internationale et organisation internationale*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, cit., pagg. 3-12, pp. 10-12; H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., pp. 40-51 (i quali, tuttavia, riservano una particolare enfasi dirimente al fatto che l'organizzazione internazionale sia governata dal diritto internazionale – criterio, quest'ultimo, certamente sottolineato, ma non in questi termini valorizzato, dalla dottrina ulteriormente citata); C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 9; C. F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 10; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 31. La giurisprudenza internazionale ha contribuito ad affinare ulteriormente la nozione in discussione, precisando, da un lato, che le organizzazioni internazionali sono soggetti a competenza limitata, essendo rette dal “principio di specialità”, e, dunque, “dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir” (in questo senso, Corte Internazionale di Giustizia, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1996, par. 25). Dall'altro lato, la Corte Internazionale di Giustizia ha ulteriormente sottolineato che un'organizzazione internazionale, ferma la necessaria pluralità dei Membri che partecipano ad essa, ben può essere composta da due soli Stati, purché questi abbiano effettivamente creato un'entità che goda di un'esistenza autonoma e permanente, nel caso anche esercitando diritti ed assolvendo ad obblighi propri nello svolgimento delle funzioni attribuitele (così, Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2010, parr. 84-93). La definizione così plasmata consente di delimitare con buona precisione la nozione di “organizzazione internazionale”, distinguendola da realtà affini, quali, ad esempio, le organizzazioni non governative, costituite da soggetti privati e non da Stati (sul punto, tra gli altri, C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 12 ss.; ; A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*, cit., p. 26), ovvero dai regimi internazionali, qualora tali forme di cooperazione si risolvano in meri sistemi di norme e principi regolanti settori materiali specifici, e non siano però caratterizzate dalla



deputata a perseguire finalità comuni ai propri Membri, possano arrivare a perdere la propria sovranità, divenendo meri componenti di un nuovo Stato<sup>10</sup>. In altri termini, ben descritte le estremità di una possibile catena di derivazione, identificate, da un lato, nella categoria di “organizzazione internazionale”, e dall'altro, nella nozione di “Stato federale”, pare possibile immaginare tutta una serie di progressioni quantitative intermedie, una successione di cessioni di competenza in favore dell'ente internazionale ed a tutto sfavore degli Stati che lo compongono, che, superato un determinato confine,

---

presenza di uno stabile complesso di organi ed istituzioni (si pensi, ad esempio, all'accordo GATT – *General Trade Agreement on Tariff and Trade* –; sul punto, F. BESTAGNO, A. BISIO, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Altre Organizzazioni a tendenza universale – Organizzazione mondiale del commercio*. In U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali – Parte Speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 189 ss. In tema di regimi internazionali, si richiamano invece S. D. KRASNER, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983; P. FOIS, *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2012), pagg. 5-28).

- 8 La nozione di “organizzazione internazionale” riportata nel testo, stante la necessaria generalità imposta alle classificazioni di ampio respiro, presenta maglie definitorie poco accurate sotto alcuni aspetti. Da un lato, infatti, sebbene nel testo si suggerisca che regola generale sia l'istituzione delle organizzazioni internazionali mediante trattato, talvolta il fondamento giuridico di tali organismi intergovernativi può invece essere ritrovato in una decisione di un'organizzazione preesistente. Pure in tali casi, tuttavia, il processo di creazione rimane accentrato nelle mani degli Stati, dal momento che siffatta decisione introduce un progetto di costituzione di organizzazione internazionale, non negoziabile, la cui entrata in vigore dipenderà dalla successiva ratifica dei futuri Stati parte (in tal senso, v. A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*, cit., p. 25; K. SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, General Aspects*, cit., par. 5). D'altra parte, il principio della piena eguaglianza degli Stati in seno alle organizzazioni internazionali dagli stessi costituite, declinazione della concezione delle entità statali quali enti *superiorem non recognoscentes*, imporrebbe che la formazione della volontà dell'organizzazione, soprattutto se estrinsecantesi in determinazioni vincolanti gli Stati parte, richiedesse l'unanimità dei consensi da parte dei diversi rappresentanti governativi. Inoltre, tale principio richiederebbe altresì l'applicazione della regola “*One State – One Vote*”, e non l'adozione di sistemi di c.d. voto ponderato, implicanti l'attribuzione, ad ogni Stato, di un voto avente un valore diverso in ragione dell'entità statale a cui lo stesso è attribuito. Gli appena esposti corollari del principio della eguaglianza degli Stati hanno però subito entrambi pesanti correttivi, tanto che, negli statuti dei principali enti internazionali, si dà spazio, a seconda dei casi, all'applicazione della regola maggioritaria ovvero, soprattutto con riferimento alle organizzazioni internazionali economiche,

si fanno salto qualitativo<sup>11</sup>. La mobilità di detto confine deriva necessariamente dalla vaghezza propria del concetto di “sovranità”, ed ingenera difficoltà classificatorie rispetto ad entità internazionali caratterizzate da un elevato grado di integrazione, quale l'Unione Europea.

In buona sostanza, ferma la demarcazione ontologica tra gli estremi della scala cromatica appena descritta (*i.e.* tra l'organizzazione internazionale, organismo non sovrano, e lo Stato federale, entità appunto di matrice statale investita, in quanto tale, dell'attributo della sovranità<sup>12</sup>), resta invece volatile la soglia oltre la quale possa

---

all'adozione di un sistema di voto ponderato (così, C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 276 ss.) . Ciò posto, si ritiene tuttavia necessario precisare che, con riferimento alle decisioni vincolanti gli Stati parte, fermo il perdurante utilizzo della votazione all'unanimità in diversi contesti (sul punto, v. T. GAZZINI, *The relationship between international legal personality and the autonomy of international organizations.*, cit., p. 201), pure le c.d. “norme tecniche”, esempio tipico di atti vincolanti adottati a maggioranza (nello specifico, da parte di alcuni istituti specializzati delle Nazioni Unite), possono vedere la propria portata normativa fattualmente sterilizzata dall'esercizio della facoltà di “opting out”, variamente garantita agli Stati parte nei trattati istitutivi dei diversi istituti. In tal senso, C. DOMINICÉ, *Valeur et autorité des actes des organisations internationales.*, cit., p. 453.

9 Sul punto, B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 17; W. RUDOLF, *Federal States*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, par. 1. Considera invece la Federazione un'entità di diritto internazionale, negandole recisamente la qualità di Stato O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Presses Universitaires de France-Léviathan, Parigi, 2007, pp. 13 ss. Per una critica a quest'ultima posizione, v. invece Y. LEJEUNE, *L'Etat fédéral est-il une bonne clé pour comprendre le fédéralisme? Un commentaire du livre d'Olivier Beaud: Théorie de la Fédération (Paris, P.U.F., collection Léviathan, 2007, 433 p.)*. In *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2 (2009), pagg. 207-230, p. 209.

10 In tal senso, C. LEBEN, *A propos de la nature juridique des Communautés Européennes*. In *Droits*, 24 (1991), pagg. 61-72, p. 69; H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 39.

11 In questo senso, E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 294, Brill, Leiden, 2002, pagg. 39-166, p. 50; C. LEBEN, *A propos de la nature juridique des Communautés Européennes*, cit., p. 69.

12 La posizione dominante in dottrina (quantomeno nella dottrina europea), secondo la quale esiste una demarcazione ontologica tra organizzazione internazionale, mera associazione tra Stati equiordinati e

indubitabilmente affermarsi che un'associazione tra Stati equiordinati, concretantesi in un ente autonomo dotato di proprie competenze, si sia trasformata in un'entità federale sovrana. E ciò in quanto, se il trasferimento della sovranità si produce necessariamente quando gli Stati, associatisi tramite trattato internazionale, cedono tutto il fascio delle proprie prerogative alla costruzione da loro creata (situazione che, riprendendo il paradosso del sorite esposto più sopra, richiama un cumulo di mille chicchi di grano, indubitabilmente qualificabile come “mucchio”), non v'è infatti accordo circa la

---

sovranità, e tra Stato federale, entità alla quale i rispettivi membri hanno ceduto la propria sovranità, conservando solamente una certa dose di autonomia, non è univocamente condivisa. Ritiene infatti che né lo Stato federale, né gli Stati federati siano qualificabili come sovrani O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, cit., p. 264. Dividono invece equamente la sovranità tra Stato federale ed i diversi Stati federati, abbracciando la prospettiva americana, E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, cit., p. 70; R. SCHÜTZE, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 29. In particolare, quest'ultimo Autore, nell'aderire alla posizione secondo la quale il federalismo implica “*dual government, dual sovereignty, and also dual citizenship*”, cita KELSEN e SCHMITT quali primi critici della distinzione categoriale tracciata tra Stato federale, sovrano, e Confederazione, fenomeno associativo nell'ambito del quale gli Stati parte mantengono la loro sovranità. Se indubitabilmente vero è che entrambi i pensatori, pur abbracciando prospettive giuridiche opposte, negano la legittimità di siffatta categorizzazione, pare altrettanto vero che gli stessi non avallino una ricostruzione dello Stato federale come entità poggiante su una divisione della sovranità tra unità federate e costruzione centrale. In effetti, KELSEN sostiene che la Confederazione e lo Stato federale siano entrambi ordinamenti giuridici parziali che racchiudono, a loro volta, ulteriori ordinamenti giuridici parziali di grado inferiore, costituendoli in comunità. Entrambi, insomma, sarebbero egualmente privi di quella sovranità che è propria del solo ordinamento giuridico universale, basato sulla norma fondamentale “*pacta sunt servanda*” (H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (a cura di Carrino), Giuffrè Editore, Milano, 1989, pp. 419-422): lontana è dunque l'idea che la sovranità possa essere divisa, o che questa possa spettare ad un ordinamento parziale, come quello dello Stato federato, che trae la sua validità dalla Costituzione federale. D'altra parte, SCHMITT concepisce la Federazione, indipendentemente dall'ulteriore distinzione in Confederazione e Stato federale, come dotata di esistenza politica: pertanto, in tale contesto associativo coesistono due esistenze politiche indipendenti, quella complessiva della Federazione e quella singola delle entità associatesi. La sovranità si pone dunque qui come potere di risolvere un conflitto sull'esistenza delle diverse unità politiche: dal momento, però, che ogni popolo politicamente esistente decide necessariamente in autonomia la questione della propria esistenza politica, e che la Federazione si basa proprio sulla

*quantità* di competenze statali che occorra conferire al fine di trasferire la propria sovranità (caso comparabile è un insieme di quattro, cinque, sei chicchi di grano: costituirà questo forse un mucchio?), ovvero circa l'esistenza di prerogative *specifiche* che fondino, *ex se*, la sovranità dell'ente a cui sono attribuite.

In effetti, pur partendo da una omogenea concezione della sovranità come “supremitas”, e, dunque, come potere di (figurativamente) “stare al vertice”<sup>13</sup>, così auto-determinandosi, senza riconoscere un'autorità a sé sovraordinata, diverse competenze sono state ritenute dare sostanza alla sovranità, variabilmente reputandosi che determinante in tal senso fosse, tra gli altri, il conferimento della competenza in materia di difesa (garantendosi così la coercibilità delle norme poste a livello centrale<sup>14</sup>), del potere di decidere circa la propria esistenza politica in quanto Stato<sup>15</sup>, ovvero,

---

coesistenza di più unità politiche autonome nel quadro di un'unità complessa che pure esiste politicamente, l'attribuzione della sovranità all'ente centrale, ovvero in capo agli Stati federati, si risolverebbe nel necessario venir meno dello stesso fenomeno associativo, importando la soppressione della volontà politica o degli Stati membri o della Federazione (C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (a cura di Caracciolo), Giuffrè Editore, Milano, 1984, pp. 484-489). La questione della sovranità è destinata pertanto a rimanere insoluta in un contesto federale, ma proprio perché se ne postula una concezione unitaria, e non duale. Sulle diverse concezioni teoriche elaborate, in materia di Stato federale e Confederazione di Stati, nell'ambito della teoria pura del diritto e della scuola dell'istituzionalismo, v. S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli Editore, Torino, 1993, pp. 25-29.

13 In tal senso, H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, cit., p. 11.

14 Così C. LEBEN, *A propos de la nature juridique des Communautés Européennes*, cit., p. 69. Partendo dal presupposto che solo il monopolio della forza militare è idoneo a garantire l'effettività delle norme formanti un determinato ordinamento giuridico, soprattutto avuto riguardo alla possibile mancata conformazione degli Stati membri ai principi posti a livello centrale, l'Autore ritiene che il trasferimento della competenza in materia di difesa sia un elemento decisivo per la costituzione di una nuova entità federale sovrana. A fondamento della propria ricostruzione, lo stesso cita l'azione intrapresa dal Presidente Eisenhower nel 1959, il quale inviò a Little Rock alcune truppe militari per far rispettare coattivamente la sentenza *Brown*, resa dalla Corte Suprema statunitense nel 1954, la quale aveva riconosciuto l'incostituzionalità della segregazione razziale nelle scuole ed aveva sancito il principio dell'integrazione. D'altra parte, LEBEN ravvisa nella esclusiva competenza in materia di politica estera l'ulteriore elemento costitutivo della sovranità di un'entità statale.

15 In questo senso, C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 474. V. anche *supra*, nota 12.

secondo la prospettazione dominante, della c.d. “competenza della competenza” (*Kompetenz-Kompetenz*), intesa come il potere di revisione della Costituzione federale, nella cui lettera è cristallizzata l'allocazione delle competenze tra costruzione centrale e Stati federati<sup>16</sup>.

A fronte di un panorama dottrinale così ricco ed eterogeneo, che, a seconda delle posizioni, sposta più avanti o più indietro la soglia di acquisizione della sovranità da parte di uno Stato federale (tra l'altro, in molti casi finendo per legare, come appena

---

16 Larga parte della dottrina sostiene la sovranità dello Stato federale, e la semplice autonomia degli Stati federati, partendo dal presupposto che “il est bien certain qu'il doit y avoir un certain seuil à partir duquel exprimer sa souveraineté en en transférant l'exercice devient en aliéner la substance” (così, con specifico riferimento al fenomeno del protettorato internazionale, ma con considerazioni che ben si attagliano alla situazione di interesse, J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales*, Editions A. Pedone, Parigi, 1975, pp. 236-237). In particolare, posto che, come dettagliato nel testo, il nocciolo duro del concetto di sovranità si sostanzia nella capacità di auto-determinarsi, senza essere etero-diretto, si ritiene comunemente che siffatta soglia sia attraversata nel momento in cui, esercitando la propria sovranità tramite il trasferimento di competenze, l'entità sovrana ceda la c.d. “competenza della competenza”, come avviene nel caso degli Stati federati. In effetti, il potere di revisione della Costituzione federale, al quale potrebbe conseguire una rimodulazione anche imponente del sistema di allocazione delle competenze tra il livello centrale e quello periferico, spetta allo Stato federale, con la partecipazione, in una forma o nell'altra, degli Stati membri: preso individualmente, lo Stato federato è così sottoposto alle determinazioni dello Stato federale, posto che non è richiesta l'approvazione della revisione all'unanimità degli Stati parte (in questo senso, *ex plurimis*, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*. In *Revue de droit international et droit comparé*, 64 (1987), pagg. 333-366, p. 335). A tali conclusioni si è opposto il rilievo che, generalmente, nelle Costituzioni federali risulta sancita l'immodificabilità del principio federale: da ciò deriverebbe che la costruzione centrale non sarebbe propriamente investita di alcuna *Kompetenz-Kompetenz*, posto che il relativo potere di revisione costituzionale risulterebbe saldamente imbrigliato (così E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, cit., pp. 688-69). D'altra parte, con l'imporre l'immodificabilità del principio federale si intende proprio tutelare l'assetto di ripartizione “spaziale” del potere di decisione politica, che deve essere allocato tra centro e periferia (in questo senso, G. DE VERGOTTINI, *L'attualità del modello federale*. In *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1 (1998), pagg. 3-22, p. 14). Tuttavia, se si considerano l'esempio tedesco ed americano, portati a sostegno dalla dottrina che avanza tale rilievo, emerge che le conclusioni così derivate, sostanziantisi nel negare l'attribuzione della c.d. “competenza della competenza” alla costruzione federale, si appalesano forse come troppo assertive. Da un lato, infatti, sebbene il

mostrato, il carattere sovrano di un'entità alla sua titolarità di ben specifiche competenze, così smentendosi l'approccio progressivo da cui questo discorso ha preso le mosse), si propone, al fine di pervenire a qualche conclusione classificatoria circa la natura da attribuirsi all'Unione Europea, una prospettiva metodologica differente, che non si incentri sul *momento* in cui una costruzione creata da Stati associatisi tramite trattato diviene sovrana, ma che, invece, tenendo come dato presupposto la sovranità dello Stato federale, prenda in considerazione i riflessi di questa sulla normazione dei rapporti interni alla Federazione.

In effetti, fin dalle prime esperienze federali occidentali (*i.e.*, gli Stati Uniti d'America, la Confederazione svizzera, nonché l'Impero Germanico del 1871)<sup>17</sup>, si può notare come

---

principio federale sia dichiarato immodificabile dalla lettera dell'articolo 79 della Costituzione tedesca attualmente in vigore, nel rispettivo ordinamento si ammette che il *Bund* possa apportare modifiche al dettato costituzionale che incidano sulla sfera di competenza dei *Länder*, sul loro ambito territoriale, e finanche sulla loro stessa esistenza, qualora si proceda a disegnare un nuovo assetto federale (sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*. In *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Giuffrè Editore, Milano, 1990, par. 3. Si noti che, nel caso tedesco, le competenze della costruzione centrale sono particolarmente estese, posto che, nell'esperienza federale, la riorganizzazione dell'assetto territoriale richiede, in via tendenziale, il consenso degli Stati da questa toccati. In questo senso, W. RUDOLF, *Federal States*, cit., par. 7). Dall'altro lato, invece, nella Costituzione americana non si ritrova un'esplicita previsione di immodificabilità del principio federale, dal momento che l'articolo 5, nel sancire che uno Stato non potrà essere privato, senza il suo consenso, della sua parità di suffragio in Senato, pare limitarsi a porre il principio dell'uguale rappresentanza politica degli Stati in seno al Congresso. In ogni caso, anche se si ritenesse che tale previsione codifichi l'immodificabilità del principio federale, questo importerebbe solamente l'obbligo di preservare un *certo* fascio di poteri decisionali in capo agli Stati membri, ben potendosi determinare, tramite revisione costituzionale, *quali* competenze siano attribuite a livello periferico e *quali* a livello centrale. In altri termini, non garantendo il dettato costituzionale immodificabili blocchi di competenze esclusive degli Stati federati, questi ultimi rimangono, in definitiva, comunque sottoposti al potere federale di rimodulazione dei propri poteri decisionali.

17 Come accennato nel testo, nel corso del lavoro si prenderanno in considerazione le esperienze federali occidentali, per dir così, "classiche", in continuità con le analisi condotte, a partire già dalla dottrina più risalente, circa la normazione dei rapporti interni alle Federazioni. In particolare, si valorizzerà la regolamentazione di siffatte relazioni così come derivabile dai primi testi costituzionali di tali costruzioni federali (*i.e.*, la Costituzione americana nella versione originale del 1787, la Carta confederale elvetica del 1848 ed il sistema costituzionale dell'Impero Germanico del 1871): in effetti,

l'allocazione della sovranità in capo allo Stato federale, e non già in capo agli Stati federati, si riverbera in una normazione dei rapporti interni alla Federazione caratterizzata da principi propri, risultanti in plurime limitazioni alla libertà di autodeterminarsi delle entità periferiche: in buona sostanza, riprendendo in termini generali conclusioni tratte con riferimento all'ordinamento elvetico, “[les Etats fédérés] ne sont indépendants ni envers la [Fédération], ni même dans leurs relations réciproques; ils doivent plus d'égard à la communauté [fédérale] qu'un Etat souverain n'en doit à la communauté internationale<sup>18</sup>”. In questo senso, in seno alla Federazione, è in primo luogo vietato il ricorso alla guerra ovvero alle contromisure (o rappresaglie) come reazione all'altrui illecito<sup>19</sup> (imposizione, per la verità, non esclusivamente propria delle entità federali, dal momento che un simile divieto si ritrova pure, ad esempio, nell'ambito del c.d. primo Reich, generalmente definito “Stato di Stati”, in quanto, specie in seguito alla pace di Vestfalia, costituente in comunità una serie di entità statali strette da un semplice legame di associazione<sup>20</sup>). In secondo luogo, e principalmente, peculiari principi risultano innervare la normazione delle relazioni interne alla Federazione, divisibili, da un lato, nei c.d. “rapporti verticali” e, dall'altro, nei c.d. “rapporti orizzontali”: i primi, sussistenti tra lo Stato federale e le unità che lo

---

le costituzioni federali sette-ottocentesche, nel cristallizzare la transizione da costruzioni associative di stampo confederale a veri e propri ordinamenti nazionali, paiono intendere lo Stato federale non come un monolite improntato all'unità costituzionale (quale, invece, sembrerebbe apparire oggi, all'esito di un lento processo evolutivo), bensì come un'entità statale scindibile in una serie di Stati ulteriori, i cui interessi e le cui prerogative, di matrice locale e non nazionale, vadano tutelati e rappresentati, per quanto possibile in un ordinamento unitario (sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., par. 5 c). In questo senso, dette Carte costituzionali paiono fissare il nucleo irriducibile del modello federale, stabilendo i limiti minimi che debbono essere apposti alle prerogative degli Stati membri poiché se ne predichi l'afferenza ad una Federazione e non, invece, ad una Confederazione od associazione tra Stati.

18 Così Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, LGDJ Editore, Parigi, 1984, pag. 287. Citazione ripresa da J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, tomo II, Ides et Calendes Editore, Neuchâtel, 1967, p. 588.

19 In questo senso, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 357.

20 Sul punto, v. H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne* (traduzione francese a cura di Brunet), Editions A. Pedone, Parigi, 1920, p. 172.

compongono, sono generalmente improntati a canoni normativi che rispecchiano la sovra-ordinazione di questo su quelle, singolarmente considerate<sup>21</sup>; i secondi, invece, stringendo gli Stati federati nelle loro relazioni reciproche, incontrano rigide prescrizioni, in particolare con riferimento alla validità degli accordi stipulati *inter se*, subordinata al rispetto del diritto federale (specie del riparto delle competenze costituzionalmente stabilito)<sup>22</sup> ed al mantenimento della coesione interna<sup>23</sup>.

In buona sostanza, dunque, posto che la comunità federale risulta cementata dal forte

---

21 In questo senso, si vedano H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., pp. 183 e 191; Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 281; R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 335. Ritiene sussistente un “rapporto di sovra-ordinazione” (*Überordnungsverhältnis*) tra *Bund* e *Länder* la Corte Costituzionale Tedesca nella c.d. “seconda sentenza Cobourg” del 30 gennaio 1973 (BverfGE - *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* «Raccolta della Giurisprudenza Costituzionale»-, tomo 34, pag. 216).

22 Sul punto, v., *ex plurimis*, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., pp. 344 e 357. Più nel dettaglio, sia nella Costituzione americana del 1787 che nella Costituzione svizzera del 1848 si ritrovano disposizioni che subordinano espressamente gli accordi conclusi tra Stati membri a specifiche condizioni di validità: la prima, all'articolo 1, sez. 10, sancisce infatti che “no State shall, without the Consent of Congress, [...] enter into any Agreement or Compact with another State”; la seconda, invece, all'articolo 7, comma 2, stabiliva che “les Cantons ont le droit de conclure entr'eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres Cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution”. Rimandando *infra*, al capitolo 2, par. 2.1., per una disamina più precisa di queste disposizioni, si può qui anticipare che entrambe sono state intese nel senso di imporre (oltre al rispetto degli interessi delle entità periferiche non contraenti), l'intangibilità del diritto federale e delle prerogative della costruzione centrale – e ciò a pena di invalidità dell'accordo inter-statale considerato. In particolare, la c.d. “compact clause” della Costituzione americana è stata letta, fin dai primi commenti e dalle prime pronunce in materia, come richiedente il consenso del Congresso (di matrice politica, e dunque dalla portata potenzialmente assai discrezionale) per verificare che un accordo stipulato tra Stati federati non comporti “any infringement of the rights of the national government” (J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the adoption of the Constitution*, Hilliard, Gray & co. Editore, Boston, 1833, par. 1397) ovvero “[doesn't] encroach upon the full and free exercise of federal authority”(Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503 del 3 aprile 1893, par. 520); in questo senso, qualora un trattato



livello di integrazione esistente tra le sue parti soggettive, tra i diversi componenti si vanno ad instaurare fasci di diritti ed obblighi reciproci: più in particolare, gli Stati membri, ormai privati della palma della sovranità, sono assoggettati al rispetto di prescrizioni stringenti, essendo posti, in primo luogo, in una posizione di subordinazione rispetto allo Stato federale, e, in secondo luogo, non potendo stipulare tra loro accordi in qualche modo lesivi delle prerogative dell'autorità centrale, ovvero dell'equilibrio della Federazione. In questo senso, la regolamentazione dei rapporti

---

inter-statale sia idoneo a confliggere con il diritto federale o con gli interessi dell'autorità centrale, al Congresso ne risulta rimesso il giudizio di compatibilità, figurando l'ottenimento del relativo consenso come condizione di validità dell'accordo (così, M. S. BRIGGETT, *State Supremacy in the Federal Realm: The Interstate Compact*. In *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 4 (1991), pagg. 751-772, p.758; F. L. ZIMMERMANN, M. WENDELL, *The Law and Use of Interstate Compacts*, The Council of State Governments, Lexington, 1961, p. 23). Similmente, nell'ordinamento svizzero retto dalla Costituzione del 1848, si è derivata dal testo costituzionale l'invalidità dei concordati intercantonali qualora *-sic et simpliciter-* questi si ponessero in conflitto con il diritto federale (conclusione discendente, pur in assenza di esplicita consacrazione in Costituzione del principio di preminenza della legislazione federale, anche solo dall'attribuzione alla Confederazione di competenze proprie, e dalla conseguente limitazione delle prerogative lasciate in capo ai Cantoni). La procedura delineata dall'articolo 7, comma 2, trovava invece applicazione nel caso in cui il concordato intercantonale non violasse esplicitamente il diritto federale, ma si ponesse comunque in contrasto con le prerogative o gli interessi federali (ovvero degli altri Cantoni), sfociando infine in una decisione di approvazione (o di rigetto) da parte dell'Assemblea Federale, il cui consenso era condizione di validità dell'accordo scrutinato. Sul punto, con riferimento alla Costituzione svizzera del 1874, ma con considerazioni interamente trasponibili, v. M. HUBER, *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)*. In *American Journal of International Law*, 1 (1909), pagg. 62-98, p. 84. Da ultimo, con riferimento all'ordinamento tedesco retto dalla Costituzione imperiale del 1871, in assenza di specifiche disposizioni circa la validità delle convenzioni stipulate tra gli Stati federati, la dottrina ha unanimemente ritenuto che questa fosse subordinata al rispetto del diritto federale, in virtù dell'allocatione delle competenze stabilita nella Carta costituzionale. Così, H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., p. 196.

- 23 Fin dalle prime esperienze federali, la necessità di tutelare l'elevato livello di integrazione sussistente tra i diversi componenti della Federazione ha comportato l'insorgere, in capo agli Stati federati, del divieto di tessere tra loro alleanze politiche, in quanto tali idonee a sconvolgere l'equilibrio interno alla costruzione federale. In questo senso, la Costituzione americana del 1787 dispone, all'articolo 1, sez. 10, che “no State shall enter into any Treaty, Alliance or Confederation”, così sancendosi un divieto assoluto di stipulare “accordi di carattere politico”, “such as treaties of alliance for purposes of peace

interni alla comunità federale, codificando ben definiti limiti alla capacità di auto-determinarsi degli Stati membri, testimonia del carattere non sovrano di queste entità.

Tali limitazioni, già di per sé significative, assumono particolare pregnanza se poste a raffronto con la disciplina, di matrice internazionalistica, che governa le relazioni tra gli Stati stretti da un vincolo di mera associazione. A questo riguardo, viene in rilievo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>24</sup> (nel prosieguo del lavoro, Convenzione di Vienna), nelle cui disposizioni risulta autorevolmente cristallizzata, per molti scopi, la moderna regolamentazione degli accordi internazionali stipulati fra Stati<sup>25</sup>, inclusi i

and war; and treaties of confederation, in which the parties are leagued for mutual government, political co-operation, and the exercise of political sovereignty; and treaties of cession of sovereignty, or conferring internal political jurisdiction, or external political dependence, or general commercial privileges” (in siffatti termini, J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the adoption of the Constitution*, cit., par. 1397). Similmente, pure la Costituzione svizzera del 1848, all'articolo 7, proibiva la stipulazione intercantonale di ogni “alleanza particolare” (nel testo, “alliance particulière”), nonché di ogni “trattato di natura politica” (nella versione in lingua originale, “traité d'une nature politique”), impedendo così ai Cantoni di modificare, direttamente od indirettamente, “le rapport de puissance entre Etats” (in questo senso, A. FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, Edizioni dell'Università di Friburgo, Friburgo, seconda edizione, 1970, p. 138, citato da Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 99). Infine, con riguardo all'ordinamento del secondo Reich, il medesimo divieto era ricavato, seppur nel silenzio della Costituzione imperiale del 1871, dall'applicazione del principio di “Bundestreue”, ovvero “di lealtà federale”, (sul punto, v. R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 357) all'epoca già ritenuto operante (in tal senso, R. SMEND, *Diritto Costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico (Unterschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat)*. In *Festgabe Otto Mayer*, Mohr Editore, Tubinga, 1916).

24 Convenzione sul diritto dei trattati, firmata a Vienna il 23 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

25 In questo senso, si veda A. AUST, *Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, par. 17. In particolare, l'Autore intende sottolineare come la Convenzione di Vienna sia generalmente presa come riferimento per la soluzione di controversie anche quando la stessa non sia astrattamente applicabile. Indipendentemente dal fatto che ogni disposizione della Convenzione effettivamente codifichi o meno norme di rango consuetudinario, la stessa fornisce, in ogni caso, soluzioni interpretative largamente condivise, la cui applicazione consente di evitare attività giudiziali di interpretazione creativa, altrimenti necessarie. Per queste ragioni, “for most practical purposes treaty

trattati costitutivi di un'organizzazione internazionale, nonché gli accordi conclusi in seno a quest'ultima<sup>26</sup>. In questo senso, siffatto testo pattizio governa l'estrinsecarsi di rilevanti classi di rapporti interni ad un'associazione tra Stati, reggendo, da un lato, quelle relazioni c.d. “verticali” (instaurate dunque tra l'organizzazione, rappresentata dalle proprie istituzioni, e gli Stati parte) che ricadono nell'ambito materiale del diritto dei trattati, quale l'istituto del recesso. Dall'altro lato, tale accordo di codificazione disciplina l'insieme delle relazioni convenzionali intercorrenti tra le entità statali associatesi, regolando così i legami pattizi instaurati dagli Stati membri all'interno dell'organizzazione, come all'esterno di questa.

Ora, a fronte delle pesanti costrizioni normative che il diritto federale impone in capo alle entità federate sia in materia di validità degli accordi conclusi *inter se*, sia nel contesto delle c.d. “relazioni verticali”, pare particolarmente rilevante notare come la Convenzione di Vienna valorizzi invece la prospettiva secondo la quale gli Stati, in quanto entità sovrane tra loro pari, restano, in via tendenziale, liberi di autodeterminarsi, “retain[ing] full control over the binding commitments that they take on”<sup>27</sup>, per quanto tale ottica sia necessariamente da contemperarsi con la tutela, parimenti centrale, del principio di buona fede e del precetto consuetudinario “pacta sunt servanda”<sup>28</sup>.

Tanto premesso, pare possibile derivare indizi interpretativi circa la natura da attribuirsi all'Unione Europea indagando la disciplina applicabile ai rapporti sussistenti al suo interno, prendendosi così in considerazione la concreta regolazione delle relazioni che, intercorrenti tra le parti componenti della costruzione europea, ineriscano aspetti riconducibili al campo d'applicazione dei Trattati Istitutivi. Più nello specifico, sembra particolarmente rilevante l'analisi della regolamentazione di quei rapporti che, soggetti nell'ambito delle Federazioni a limiti stringenti, trovano invece una cornice normativa

---

questions are simply resolved by applying the rules of the Vienna Convention”.

26 Così, articolo 5 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, cit.

27 In questi termini, J. BRUNNÉE, *Consent*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, par. 20.

28 I principi menzionati nel testo figurano nel Preambolo posto ad apertura della Convenzione di Vienna, al punto n. 3, nel cui contesto si statuisce che “the principles of free consent and of good faith and the pacta sunt servanda rule are universally recognized”, così evidenziandosi che tali canoni precettivi informano le successive disposizioni convenzionali.

più morbida nella Convenzione di Vienna quando instaurati da Stati appartenenti ad un'organizzazione internazionale: come si è già evidenziato, la disciplina di siffatte relazioni pare infatti rispecchiare l'allocazione della sovranità.

A questo riguardo, sembra in primo luogo potersi escludere dall'indagine l'analisi del divieto federale di ricorso alla guerra ovvero alle rappresaglie come reazione all'illecito commesso in seno allo Stato federale, dal momento che, come già precisato, tale preclusione non è da considerarsi propria delle sole Federazioni, potendosi riscontrare pure nel contesto di mere associazioni tra Stati. Viene invece in preminente rilievo, per quanto concerne i c.d. “rapporti orizzontali”, la normazione dei legami convenzionali stretti dagli Stati federati *inter se*; la regolamentazione delle c.d. “relazioni verticali”, d'altro canto, sembra rilevante in via generale, poiché in principio caratterizzata, in ambito federale, dalla subordinazione dello Stato federato rispetto all'autorità centrale (indizio, in quanto tale, dell'incapacità di auto-determinarsi dell'entità periferica). Tuttavia, di particolare interesse paiono soprattutto i c.d. “rapporti verticali” che ricadono nell'ambito materiale del diritto dei trattati, poiché la relativa disciplina può in tal modo essere utilmente comparata con la parallela normazione contenuta nella Convenzione di Vienna: in questo senso, dell'insieme variopinto delle relazioni “verticali” verrà in considerazione, nel prosieguo, il solo istituto del recesso.

Il lavoro di indagine che segue andrà pertanto ad analizzare la disciplina applicabile ai rapporti convenzionali sussistenti tra gli Stati membri dell'Unione, nonché al recesso di questi dalla costruzione europea. I criteri normativi così ricostruiti, tratti in larga parte dalle indicazioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>29</sup>, saranno poi posti a raffronto, evidenziandone omogeneità e disomogeneità, con la parallela disciplina di

29 Sottolinea il ruolo pionieristico della Corte di Giustizia in materia di regolamentazione dei rapporti intercorrenti in seno all'Unione Europea, rilevando per molti versi l'assenza di “binari normativi chiari e sicuri” che impongano di applicare o meno le norme internazionali pertinenti L. SICO, *Il diritto dell'Unione Europea nei rapporti con il diritto internazionale*. In P. FOIS, R. CLERICI, (a cura di), *I caratteri del diritto dell'Unione Europea*, Cedam Editore, Padova, 2007, pagg. 45-61, pp. 46-49. Una certa dimensione di creatività giurisprudenziale è d'altra parte inevitabile qualora si renda necessario colmare le lacune presenti soprattutto in un ordinamento “giovane”, nell'ambito del quale non siano disponibili regole di condotta applicabili alle infinite situazioni di specie potenzialmente concretizzabili. In senso conforme, con riferimento agli Stati federali, si veda R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., pp. 359 ss.

stampo federale, nonché con il contenuto precettivo delle norme contenute nella Convenzione di Vienna. L'analisi proposta si appalesa dunque come un'indagine puramente quantitativa, costruita sulla rilevazione di meri scostamenti di grado: sulla scorta della prospettiva progressiva con cui si è aperto il discorso, tuttavia, che ben evidenzia la confusione tra incremento quantitativo e salto ontologico che si produce in relazione a concetti caratterizzati da una certa vaghezza, siffatta attività ricostruttiva, di natura prettamente quantitativa, potrà risolversi in un'indagine qualitativa. In effetti, quanto più la regolamentazione europea e quella internazionalistica, ovvero di diritto federale<sup>30</sup>, tenderanno a coincidere, oppure, al contrario, a discostarsi, tanto più sarà

---

30 La prospettiva metodologica proposta nel testo postula chiaramente, con riferimento ai settori materiali di interesse, la radicale disomogeneità della regolamentazione dei rapporti interni ad uno Stato federale rispetto alla normazione contenuta nella Convenzione di Vienna e, più in generale, alle regole di condotta derivabili dal diritto internazionale. La validità teorica di tale premessa non è in alcun modo incrinata dal rilievo, comunque rispondente alla realtà dei fatti, secondo cui, in seno allo Stato federale, possono trovare applicazione analogica norme di diritto internazionale. In effetti, il diritto internazionale è talvolta utilizzato per regolare, per analogia, i rapporti intercorrenti tra gli Stati federati *inter se*, essendo invece l'applicabilità di norme di matrice internazionalistica di regola esclusa nel caso di relazioni “verticali”, mal adattandosi il diritto internazionale ad un contesto di subordinazione di un'entità statale ad un'altra (in tal senso, si vedano H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., p. 183; R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., pp. 335 ss.; in senso meno netto, invece, Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., che, alle pagine 284 e 286 sembra lasciare aperta la pur residuale possibilità che regole tratte dal diritto internazionale vadano a reggere rapporti tra gli Stati federati ed il *Bund*). Tale applicazione è però solamente possibile in via sussidiaria, qualora il diritto interno non fornisca soluzione al caso di specie, ed è poi subordinata al rispetto delle particolarità proprie del contesto federale, caratterizzato da una maggiore integrazione tra le sue parti componenti rispetto all'ordinamento internazionale (sul punto, Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., pp. 285 ss.; R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., pp. 354 ss.). In particolare, si registra un maggiore utilizzo di norme tratte dal diritto internazionale nell'ambito dei c.d. “rapporti di vicinato”, specie in materia di frontiere nazionali (sul punto, con riferimento all'ordinamento elvetico, v. L. CAFLISCH, *Les frontières, limites et délimitations internationales – Quelle importance aujourd'hui? Conférence inaugurale, session de droit international public, 2013*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 368, Brill, Leiden, 2014, pagg. 14-45) ed in materia di utilizzo dei corsi d'acqua (a tal riguardo, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de*

possibile ricavare, da una mera sfumatura quantitativa, conclusioni incentrate su categorizzazioni qualitative.

Al termine di questa attività comparativa, certamente potranno pure ricavarsi indizi che vadano nel senso di attribuire una natura *sui generis* all'Unione Europea, ovvero di confermarne, anche sotto gli aspetti in analisi<sup>31</sup>, l'appartenenza alla categoria delle organizzazioni internazionali sovranazionali, qui intese nel senso di “hybrids which draw both on international law and municipal public law in their functioning techniques”<sup>32</sup>. Tuttavia, l'ipotesi che all'Unione Europea debba attribuirsi natura

*l'état fédéral*, cit., pp. 349-350), nonché in tema di accordi conclusi tra Stati federati. A tal riguardo, tuttavia, l'applicazione delle norme di stampo internazionalistico si ribadisce essere subordinata alla presenza di lacune nella disciplina di diritto interno: in nessun modo, dunque, il diritto internazionale dei trattati potrebbe integrare o modificare le prescrizioni interne sancite in materia di validità degli accordi conclusi dagli Stati federati *inter se*, espressamente prese come termine di confronto per gli scopi di cui nel testo. Il diritto internazionale, in particolare le regole contenute nella Convenzione di Vienna, possono invece venire in rilievo per reggere aspetti controversi di siffatti accordi non considerati dal diritto interno federale, quali i canoni ermeneutici da utilizzarsi per l'interpretazione delle clausole pattizie (in tal senso, ancora R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 347), ovvero la rilevanza da attribuirsi, in tali rapporti convenzionali, alla violazione del diritto costituzionale interno di uno Stato parte per mezzo delle disposizioni pattizie concordate (al riguardo, con riferimento a conclusioni interpretative raggiunte dalla giurisprudenza tedesca sulla scorta anche di regole tratte dal diritto internazionale M. BOTHE, *L'application des règles du droit international public aux relations entre les Etats Membres d'un Etat fédéral: le cas de la République Fédérale d'Allemagne*. In M. BOTHE, R. E VINUESA (a cura di), *International Law and municipal law: German-Argentiniens constitutional law colloquium*, Editore Dunker & Humblot, Berlino, 1982, pagg. 207-212, pp. 211-212). È in chiusura opportuno notare, comunque, come negli ordinamenti caratterizzati da un livello di forte integrazione, quale quello tedesco, il ricorso analogico al diritto internazionale sia completamente soppiantato dall'applicazione di principi costituzionali interni non scritti, quale quello di lealtà federale (“Bundestreue”). Sul punto, v. Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., pp. 287-288.

31 Pur generalmente classificata come organizzazione sovranazionale, l'Unione Europea non è però pienamente tale, dipendendo ancora estensivamente dalla cooperazione inter-governativa. La relativa “sovranazionalità” va pertanto misurata a seconda del contesto considerato. Sul punto, si veda H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 62.

32 Così, A. EL-ERIAN, *First report on relations between States and inter-governmental organizations* (UN Doc. A/CN.4/161). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963, pagg. 159-185, p. 169.

ontologica ibrida potrà, nel caso, solamente assurgere ad eventuale conclusione dell'indagine che si intende condurre, e non già figurare tra le premesse della stessa.

Da un lato, in effetti, tratto qualificante degli enti definiti appunto *sui generis* pare essere non un “positivo” nucleo di significato che possa dirsi univoco, bensì la sola dimensione “negativa” del non poter essere ricompresi nei due poli definitivi che integrano la tradizionale dicotomia tra “Stato federale” ed “organizzazione internazionale”<sup>33</sup>, costituendo invece un ordinamento giuridico terzo, “a mezza via” tra il diritto internazionale ed i sistemi normativi interni, specie di matrice federale<sup>34</sup>. Dall'altro lato, e nella medesima direzione, le organizzazioni sovranazionali, pur appartenendo formalmente al *genus* delle organizzazioni internazionali, sembrano collocarsi al confine estremo della relativa categoria, trovandosi sul bordo più esterno del federalismo<sup>35</sup>: in questo senso, un ordinamento pienamente sovranazionale sarebbe di natura necessariamente ibrida, e, pur figurando come un sottoinsieme dell'ordinamento internazionale, si caratterizzerebbe per “moving across the international and the domestic, never fully abandoning the former, and never fully mutating into the latter; its distinctiveness [being] materialized through this non-resolvable tension”<sup>36</sup>.

Pertanto, soltanto qualora si ottengano, all'esito del confronto condotto tra la

---

33 Sul punto, v. B. DE WITTE, *The European Union as an international legal experiment*. In G. DE BURCA, J. H.H. WEILER (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pagg. 19-56, pp. 20 e 37.

34 Qualifica l'Unione Europea in tali termini, *ex multis*, J.-C. GAUTRON, *Remarques sur quelques limites de l'autonomie du droit de l'Union Européenne*. In B. BRUNESSEN, F. PICOD, S. ROLAND (a cura di), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pagg. 361-373, p. 367. Nel medesimo senso parrebbe poi porsi M. FRAGOLA, *Nozioni di diritto dell'Unione Europea. L'ordinamento giuridico, il sistema istituzionale, la carta dei diritti*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 8. Sebbene, infatti, l'Autore descriva l'Unione Europea come un'organizzazione sovranazionale, lo stesso ha poi cura di precisare come questa non sia però riconducibile al diritto internazionale, costituendo un ordinamento giuridico di *tertium genus*.

35 In questi termini, A. EL-ERIAN, *First report on relations between States and inter-governmental organizations*, cit., p. 169.

36 Così, A. SKORDAS, *Supranational law*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, par. 58.

disciplina europea e la parallela regolamentazione internazionalistica, ovvero di stampo federale, risultati interpretativi dai tratti misti, prelati da entrambe le categorie prese come termini di raffronto, si potrà ritenere che l'Unione Europea sia qualificabile come un ente ibrido: un ornitorinco, per dirla con Umberto Eco, che, pur classificato come mammifero oviparo, non pare trovare agevole collocazione in alcuna delle classi esistenti, posto che presenta congiuntamente caratteristiche tra loro generalmente incompatibili (quali, per l'appunto, allattare i piccoli e cionondimeno deporre le uova)<sup>37</sup>.

Tanto premesso, l'indagine che segue sarà dunque votata all'analisi della disciplina applicabile ai rapporti interni all'Unione. A questo riguardo, si adotterà la terminologia tradizionalmente impiegata per descrivere le relazioni inter-federali, consacrando il secondo capitolo alla trattazione dei c.d. "rapporti orizzontali", in particolare prendendo in considerazione gli accordi conclusi tra gli Stati membri *inter se*, e dedicandosi il terzo capitolo alla disamina delle c.d. "relazioni verticali", esaminando in tal contesto l'istituto del recesso. Un'ultima precisazione si rende, tuttavia, al riguardo necessaria.

La suddivisione appena proposta, in effetti, ascrive i legami convenzionali stretti tra gli Stati dell'Unione alla categoria dei rapporti c.d. "orizzontali", senza introdurre distinzioni circa l'*oggetto* del trattato così concluso, e valorizzando la sola dimensione *soggettiva* del fenomeno convenzionale – *i.e.*, l'essere l'accordo concluso tra gli Stati membri *inter se*. D'altra parte, siffatta prospettiva è coerente con gli studi condotti con riferimento alle esperienze federali, che riconducono *tout court* le convenzioni stipulate tra le entità periferiche all'ambito materiale dei rapporti "orizzontali"<sup>38</sup>, e sottende una generale coincidenza tra l'aspetto formale-soggettivo della situazione convenzionale considerata ed il relativo risvolto funzionale: in altri termini, si presume che, nello stipulare un trattato, le Parti abbiano inteso regolare le reciproche relazioni.

Tale assunto, generalmente corrispondente a verità nel contesto di una Federazione, si scontra però con il caso dei trattati di revisione, che, sebbene soggettivamente conclusi tra gli Stati membri dell'Unione Europea, ancorché nella loro totalità, hanno ad *oggetto principale* una rimodulazione delle attribuzioni strutturali e funzionali della *costruzione*

---

37 V. U. ECO, *Kant e l'ornitorinco*, Bompiani Editore, Milano, 1997, pp. 208-217.

38 In tal senso, v. R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., pp. 342-349.



*sovranazionale*<sup>39</sup>: in questo senso, l'accordo concluso tra gli Stati membri pare certo avere lo scopo di regolare le relazioni tra le Parti contraenti, le quali mutualmente si impegnano a rispettare quanto convenzionalmente stipulato, ma sembra trovare la sua ragion d'essere nella regolamentazione dei rapporti tra l'ente creato dagli Stati e questi ultimi, che, costituendo un unico centro di imputazione di interessi, risultano non contrapposti, bensì agglomerati, se così si può dire, in uno dei due estremi soggettivi che compongono la relazione sottesa alla convenzione di modifica.

Detta dimensione funzionale consiglia pertanto di ricondurre i trattati di revisione ai c.d. “rapporti verticali”, che, in quanto tali, sussistono tra gli Stati membri e la costruzione da essi creata<sup>40</sup>, e di esaminare la relativa disciplina nel contesto del capitolo terzo.

Ciò posto, preliminarmente si impone, nell'ambito del primo capitolo, una disamina del concetto di “autonomia”, utilizzato dalla Corte di Giustizia per affermare, dapprima, l'indipendenza della costruzione comunitaria rispetto agli ordinamenti degli Stati membri (c.d. autonomia interna)<sup>41</sup> e per qualificare, poi, il rapporto intercorrente tra le Comunità europee ed il diritto internazionale<sup>42</sup> (c.d. autonomia esterna).

---

39 Gli accordi di revisione, stipulati tra gli Stati federati al fine di modificare la Costituzione federale, sono fenomeno estraneo alle Federazioni. In effetti, la procedura che governa tali modifiche attribuisce ruolo determinante al Parlamento federale, richiedendosi altresì, a seconda dei casi, l'approvazione della maggioranza degli Stati membri (o dei cittadini). Sul punto, si veda Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 26.

40 In questo contesto, si precisa che l'espressione “rapporti verticali” non reca in sé una necessaria sfumatura gerarchica, dovendosi l'aggettivazione al fatto che lo Stato federale (come ben l'Unione Europea) unisce e trascende i singoli Stati che lo (o la) compongono. Pertanto, sebbene nelle Federazioni, come si è visto, le relazioni “verticali” siano caratterizzate dalla sovra-ordinazione del *Bund* rispetto ai singoli Stati federati, nell'ambito dell'Unione Europea si potrà, eventualmente, ben riscontrare la subordinazione di quest'ultima alle determinazioni degli Stati membri senza che l'utilizzo della locuzione in discorso appaia come fuori contesto. Sul significato da attribuire all'espressione “rapporti verticali” Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 279.

41 Divide l'“autonomia” del diritto dell'Unione Europea in “interna” ed “esterna”, mutuando tale terminologia dalla dottrina di lingua inglese S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2016), pagg. 68-116, p. 70.

42 Sul punto, si vedano Corte di Giustizia, *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van*

In effetti, la menzionata giurisprudenza fa discendere, da tale predicata distinzione tra sistemi normativi, l'inapplicabilità dei principi di diritto internazionale ai rapporti racchiusi nel quadro della costruzione europea<sup>43</sup>: da una declinazione stringente di tale nozione deriverebbe pertanto, recisamente, la necessaria difformità della disciplina europea rispetto alla parallela regolamentazione di matrice internazionalistica. Tuttavia, a fronte della mancata precisazione, da parte della Corte di Giustizia, della latitudine semantica da attribuirsi al concetto di “autonomia”, obiettivo di quest'indagine preliminare è conferire un nucleo di significato inequivoco e condiviso alla relativa nozione, così come intesa dai giudici di Lussemburgo, al fine di verificare l'effettiva idoneità della stessa a tracciare confini tra sistemi giuridici.

---

*Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, sentenza del 5 febbraio 1963; Corte di Giustizia, *Flaminio Costa c. ENEL*, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, sentenza del 15 luglio 1964; Corte di Giustizia, *Commissione della Comunità Economica Europea c. Granducato di Lussemburgo ed il Regno del Belgio*, cause riunite 90 e 91/63, ECLI:EU:C:1964:80, sentenza del 13 novembre 1964.

43 In piena aderenza alla prospettiva qui fatta propria, le molteplici sentenze della Corte di Giustizia rigettanti l'applicazione di principi di diritto internazionale a rapporti interni all'Unione Europea poggiano implicitamente sull'inadeguatezza degli stessi, tradizionalmente rivolti a regolamentare rapporti di coesistenza e di cooperazione tra Stati autenticamente *sovrani*, ad applicarsi in un contesto di integrazione (in tal senso, P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés Européennes. Etude des sources du droit communautaire*, Les Presses Universitaires de Liège, Liège, 1971, p. 123; D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Editions A. Pedone, Parigi, 1981, pp. 509 ss.). Tra le molte, si vedano Corte di Giustizia, *Commissione della Comunità Economica Europea c. Granducato di Lussemburgo ed il Regno del Belgio*, cit.; Corte di Giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-146/89, ECLI:EU:C:1991:294, sentenza del 9 luglio 1991; Corte di Giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese*, cause riunite 6 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, sentenza del 10 dicembre 1969. Le prime due sentenze citate sanciscono l'inapplicabilità, nel quadro dell'ordinamento europeo, di quegli istituti internazionalistici che poggino sulla condizione di reciprocità. L'ultima pronuncia riportata impone invece, in capo agli Stati membri, un dovere di solidarietà reciproca, che impedisce in radice l'estrinsecarsi di quella libertà di azione consentita dal diritto internazionale nell'esercizio delle prerogative statali. Così, L. SICO, *Il diritto dell'Unione Europea nei rapporti con il diritto internazionale*, cit., pp. 49 ss.

## ***CAPITOLO PRIMO***

### **1. L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione Europea rispetto al diritto internazionale.**

#### *1.1. L'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.*

##### 1.1.1 L' "autonomia interna" e l' "autonomia esterna" dell'ordinamento dell'Unione.

Per mezzo delle c.d. "sentenze fondative" o "sentenze-pilota"<sup>44</sup> dei primi anni Sessanta del secolo scorso, la Corte di Giustizia ha delineato i tratti caratterizzanti dell'appena costituito ordinamento comunitario<sup>45</sup>. Infatti, nel prendere posizione circa l'efficacia immediata delle disposizioni del Trattato istitutivo (TCEE)<sup>46</sup>, ovvero in materia di primato delle norme di matrice sovranazionale sulle previsioni interne contrastanti<sup>47</sup>, o, ancora, in tema di applicabilità, nei rapporti interni al contesto della Comunità Economica Europea, del principio di reciprocità, in forza del quale lo Stato leso dall'inadempimento della controparte potrebbe far valere il diritto di non adempiere

---

44 Definisce le pronunce citate nel testo "sentenze-pilota" P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1 (1984), pagg. 5-33, p. 8. Evidenzia invece le ricadute costituzionali del filone giurisprudenziale di cui nel testo, descrivendo gli arresti menzionati come "fondativi", S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, cit., p. 69.

45 Il filone giurisprudenziale di cui nel testo è stato elaborato facendo esplicito riferimento alla Comunità Economica Europea, poi divenuta, con la firma del Trattato di Maastricht del 1992, Comunità Europea. I risultati interpretativi così raggiunti sono tuttavia estendibili all'Unione Europea, la quale ha sostituito ed è succeduta alla Comunità Europea con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In tal senso, *ex multis*, v. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema Istituzionale-Ordinamento-Tutela Giurisdizionale-Competenze*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, p. 151.

46 V. Corte di Giustizia, *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, cit.

47 Corte di Giustizia, *Flaminio Costa c. ENEL*, cit.

a propria volta agli obblighi gravanti su di sé<sup>48</sup>, la Corte di Giustizia ha sancito la specificità della costruzione comunitaria, sia rispetto agli ordinamenti interni degli Stati membri, sia rispetto al diritto internazionale.

In particolare, la Corte di Lussemburgo ha dapprima precisato, con la sentenza *Van Gend & Loos*, che le disposizioni contenute nel Trattato istitutivo sono idonee a fondare diritti ed obblighi direttamente in capo agli individui a prescindere dalle norme di adattamento al diritto internazionale pattizio proprie di ciascun Stato membro, poiché la Comunità Economica Europea “costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale”<sup>49</sup>. Poco più di un anno dopo, per mezzo della pronuncia *Costa*

---

48 V. Corte di Giustizia, *Commissione della Comunità Economica Europea c. Granducato di Lussemburgo ed il Regno del Belgio*, cit. Le conclusioni interpretative raggiunte in tale pronuncia, rigettanti l'operatività, nel contesto comunitario, del principio internazionalistico di reciprocità, sono state successivamente applicate pure in Corte di Giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Federale di Germania*, causa 325/82, ECLI:EU:C:1984:60, sentenza del 14 febbraio 1984, nonché in Corte di Giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, cit. Sul punto v. anche *supra*, prologo, nota 43.

49 Corte di Giustizia, *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, cit., I, punto b). Per la precisione, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che “lo scopo del Trattato C.E.E., cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limit[er]a a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento Europeo e il Comitato economico e sociale, alle attività della Comunità stessa. Oltracciò, la funzione attribuita alla Corte di Giustizia dall'articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come *soggetti*, non soltanto gli Stati membri ma *anche i loro cittadini*. Pertanto il diritto comunitario, *indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri*, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi” (corsivo aggiunto).

c. *ENEL*, la Corte di Giustizia, nel rigettare l'argomento di difesa addotto dallo Stato italiano, incentrato sull'obbligo inderogabile del giudice interno di applicare la legge nazionale, anche se in contrasto con il Trattato Istitutivo della Comunità, ha riconosciuto la preminenza delle norme comunitarie sulle previsioni interne contrastanti (c.d. principio del primato), e ciò in virtù della specificità dell'ordinamento giuridico europeo, le cui norme, scaturite da una fonte autonoma, non potrebbero trovare alcun limite nelle disposizioni di legge interne agli Stati membri<sup>50</sup>.

Come si evince chiaramente da quanto appena richiamato, le pronunce menzionate, nell'evidenziare la natura peculiare della costruzione comunitaria, intendono principalmente porre a sistema le relazioni intercorrenti tra gli ordinamenti interni e quello europeo<sup>51</sup>, il quale, differenziandosi marcatamente dalle ordinarie forme di cooperazione inter-statale proprie del diritto internazionale, risulta idoneo a produrre effetti diretti nel quadro del diritto interno degli Stati membri indipendentemente dall'adozione di norme di recepimento, a prevalere sulle previsioni nazionali

---

50 Così, Corte di Giustizia, *Flaminio Costa c. ENEL*, cit. Più specificamente, la Corte di Lussemburgo statuisce che “a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. [...] Dal complesso dei menzionati elementi discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità. Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia”.

51 In questo senso, v., tra i molti, S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, cit., p. 69; P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, cit., p. 6.

contrastanti, a riconoscere gli individui come soggetti di diritto<sup>52</sup>.

La Corte di Giustizia, caratterizzando, a partire dalla sentenza *Costa c. ENEL*, la Comunità Economica Europea come un ordinamento di nuovo genere, concepito come sottratto finanche dall'alveo del diritto internazionale, mira pertanto a salvaguardarne la relativa indipendenza rispetto agli Stati membri, i quali non potrebbero inficiare la vincolatività dell'insieme delle norme comunitarie eccedendo l'esistenza, nel quadro del proprio sistema giuridico, di atti unilaterali in qualche modo impeditivi della relativa

52 Le pronunce riportate nel testo, allo scopo di favorire la piena operatività della normativa comunitaria, attribuiscono all'ordinamento internazionale caratteristiche non necessariamente allo stesso intrinseche. Da un lato, infatti, già negli anni Sessanta del secolo scorso era possibile ravvisare, nel panorama internazionalistico, elementi a sostegno della soggettività dell'individuo, intesa come la capacità di essere titolare di diritti ed obblighi in virtù del diritto internazionale (per una ricostruzione in questi termini del concetto di soggettività internazionale, v. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 12). In effetti, alle risalenti norme consuetudinarie conferenti doveri di condotta in capo ai singoli (quale, ad esempio, il divieto di compiere atti di pirateria), si erano, più recentemente, affiancati trattati che si ponevano nel medesimo senso, andando ad imporre agli individui specifici obblighi (così, per esempio, la Convenzione internazionale per la protezione dei cavi telegrafici sottomarini, conclusa a Parigi il 14 marzo 1884, il cui articolo 2 impegna le Parti contraenti a ritenere un illecito, passibile di sanzione, la rottura od il guasto, da parte di un individuo, di un cavo telegrafico sottomarino, in tal modo “directly obligating individuals and establishing individual responsibility” - in questi termini, H. KELSEN, *Collective and Individual Responsibility in International Law with Particular Regard to the Punishment of War Criminals*. In *California Law Review*, 5 (1943), pagg. 530-571, pp. 534-538). Anche a voler ritenere tali rilievi non dirimenti, accodandosi a quella parte di dottrina che ritiene siffatte norme inidonee a provare la soggettività internazionale dell'individuo (così, tra gli altri, A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza Editore, Bari, 2005, p. 12. L'Autore ritiene infatti che tali norme internazionali non fondino alcun obbligo in capo all'individuo, limitandosi a fare della condotta del singolo il mero oggetto di una regolamentazione che spiega effetti solamente tra Stati), negli anni in cui la Corte di Giustizia rendeva le c.d. “sentenze pilota” era comunque possibile scorgere primi esempi di trattati internazionali (quale la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali) conferenti, in capo all'individuo, diritti soggettivi, nonché, in caso di lesione degli stessi, il parallelo diritto di azione avanti un organo giurisdizionale internazionale. Tali pionieristiche esperienze sono state, in ogni caso, ignorate dalla Corte di Giustizia (in tal senso, v. C. ECKES, R.A. WESSEL, *An International Perspective*. In R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pagg. 74-102, p. 93). Tanto precisato in materia di soggettività internazionale dell'individuo, e muovendo l'attenzione sulla vocazione delle norme di diritto

corretta applicazione. V'è infatti alla base del trattato istitutivo della Comunità, a differenza di quanto avviene con gli accordi internazionali ordinari, una limitazione della sovranità degli Stati membri, i quali avrebbero consentito (anche) ad attribuire, nei propri ordinamenti interni, il grado di operatività riconosciuto alle norme comunitarie secondo quei principi valevoli nel sistema giuridico a cui queste appartengono, per come declinati dai giudici di Lussemburgo. Ai sensi delle pronunce *Van Gend & Loos* e *Costa c. ENEL*, siffatti trasferimenti di sovranità risulterebbero desumibili dalla

---

internazionale a spiegare effetti diretti, si può osservare come le disposizioni di matrice internazionalistica possano certamente rivelarsi idonee ad essere applicate a rapporti *interni* ai singoli ordinamenti statali, qualora queste non siano volte a regolare relazioni puramente inter-statali, bensì si rivolgano alla sfera giuridica delle persone fisiche o giuridiche (in tal senso, v. R. BARATTA, *L'effetto diretto delle disposizioni internazionali self-executing*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2020), pagg. 5-48; P. FOIS, *L'Unione Europea è ancora un'organizzazione internazionale?*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (2016), pagg. 371-393, p. 390). In particolare, già nel 1928 la Corte Permanente di Giustizia Internazionale aveva riconosciuto che un accordo internazionale può essere ritenuto fondamento giuridico di pretese individuali, dal momento che “on ne saurait contester que l'object même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et des obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux” (così, Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Compétence des tribunaux de Dantzig (Réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantziqois passés au service polonais contre l'administration polonaise des chemins de fer)*, parere consultivo del 3 marzo 1928, *Publications. Série B*, n. 15, p. 17). Siffatte norme, sebbene complete e destinate, nelle intenzioni delle Parti contraenti, a trovare immediata applicazione nei rapporti interni agli ordinamenti di queste ultime, possono però spiegare effetti diretti solamente nel contesto degli Stati c.d. monisti (o, almeno, nel contesto di alcuni di essi), poiché in tali sistemi normativi il trattato internazionale acquista lo *status* di legge interna a partire dal momento della relativa ratifica e promulgazione. In capo agli Stati c.d. “dualisti”, nel cui quadro si richiede invece che l'accordo internazionale, debitamente ratificato, sia poi legislativamente recepito, sorge il solo obbligo di predisporre tutte le misure necessarie affinché le *specifiche* disposizioni pattizie trovino applicazione nel diritto interno, non essendo in questo caso sufficiente il semplice recepimento, nella sostanza, degli obblighi convenzionalmente assunti (sul punto, T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 235, Brill, Leiden, 1992, pagg. 305-400, pp. 315-322). In definitiva, la posizione espressa dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Van Gend & Loos* non presenta portata innovativa per aver affermato il principio dell'efficacia diretta delle previsioni contenute nel TCEE, essendo la produzione di effetti diretti da parte di disposizioni convenzionali fenomeno già conosciuto

valorizzazione dello spirito e del contenuto del Trattato CEE, che, carta costituzionale<sup>53</sup> dell'ordinamento comunitario, va in effetti a delineare l'ossatura strutturale e funzionale di una costruzione caratterizzata da una spiccata specificità e da una marcata disomogeneità rispetto alle ordinarie forme di cooperazione internazionale.

I risultati interpretativi ricavati circa l'autonomia dell'ordinamento comunitario, raggiunti saggiando le relazioni intercorrenti tra diritto sovranazionale e diritto interno, sono poi stati trasposti nel diverso campo di indagine concernente i rapporti tra diritto

---

nel panorama internazionale, quanto piuttosto per aver ritenuto che tali effetti si producano indipendentemente dalle scelte normative operate dagli ordinamenti interni circa l'adattamento ai trattati internazionali – *i.e.*, a prescindere dal fatto che gli Stati membri adottino una posizione “monista” ovvero “dualista” (sul punto, si veda S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, cit., p. 78; T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties*, cit., p. 327). Sebbene molto inusuale, una convenzione internazionale può però contenere indicazioni circa la propria *immediata* applicazione nei sistemi interni di *tutti* gli Stati parte, a prescindere dai rispettivi sistemi di adattamento al diritto internazionale pattizio, senza per questo perdere la qualità di “trattato internazionale” (in tal senso, v. B. DE WITTE, *Direct effect, supremacy, and the nature of the legal order*. In P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pagg. 177-213, p. 209). Infine, pure il c.d. primato della norma sovranazionale rispetto alla previsione nazionale contrastante non è fenomeno avulso dal diritto internazionale, avendo già la Corte Permanente di Giustizia Internazionale statuito, nella sentenza *Wimbledon (Affaire du vapour “Wimbledon”*, pronuncia del 17 agosto 1923, *Publications. Série A*, n. 1, par. 46. In *Oxford Reports on International Law*) e nel parere consultivo “Comunità” greco-bulgare (Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Question des “Communautés” gréco-bulgares*, parere del 31 agosto 1930, *Publications. Série B*, n. 17, p. 32) che, nei rapporti tra le Parti di un trattato, le disposizioni di legge interna non possono prevalere sulle previsioni di siffatto accordo. Dal momento che i tribunali internazionali sono generalmente aditi quando gli obblighi pattizi, gravanti in capo agli Stati parte, sono già stati infranti, la supremazia del diritto internazionale sulle norme interne contrastanti si esprime generalmente con un dichiarazione di responsabilità internazionale dello Stato inadempiente, piuttosto che in un criterio di risoluzione delle antinomie (così, A. ARENA, *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*. In R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, cit., pagg. 300-349, p. 309). Nella sentenza *Flaminio Costa c. ENEL*, dunque, la Corte di Giustizia ha attinto il principio del primato della norma comunitaria dal bacino del diritto internazionale, adattandolo, tuttavia, alle specificità della costruzione delle allora Comunità europee: in effetti, la Corte di Giustizia non si è limitata a sancire, nei rapporti tra le Parti contraenti (e, dunque, a livello *internazionale*), la prevalenza delle disposizioni



europeo e diritto internazionale<sup>54</sup>. Del resto, la conclusione tratta nell'ambito dell'analisi giurisprudenziale precedentemente ripercorsa -i.e. l'indipendenza dell'ordinamento comunitario rispetto agli ordinamenti interni- riposa invero su di un'attività di differenziazione dell'esperienza di integrazione europea rispetto alle classiche forme di cooperazione tra Stati, proprie del diritto internazionale.

In questo senso, la Corte di Giustizia, nella sentenza *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, di pochi mesi successiva all'arresto *Costa c. ENEL*,

---

convenzionali tra queste pattuite sulle norme di diritto interno contrastanti, ma si è spinta fino a definire il rango delle norme di matrice europea all'*interno* degli ordinamenti degli Stati membri, imponendo ai giudici nazionali di applicare, in caso di antinomie, la norma comunitaria. Sul punto, v. A. ARENA, Curia non facit saltus: *origini ed evoluzione del principio del primato prima della sentenza Costa c. Enel*. In E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo II, Cacucci Editore, Bari, 2017, pagg. 949-957, p. 954.

53 In questo senso, v. Corte di Giustizia, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo*, causa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, sentenza del 23 aprile 1986, par. 23, in cui la Corte di Lussemburgo afferma recisamente che “si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato”. Tale conclusione interpretativa, sebbene non compiutamente argomentata dalla Corte di Giustizia, è giustificata dagli interpreti (in particolare, v. P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés Européennes. Etude des sources du droit communautaire*, cit., pp. 36 ss.) in virtù delle disposizioni materiali del Trattato istituyente la Comunità Economica Europea, che, non limitatosi a costituire un apparato organico per il perseguimento degli scopi comuni agli Stati membri, ha invero attribuito alle così create istituzioni rispettivi fasci di poteri e competenze, tracciando un preciso equilibrio istituzionale, ma lasciando, al medesimo tempo, ampia autonomia operativa alle stesse. Ciò posto, il TCEE rappresenterebbe pertanto la carta costituzionale della relativa Comunità (in senso conforme, individua il tratto distintivo delle Costituzioni proprio nella relativa capacità di “structur[e] the power of government and allocat[e] it in complex ways to a set of institutions, themselves constituted by the same law” A. VERMEULE, *The Constitution of Risk*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 4). A questa valorizzazione dei contenuti materialmente costituzionali del TCEE (ed, in generale, dei Trattati istitutivi dell'Unione) non potrebbe contrapporsi l'inidoneità di un mero accordo internazionale a costituire il fondamento, l'atto di base, di un ordinamento originario (sulla duplice accezione di senso ascrivibile al concetto di “Costituzione”, intesa sia come regolamentazione di “materie costituzionali” - quale, tra le altre, la distribuzione del potere di decisione politica su più istituzioni - sia come norma di base di un ordinamento giuridico v. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione europea*. In *Enciclopedia del Diritto*, Annali I, Giuffrè Editore, Milano, 2007, par. 3). Premesso innanzitutto che la

ribadisce che, avendo istituito il TCEE un “nuovo ordinamento giuridico”, e non avendo dato vita ad un semplice sistema di relazioni inter-statali improntate alla sinallagmaticità, non può trovare applicazione, nel quadro dei rapporti interni al sistema giuridico comunitario, il principio internazionalistico di reciprocità, che fonda, in caso di inadempimento della controparte, il diritto, in capo allo Stato leso, di non adempiere a propria volta<sup>55</sup>.

Per mezzo di tale pronuncia, e delle ulteriori sentenze riconducibili a detto filone

---

Corte di Giustizia non ha mai preso posizione circa l'originarietà della costruzione sovranazionale, si rileva come, da un lato, non sia affatto storicamente inedito che un trattato abbia dato origine ad uno Stato (si pensi alla nascita del Regno del Belgio dopo la rivoluzione del 1830, ovvero al Regno di Romania, nato in seguito alla fusione dei Principati di Moldavia e Valacchia; in entrambi i casi, l'istituzione di un nuovo Stato fu consentita dalla stipulazione di un trattato internazionale multilaterale, che, nel contesto del Concerto europeo, implicante la gestione in comune, da parte delle grandi potenze d'Europa, delle questioni politiche di maggior peso attinenti allo spazio europeo, accordava un riconoscimento preventivo e collettivo alle entità statali di nuova formazione. V., in tal senso, L. SICO, *Il diritto dell'Unione Europea nei rapporti con il diritto internazionale*, cit., p. 59). D'altra parte, è ormai dominante in dottrina l'orientamento secondo cui, sebbene la Costituzione sia la fonte di validità di tutte le norme di un ordinamento giuridico, la stessa non trovi in tale sistema giustificazione alcuna. In altri termini, la norma fondamentale di un ordinamento (per usare un'espressione cara a H. KELSEN) trae la propria validità da fenomeni sociali, quali una guerra od una rivoluzione (appartiene, del resto, a P. CALAMANDREI, uno dei padri costituenti della Repubblica Italiana, l'espressione secondo cui i muri maestri della Costituzione italiana sono stati cementanti con le lacrime ed il sangue del popolo nazionale) ovvero ancora da variegate ragioni politiche, le quali, a seconda dei soggetti da cui promana tale volontà politica, ben possono trovare espressione in un trattato internazionale. In definitiva, stante l'impossibilità di qualificare giuridicamente la norma fondamentale di un ordinamento (si noti come tale concezione applichi ai sistemi giuridici il teorema dell'incompletezza di Gödel, secondo cui qualsiasi sistema numerico poggia su di uno o più assiomi di cui non si può dimostrare la verità o la falsità ai sensi del medesimo sistema), la stessa può ben originare dalla volontà di più Stati di comporre, secondo un determinato assetto geo-politico, controversie preesistenti, ovvero di dare vita – *sic et simpliciter* - ad una nuova entità giuridica dotata di un ordinamento originario. In tali casi, ben sarebbe possibile rinvenire, in un trattato internazionale, il fondamento costituzionale del neonato ente. Per le notazioni circa la non qualificabilità, in termini giuridici, della norma fondamentale v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 126 ss.

54 In tal senso, v. S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, cit., p. 69; P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti*

interpretativo<sup>56</sup>, la giurisprudenza della Corte di Giustizia mostra pertanto di concepire l'ordinamento europeo come un sistema giuridico separato e distinto pure rispetto al diritto internazionale: in effetti, i giudici di Lussemburgo, nel precisare che il TCEE ha costituito un “nuovo” ordinamento, paiono voler sottolineare, se non l'originarietà della costruzione giuridica così creata, come tale fondata su di una norma fondamentale non ulteriormente derivabile, quantomeno la specificità e la particolarità di un sottoinsieme normativo che, improntato a propri principi regolatori e di funzionamento, non

---

*tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, cit., pp. 6 ss.

55 Così, Corte di Giustizia, *Commissione della Comunità Economica Europea c. Granducato di Lussemburgo ed il Regno del Belgio*, cit. In particolare, la Corte di Lussemburgo statuisce che “nell'ordinamento comunitario, non sussiste [...] interdipendenza fra gli obblighi incombenti ai vari soggetti. Il Trattato non si limita infatti ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constare e reprimere le eventuali violazioni. All'infuori dei casi espressamente previsti, il sistema del Trattato implica perciò il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé. L'inadempimento agli obblighi incombenti al Consiglio non potrebbe quindi dispensare i convenuti dall'adempiere ai propri.” Come si vede, la Corte di Giustizia fonda il proprio ragionamento sulla *specificità* del TCEE, come tale atto di base di un ordinamento giuridico dotato di propri principi di funzionamento, e non semplice trattato internazionale chiamato a regolare gli interessi contrapposti delle Parti contraenti. A tal riguardo, è innanzitutto opportuno rilevare come ogni organizzazione internazionale sia dotata di un proprio apparato normativo (v. *supra*, prologo, nota 6), non limitandosi il relativo trattato istitutivo ad “imporre”, per utilizzare la terminologia impiegata dalla Corte di Giustizia, “obblighi reciproci” tra gli Stati membri: anzi, esperienze associative anche piuttosto risalenti, quali la Commissione Centrale per la navigazione del Reno, istituita formalmente nel 1815, ovvero la Commissione per il Danubio, creata nel 1856 dal Trattato di Parigi, dimostrano che, essendo tali organizzazioni caratterizzate da estesi poteri normativi ed esecutivi, “a treaty regime [can be] authorized by the contracting parties to pursue *its own legal life* in terms of *authoritative powers*” (corsivo aggiunto. Così, C. TIETJE, *The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture*. In *German Yearbook of International Law*. vol. 42, 1999, pagg. 26-55, p. 32). Inoltre, ed a prescindere da tali considerazioni, è altresì da evidenziare come l'esclusione dell'operatività, nel contesto comunitario, del principio di reciprocità, di matrice internazionalistica, sarebbe potuta parimenti derivare dall'applicazione del diritto internazionale generale in materia di trattati, senza dover necessariamente invocare la specificità del TCEE, come tale istituyente un ordinamento nuovo, se non originario. In effetti, è pacificamente consentito che disposizioni convenzionali dispongano, nei rapporti tra gli Stati contraenti, regole di condotta differenti rispetto a quanto previsto dal diritto consuetudinario, purché la

tollererebbe l'applicabilità, al suo interno, di norme di diritto internazionale generale, qualificandosi così come un c.d. “self-contained regime”<sup>57</sup>.

Sulla scorta di detto orientamento, a prima vista granitico, parrebbe dunque doversi rifiutare *tout court* l'applicazione dei principi di diritto internazionale classico nell'ambito della concreta regolamentazione dei rapporti interni all'ordinamento europeo. Occorre però precisare che tale risultato interpretativo ha patito nel tempo diverse eccezioni, avendo la Corte di Giustizia in più occasioni riconosciuto l'operatività di norme appartenenti al diritto internazionale consuetudinario in un contesto siffatto<sup>58</sup>.

norma rilevante nel caso di specie non appartenga allo *jus cogens*: se, pertanto, un accordo internazionale contempla meccanismi di garanzia in caso di violazione di un obbligo dallo stesso previsto, ogni forma di autotutela potrà intendersi preclusa pure ai sensi del diritto internazionale generale. Così, L. SBOLCI, *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2012), pagg. 988-1011, p. 989. In senso contrario, in dottrina si è avanzato il rilievo secondo il quale siffatta deroga al diritto internazionale generale non potrebbe ricavarsi implicitamente dal testo del TCEE, dal momento che mancano indizi che facciano emergere la presenza, nel contesto comunitario, di un *chiaro* (ancorché sotteso) divieto di farsi giustizia da sé. Riportano tale obiezione, per poi sviluppare un'autonoma lettura della sentenza *Commissione c. Lussemburgo e Belgio* L. GRADONI, A. TANZI, *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio del diritto internazionale*. In L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pagg. 37-70, p. 50.

56 Per una ricostruzione delle sentenze della Corte di Giustizia afferenti al filone interpretativo descritto nel testo *v. supra*, presente capitolo, nota 48.

57 Sulla nozione di “self-contained regime” v. E. KLEIN, *Self-Contained Regime*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

58 Tra le molte, v. Corte di Giustizia, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, causa 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, sentenza del 4 dicembre 1974, il cui par. 22 riconosce l'applicabilità, nel contesto comunitario, del principio di diritto internazionale generale che impedisce agli Stati di negare ai relativi cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio; Corte di Giustizia, *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*, causa C-37/00, ECLI:EU:C:2002:122, sentenza del 27 febbraio 2002, i cui parr. 27-36 sanciscono l'operatività, nel sistema giuridico europeo, dei principi di diritto internazionale pubblico circa il regime da attribuirsi alla piattaforma continentale, sulla scorta dei quali è possibile riconoscere l'estensione della sovranità dello Stato costiero su tale prolungamento naturale della costa, e pertanto assimilare la piattaforma continentale al territorio statale; Corte di Giustizia, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, sentenza del 2 marzo 2010, i cui parr. 39 e 48, nel riportare il principio di diritto internazionale secondo il quale gli

Pertanto, sebbene le Corti interne agli Stati membri abbiano generalmente accolto la concezione teorica che ravvisa nell'ordinamento sovranazionale un sistema giuridico indipendente e, per far propria la qualificazione a tal riguardo utilizzata espressamente dalla Corte di Giustizia nel parere 1/91<sup>59</sup>, ormai invalsa nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, *autonomo*<sup>60</sup>, sembrerebbe emergere una certa nebulosità concettuale circa il concreto assetto dei rapporti intercorrenti tra il diritto internazionale ed il diritto europeo.

---

Stati sono competenti a determinare le condizioni di acquisto e di perdita della propria cittadinanza, precisano che la necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica l'operatività, pure nel contesto europeo, di tale norma consuetudinaria. Tale ultima pronuncia richiama così i risultati interpretativi raggiunti sul punto, in particolare, da Corte di Giustizia, *Mario Vicente Micheletti c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, sentenza del 7 luglio 1992, par. 10; nonché da Corte di Giustizia, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, sentenza del 19 ottobre 2004, par. 37.

59 Parere 1/91, reso il 14 dicembre 1991, ECLI:EU:C:1991:490. Siffatto parere è stato emesso dalla Corte di Giustizia con riferimento ad un progetto di accordo internazionale, avente ad oggetto la creazione di uno Spazio Economico Europeo, da stipularsi tra la Comunità Economica Europea ed i Paesi afferenti all'Associazione europea di libero scambio (EFTA). In particolare, il progetto di accordo qui in discussione prevedeva un peculiare meccanismo giurisprudenziale di risoluzione delle controversie tra le Parti contraenti, la cui operatività era totalmente rimessa ad una corte indipendente (c.d. Corte SEE), inserita, da un punto di vista organizzativo, nella Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Nel sancire che tale sistema di controllo giurisdizionale si poneva in contrasto con il TCEE, la Corte di Giustizia evidenziava preliminarmente che “lo Spazio EE deve essere realizzato sulla base di un trattato internazionale che crea, in sostanza, solo diritti ed obblighi fra le parti contraenti e che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani in favore degli organi intergovernativi da esso istituiti. Per contro, il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto. Come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, i Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini”. Stante quindi la diversità sussistente tra le caratteristiche proprie dello Spazio Economico Europeo e quelle qualificanti l'ordinamento comunitario, la trasposizione delle norme vigenti nel contesto europeo nell'ambito dello Spazio EE, parimenti prevista nel progetto convenzionale in discorso, avrebbe potuto risolversi in uno snaturamento delle stesse. Dal momento, infatti, che una disposizione deve essere interpretata anche in virtù dei fini dell'accordo internazionale nel cui quadro la stessa si inserisce, e

D'altra parte, pur avendo la Corte di Lussemburgo ritenuto, come più sopra ricordato, che l'ordinamento comunitario sia caratterizzato dall'essere indipendente rispetto ai sistemi giuridici interni, nonché rispetto al diritto internazionale, tale giurisprudenza non ha ulteriormente precisato quali conseguenze debbano necessariamente discendere, a cascata, dalla così affermata autonomia, né, del resto, quale sia il nocciolo duro di significato che debba attribuirsi alla stessa locuzione di “ordinamento autonomo”. In altri termini, e più in generale, la Corte di Giustizia non ha preso univoca posizione

---

considerata l'ampiezza delle competenze attribuite all'istituenda Corte SEE, non sufficientemente delimitate dall'obbligo, sulla stessa incumbente, di rispettare la giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia nelle materie oggetto della concreta controversia, il meccanismo giurisdizionale previsto dal progetto di accordo scontava il rischio di minare l'*autonomia* dell'ordinamento giuridico comunitario, imponendo una diversa interpretazione delle previsioni europee.

60 V., nel senso di cui nel testo, Corte Costituzionale della Repubblica italiana, sentenza n. 98 del 16 dicembre 1965, *San Michele*, par. 2., con specifico riferimento all'autonomia dell'ordinamento della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio -CECA- rispetto al sistema giuridico interno (“la CECA, avendo lo scopo di coordinare alcune iniziative economiche svolgentisi nel territorio di più Stati, compone un ordinamento del tutto distinto da quello interno; il quale ha riconosciuto l'ordinamento comunitario, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività che gli organi della comunità sono legittimati a svolgere nella cerchia della rispettiva competenza”). Circa l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto al diritto interno degli Stati membri, *ex multis*, v. Corte Costituzionale, sentenza n. 232 del 22 ottobre 1975, par. 4 (“i regolamenti emanati dai competenti organi delle Comunità europee (Consiglio e Commissione), ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma, appartengono all'ordinamento proprio delle Comunità: il diritto di queste e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dai trattati istitutivi delle Comunità e successivi”); Corte Costituzionale, sentenza n. 170 del 5 giugno 1984, *Granital*, par. 4 (“i principi stabiliti dalla Corte in relazione al diritto - nel caso in esame, al regolamento - comunitario, traggono significato, invece, precisamente da ciò: che l'ordinamento della CEE e quello dello Stato, pur distinti ed autonomi, sono, come esige il Trattato di Roma, necessariamente coordinati; il coordinamento discende, a sua volta, dall'aver la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate”). Da ultimo, con riferimento all'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto al diritto internazionale, v. invece Corte Costituzionale, sentenza n. 183 del 18 dicembre 1973, par. 7 (“i regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto

circa il carattere originario ovvero derivato del sistema giuridico dell'Unione Europea, né, anche prescindendo da tali categorizzazioni ordinamentali, circa il grado di (im)permeabilità del diritto europeo rispetto ai principi ed alle norme di matrice internazionalistica.

### 1.1.2. Il concetto di “autonomia” dell'ordinamento europeo: considerazioni preliminari.

Volendo procedere ad una prima ricostruzione della portata semantico-concettuale della nozione di “autonomia”, è innanzitutto possibile valorizzare il significato etimologico del termine qui in discussione: composto di αὐτός (autós), egli stesso, e νόμος (nomós), legge, siffatto vocabolo è da intendersi, letteralmente, come “la libertà di vivere con le proprie leggi”<sup>61</sup>. Sulla scorta di questo rilievo, può pertanto apparire intuitivamente corretta la soluzione interpretativa offerta da alcuni Autori, i quali qualificano un ordinamento come “autonomo” qualora lo stesso formi un sistema giuridico relativamente chiuso e completo, le cui norme siano idonee a regolamentare le diverse fattispecie di competenza secondo principi regolatori propri e peculiari<sup>62</sup>.

In questo senso, a differenza dei classici rapporti di cooperazione e di coesistenza interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato. Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati -, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari”.

61 Sul punto, v. O. PIANIGIANI, *Vocabolario etimologico della Lingua Italiana*, Società Editrice Dante Alighieri, Roma, 1907.

62 In questo senso, tra gli altri, v. P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés Européennes. Etude des sources du droit communautaire*, cit., pp. 122 ss., il quale descrive l'ordinamento comunitario come “un système juridique complet, en quelque sorte fermé sur lui-même, puisqu'il porte en lui toutes les ressources nécessaires pour se développer et pour se réaliser. Comme telle, cette sphère juridique est distincte à la fois des systèmes juridiques des Etats membres et de l'ordre juridique de la société ambiante: il se distingue, en d'autres termes, tant du droit national des Etats membres que du droit international”.

inter-statali istituiti attraverso la stipulazione di trattati internazionali, siano essi bilaterali o multilaterali, l'ordinamento europeo intende perseguire lo scopo di un'integrazione sempre più stretta tra i relativi Stati membri<sup>63</sup>, poggiando così su principi direttivi improntati ad una certa specificità, non assimilabili a quelli che reggono la comunità internazionale.

Pertanto, si può ritenere che la Corte di Giustizia abbia rivendicato l'autonomia della costruzione europea proprio per preservarne i tratti di specificità. Conformemente a questa impostazione, i giudici di Lussemburgo hanno dunque, in primo luogo, negato l'operatività, nel quadro comunitario, di quei principi di matrice internazionalistica che, applicati a rapporti interni, avrebbero potuto risolversi in micce di disgregazione: l'impiego di quelle norme internazionali plasmate avendo riguardo a Stati pienamente sovrani, quale, ad esempio, il principio di reciprocità, considerato nella menzionata sentenza *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, si pongono infatti in contrasto con l'afflato integrazionista posto alla base dell'ordinamento della Comunità europea<sup>64</sup>. Siffatta impostazione non preclude, invece, l'applicazione di quelle norme di diritto internazionale che, ideate avendo riguardo a rapporti intra-statali, possono utilmente impiegarsi nelle relazioni interne alla costruzione europea senza determinare spinte centrifughe: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al caso *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*<sup>65</sup>, nel quale la Corte di Giustizia ha

---

63 Nel senso di cui nel testo, v. l'art. 1 TUE, che, recependo le indicazioni contenute nei precedenti Trattati, fin dal Preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, raffigura il processo di integrazione europea come un percorso a tappe, avente come fine la creazione progressiva di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa.

64 A tal riguardo, v. anche *supra*, prologo, nota 43.

65 Corte di Giustizia, *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*, cit. V. anche *supra*, presente capitolo, nota 58. Si precisa qui che, nell'ambito della pronuncia in commento, come delle ulteriori sentenze precedentemente citate alla nota 58, la Corte di Giustizia ha espressamente basato il proprio percorso argomentativo su principi di diritto internazionale, chiamati così direttamente a spiegare effetti rispetto ai rapporti interni all'Unione. Da tali pronunce, tuttavia, non paiono potersi far discendere sicure conclusioni di carattere ordinamentale, valorizzandosi come, in una prospettiva di totale separazione tra ordinamenti (situazione che si sostanzierebbe nel caso in cui si riconoscesse l'originarietà del sistema europeo), la diretta applicazione di principi di diritto internazionale nel contesto interno sarebbe difficilmente predicabile. In effetti, anche accogliendo *tout court* tale rilievo,



impiegato i principi di diritto internazionale per determinare se la prestazione di lavoro eseguita su installazioni fisse o galleggianti situate al di sopra della piattaforma continentale adiacente ai Paesi Bassi fosse da considerarsi effettuata sul territorio di uno degli Stati membri ai fini dell'applicazione della Convenzione di Bruxelles del 1968<sup>66</sup>. In questo caso, i giudici di Lussemburgo hanno utilizzato, a scopo interpretativo, la disciplina consuetudinaria in materia di piattaforma continentale<sup>67</sup>, la quale riconosce allo Stato costiero l'estensione della propria sovranità (sotto forma di diritti sovrani di

---

le affermazioni della Corte di Giustizia presentano un certo grado di ambiguità, che ben consente di conciliare le relative statuizioni sia con il riconoscimento della natura originaria dell'ordinamento europeo, sia con la riconduzione dello stesso nella categoria dei sottoinsiemi normativi, come tali aventi carattere derivato. Da un lato, infatti, nella pronuncia *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*, i giudici di Lussemburgo si sono limitati ad utilizzare i principi di diritto internazionale quali strumenti di ausilio interpretativo; nelle sentenze *van Duyn* e *Rottman*, invece, la Corte di Giustizia ha effettivamente richiamato l'operatività, in un contesto interno, di principi di diritto internazionale, ma, tramite l'utilizzo di locuzioni ambigue (nella prima, “[...] principio di diritto internazionale, che il trattato non ha certo reso inoperante” (“que le traité ne peut pas être censé méconnaître”, nella versione francese della pronuncia, semanticamente vicina anche a quella inglese); nella seconda, “la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro”), che ben potrebbero intendersi sia nel senso di postulare l'applicazione diretta del diritto internazionale, chiamato a reggere *ex se* i rapporti interni all'Unione, sia nel senso di affermare l'operatività, in questi casi, di un principio di diritto interno, dal contenuto analogo al precetto internazionalistico. In ogni caso, stante l'ambiguità di siffatte pronunce, nel testo si fa riferimento, nel ripercorrere il contenuto delle sentenze qui commentate, all'applicazione di principi di diritto internazionale, riprendendo *sic et simpliciter* le locuzioni pretorie.

66 Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, firmata a Bruxelles il 27 settembre 1968, entrata in vigore il 1 febbraio 1973, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 31 dicembre 1972, L 299, pagg. 32-42. Senza voler qui prendere posizione circa la riconducibilità della Convenzione di Bruxelles tra le fonti del diritto comunitario, ci si limita a rilevare come, sulla scorta dei risultati interpretativi raggiunti dalla Corte di Giustizia, una consistente parte della dottrina sottolinei la sostanziale appartenenza di siffatta convenzione all'ordinamento europeo. Sul punto, v. per tutti L. S. Rossi, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, p. 48.

67 Sebbene la Corte di Giustizia derivi l'applicabilità dei principi di cui nel testo dall'articolo 2 della Convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale, firmata a Ginevra il 29 aprile 1958, di cui i Paesi Bassi erano già parte ai tempi dei fatti di causa, l'estensione della sovranità dello Stato costiero

esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali) su quella parte del suolo e del sottosuolo marino che costituisce il prolungamento naturale del territorio statale (appunto, la piattaforma continentale)<sup>68</sup>. Ora, come si vede, il diritto internazionale è qui utilizzato in quanto “boîte à outils” dalla quale estrarre regole destinate naturalmente ad applicarsi a rapporti tra Stati, per mezzo delle quali entità dotate di competenze materialmente identiche si ripartiscono gli ambiti (territoriali e non) di pertinenza. In questi casi, la sovranità statale è dato solamente presupposto, che soggiace alla qualificazione degli Stati come entità che, da pari, stabiliscono norme al fine regolamentare le rispettive sfere di competenza, senza che la norma stessa si ponga lo scopo di preservare il carattere equi-ordinato dei soggetti a cui si rivolge<sup>69</sup>, legittimando così condotte non improntate ai canoni di integrazione perseguiti nel contesto della costruzione europea.

Tanto precisato, risulta altresì parimenti riconducibile alla necessità di tutelare e valorizzare la specificità dell'ordinamento dell'Unione l'attitudine mostrata dalla Corte di Giustizia in materia di interpretazione. In effetti, i giudici di Lussemburgo hanno mostrato di far largo utilizzo di criteri interpretativi non propriamente coincidenti con quelli codificati agli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

---

sul prolungamento marino del territorio statale era ritenuta (allora come ora) garantita, in ogni caso, da una norma di natura consuetudinaria. Sul punto, v. J. MOSSOP, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles. Rights and Responsibilities*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 58-59 e p. 82; Corte Internazionale di Giustizia, *Affaires du plateau continental de la mer du Nord (République Fédérale d'Allemagne c. Danemark; République Fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, sentenza del 20 febbraio 1969, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1969, par. 63.

68 Così, *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*, cit., par. 27-36.

69 Il principio di reciprocità è ontologicamente destinato ad operare in un contesto di equi-ordinazione. In effetti, lo stesso ha vocazione a reggere le relazioni intercorrenti tra entità *qui superiorem non recognoscunt*- in altri termini, tra entità che agiscono in un quadro caratterizzato dalla mancanza di un meccanismo centralizzato di risoluzione delle controversie e di monopolio del potere esecutivo. D'altra parte, nel riconoscere allo Stato leso dall'inadempimento altrui il potere di farsi giustizia da sé, il principio in parola va necessariamente a tutelare e preservare il carattere sovrano delle entità statali, le quali risultano libere di gestire le proprie controversie senza dover ricorrere a moduli procedurali obbligatori per far rilevare l'illecito altrui. Sul principio di reciprocità, v. B. SIMMA, *Reciprocity*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

del 1969<sup>70</sup>, declinando pure nell'ambito della metodologia interpretativa l'autonomia dell'ordinamento europeo.

1.2. L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea nell'ambito dell'interpretazione giudiziale dei Trattati Istitutivi e degli atti di diritto derivato

1.2.1. L'interpretazione degli accordi internazionali alla luce della Convenzione di Vienna del 1969.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, adottata nel 1969, ha l'ambizione di codificare le norme di diritto internazionale generale applicantisi agli accordi conclusi tra Stati. In particolare, gli articoli 31-33 di tale testo convenzionale concernono i criteri di interpretazione da utilizzarsi nella ricerca del significato proprio delle disposizioni pattizie, imponendo all'interprete di ricercare, in buona fede, il senso ordinario dei termini impiegati nell'accordo, valorizzando egualmente il relativo contesto, l'oggetto e lo scopo del trattato in cui la norma è collocata, ogni accordo o prassi interpretativa intervenuta successivamente tra le Parti contraenti, nonché l'eventuale applicabilità di regole di diritto internazionale generale nei rapporti tra gli Stati parte (art. 31)<sup>71</sup>. Solo nel caso in cui l'applicazione di tali di criteri conduca a risultati interpretativi il cui

---

70 Per gli estremi identificativi di tale testo convenzionale v. *supra*, prologo, nota 24.

71 L'articolato dell'art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969, il cui contenuto è stato ripreso nel testo, è stato così formulato in inglese, una delle lingue ufficiali di redazione: "General rule of interpretation. 1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. 2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes: a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty; b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty. 3. There shall be taken into account together with the context: a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions; b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation; c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties. 4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended".

senso permanga ambiguo, oscuro, o manifestamente irragionevole, ovvero allo scopo di confermare la soluzione già ricavata attraverso l'utilizzo delle richiamate indicazioni d'interpretazione, l'interprete potrà far ricorso ai lavori preparatori ed alle circostanze nelle quali il trattato è stato concluso (art. 32)<sup>72</sup>.

Ora, come precisato in apertura del presente sotto-paragrafo, i descritti canoni ermeneutici trovano diretta applicazione con riferimento all'interpretazione di disposizioni contenute in trattati conclusi tra Stati, inclusi, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione di Vienna, gli accordi istitutivi di organizzazioni internazionali. Gli *atti* adottati in seno a queste ultime, invece, sono esclusi dal campo di operatività degli articoli in parola, sebbene sia generalmente accettato che la relativa interpretazione possa condursi secondo i criteri precisati nella Convenzione di Vienna, la quale troverebbe applicazione per analogia<sup>73</sup>.

D'altra parte, sebbene gli articoli 31 e 32 di siffatto testo convenzionale non riflettessero il diritto consuetudinario vigente al momento della rispettiva elaborazione, posto che la Commissione di Diritto Internazionale, chiamata a redigere il progetto di una Convenzione sul diritto dei trattati, raggiunse al riguardo un'intesa di massima solo a lavori inoltrati<sup>74</sup>, è ormai fuori di dubbio che gli stessi ad oggi codifichino norme di

72 Il testo dell'art. 32 della Convenzione di Vienna del 1969 così statuisce, nella versione ufficiale in lingua inglese: "Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of Article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to Article 31: a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable".

73 Sul punto, v. M. BENZING, *International Organizations or Institutions, Secondary Law*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, par. 46-48.

74 In tal senso, v., tra i molti, M. E. VILLIGER, *The Rules on Interpretation: Misgivings, Misunderstandings, Miscarriage? The "Crucible" Intended by the International Law Commission*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. 105-122, pp. 117-118; J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1289-1334, pp. 1301-1306. Entrambi gli Autori citati ricordano come i lavori della Commissione di Diritto Internazionale siano stati caratterizzati da ampi rimaneggiamenti del testo convenzionale poi trasfuso negli art. 31 e 32,

diritto internazionale generale<sup>75</sup>. Del resto, gli articoli convenzionali in discorso, in particolare l'articolo 31, paiono voler cristallizzare un certo compromesso teorico tra le soluzioni proposte, in materia di interpretazione, dalle diverse scuole di pensiero a questo proposito formatesi<sup>76</sup>, e specificamente tra l'orientamento “obiettivistico”, come tale privilegiante una ricerca di significato esclusivamente ancorata al dato testuale, il filone “subiettivistico”, basato sulla ricostruzione della volontà delle Parti contraenti, e, ancora, la corrente dottrinale che attribuisce peso pure all'interpretazione finalistica o

descritti nel testo. D'altra parte, sebbene la prassi interpretativa del tempo, largamente basata sui principi innervanti la materia contrattuale, mostrasse di far abbondante utilizzo di un ampio paniere di criteri d'interpretazione, si riteneva che nessuno tra questi potesse godere di un'applicabilità assoluta ed universale. In un contesto siffatto, in cui le differenti metodologie interpretative erano utilizzate secondo schemi a geometria variabile, la Commissione di Diritto Internazionale, pur nell'intento di codificare principi generalissimi, i quali potessero ritenersi di natura consuetudinaria, ha pertanto perseguito, nel concreto, anche quei fini di sviluppo progressivo del diritto internazionale che l'articolo 13 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce all'Assemblea Generale (la quale ha, per l'appunto, istituito la Commissione di Diritto Internazionale).

75 Nel senso di cui nel testo, v., tra le molte, Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire relative à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, sentenza del 12 novembre 1991, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1991, par. 48, la quale sancisce la natura consuetudinaria dei principi interpretativi cristallizzati sia nell'articolo 31 che nell'articolo 32 della Convenzione di Vienna del 1969; Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire du Différend Territorial (Jamahiriya Arabe Lybienne c. Tchad)*, sentenza del 3 febbraio 1994, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1994, par. 41, la quale, invece, ribadisce espressamente l'appartenenza al diritto internazionale generale del contenuto precettivo del solo articolo 31 della Convenzione di Vienna, anche se, implicitamente, la stessa pare riconoscere il medesimo *status* pure a quello dell'articolo 32 di tale testo convenzionale; Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire de l'Île de Kasikili/Sedudu (Botswana c. Namibie)*, sentenza del 13 dicembre 1999, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1999, par. 18, nella quale la Corte ritiene applicabili i principi sanciti dall'art. 31 della Convenzione di Vienna pure al Botswana ed alla Namibia, sebbene tali Stati non siano Parte del menzionato accordo di codificazione, stante la natura consuetudinaria dei criteri interpretativi ivi cristallizzati. Con riferimento a quest'ultima pronuncia, v. anche H. FOX, *Article 31 (3) (A) and (B) of the Vienna Convention and the Kasikili/Sedudu Island Case*. In M. FITZMAURICE, O. ELIAS, P. MERKOURIS (a cura di), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 years on*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2010, pagg. 59-74, pp. 64-69. In particolare, l'Autore sottolinea le difficoltà concettuali che possono sorgere dall'applicazione dei principi di cui all'articolo 31 della Convenzione di Vienna ad un trattato del 1890, quand'anche i primi

teleologica, enfatizzante gli scopi perseguiti dagli Stati con la stipulazione del trattato che contiene la previsione oggetto di interpretazione<sup>77</sup>. Nonostante, infatti, l'articolato normativo della Convenzione di Vienna del 1969 paia prediligere, in prima battuta, un approccio meramente testuale, che indagli il nucleo di significato da attribuirsi alle disposizioni convenzionali ricostruendo il senso ordinario dei termini utilizzati dalle Parti contraenti, lo stesso rigetta, in seconda battuta, già al primo paragrafo dell'articolo 31, la possibilità stessa che si addivenga ad un'interpretazione strettamente letterale, imponendo che la latitudine semantica propria del dettato di un accordo internazionale sia determinata in buona fede, tenendo in debita considerazione il relativo contesto, nonché l'oggetto e lo scopo del trattato medesimo<sup>78</sup>. Inoltre, lo stesso richiamo alla buona fede implica, secondo le opinioni espresse nel corso dei lavori della Commissione di Diritto Internazionale<sup>79</sup>, l'applicabilità del principio dell'“effetto utile”, metodologia interpretativa estensiva da alcune parti assimilata al canone finalistico o teleologico<sup>80</sup>.

---

siano oggi da considerarsi di natura consuetudinaria.

76 In questo senso, v., *ex multis*, J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*, cit., p. 1295.

77 In quanto strettamente connesso agli obiettivi propri del trattato da interpretarsi, il metodo teleologico risulta di per sé neutro, non conducendo necessariamente ad esiti interpretativi dinamici (sul punto, v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2017, p. 10). D'altra parte, l'impiego di tale approccio ermeneutico ben può produrre risultati estensivi qualora l'accordo oggetto di considerazione persegua scopi ampi o anche solo parzialmente indeterminati, la cui individuazione spesso rappresenta la soluzione di compromesso raggiunta dai Contraenti all'esito della negoziazione.

78 Così, M. E. VILLIGER, *The Rules on Interpretation: Misgivings, Misunderstandings, Miscarriage? The “Crucible” Intended by the International Law Commission*, cit., p. 108.

79 In tal senso, v. J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*, cit., p. 1307.

80 Il principio interpretativo dell'effetto utile, fondato sulla massima, di origine latina, “*ut res magis valeat quam pereat*” (liberamente tradotto in italiano, “perché l'atto, anziché cadere nel nulla, produca effetti”) è stato in alcune occasioni accostato al ragionamento interpretativo c.d. teleologico, come tale volto ad estrapolare dal testo convenzionale il nucleo di significato più consono a conseguire gli scopi che gli Stati si sono prefissati nello stipulare un accordo internazionale. In tal senso, v., tra le altre, Corte Internazionale di Giustizia, *Affaires du Sud-Ouest Africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, seconda fase, sentenza del 18 luglio 1966, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1966, par. 91, nella quale la Corte Internazionale di Giustizia rifiuta l'applicazione

D'altra parte, l'ultimo paragrafo dell'articolo 31, qui in analisi, precisa che un termine deve essere inteso secondo la particolare accezione che le Parti contraenti hanno inteso attribuirgli, in tal modo riconoscendo valore esplicito alla c.d. “volontà delle parti”, la cui ricerca risulta enfatizzata, nella ricostruzione del significato da conferirsi all'articolato convenzionale, dalla sopracitata scuola “subiettivistica”. Infine, pure il riferimento al c.d. “contesto esterno”, costituito dagli accordi interpretativi ulteriormente intervenuti tra i soggetti contraenti, dalla prassi seguita nell'attuazione di una disposizione convenzionale, nonché da ogni regola pertinente di diritto internazionale applicabile tra le Parti, pare consentire di addivenire ad un'interpretazione evolutiva del testo dell'accordo internazionale, che, valorizzando, anche in questo caso, l'intenzione dei Contraenti, permetta di adeguare la portata letterale delle disposizioni convenzionali al mutare del contesto di origine, sia esso sociale, politico, fattuale o normativo<sup>81</sup>.

---

del principio ermeneutico in discorso, dal momento che ritiene che tale metodologia, più che appartenere alla materia dell'interpretazione, attenga più che altro alla revisione del testo convenzionale. Al riguardo, alcuni Autori rilevano come il principio dell'effetto utile si risolva in un fascio di procedimenti interpretativi, che spaziano dall'applicazione di un semplice argomento *ab absurdo* (una disposizione convenzionale deve essere interpretata in modo che alla stessa possa attribuirsi un qualche effetto, non potendosi ammettere un'interpretazione che renderebbe l'atto nullo), all'impiego di una metodologia interpretativa che consenta di conferire all'articolato del trattato quegli effetti voluti dalle Parti (in tal caso, qualora siano estrapolabili più interpretazioni egualmente radicate nel testo convenzionale, dovrà prediligersi quella che non privi l'accordo della sua valenza pratica, ovvero di una grande parte della propria efficacia), e, ancora, all'operatività di criteri d'interpretazione che consentano alle disposizioni pattizie di spiegare la pienezza dei propri effetti, raggiungendo così il grado massimo di efficacia possibile. Tale ultimo canone interpretativo si confonde, in verità, con la metodologia teleologica. Sul punto, v. D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, cit., pp. 335 ss. In senso sostanzialmente conforme, v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 29 s. L'Autore, pur facendo propria una categorizzazione binaria e non tripartita, sottolinea infatti come il principio dell'effetto utile debba ricondursi al metodo teleologico solamente qualora tale principio sia impiegato per permettere alle norme convenzionali di spiegare *pienamente* i propri effetti, e non già per scongiurare interpretazioni assurde o improprie che le priverebbero di significato.

81 Come riportato nel testo, la Convenzione di Vienna sfiora il tema dell'interpretazione evolutiva contemplando il criterio ermeneutico del c.d. “contesto esterno”, per mezzo del quale si consente

In definitiva, sebbene dal tenore della parte iniziale del primo paragrafo dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna emerga una evidente preferenza normativa per il metodo d'interpretazione "obiettivistico", pare altresì chiaro che tale articolato abbia espressamente riconosciuto considerevole spazio pure alle metodologie interpretative proprie sia dell'orientamento "subiettivistico", che del filone finalistico-teleologico, seppur, in quest'ultimo caso, piuttosto cautamente.

Il dettato convenzionale, pertanto, fornisce all'interprete una congerie assai varia di

all'interprete di valorizzare la prassi applicativa, i successivi trattati d'interpretazione conclusi tra le Parti, nonché le regole di diritto internazionale a queste applicabili, permettendosi così un certo adeguamento del testo convenzionale al mutamento del contesto nel cui quadro è stato concluso l'accordo da interpretarsi. D'altra parte, silenzio è serbato con specifico riferimento alla possibilità di farsi luogo ad un'interpretazione dichiaratamente di tipo evolutivo. Del resto, un'attività interpretativa dinamica, svolta dal giudice internazionale, potrebbe essere passibile di oltrepassare il limite della volontà delle Parti contraenti, legando gli Stati a vincoli convenzionali dagli stessi non liberamente accettati. In questo senso, l'interpretazione evolutiva presenta risvolti potenziali di non poco momento, potendosi ben risolvere in una revisione pretoria del fascio di diritti ed obblighi discendenti, in capo agli Stati parte, dal trattato internazionale fatto oggetto di interpretazione. Per tali motivi, la Convenzione di Vienna rimane muta circa la possibilità di imprimere giudizialmente variazioni di significato a seguito del passare del tempo, come tale modificante il contesto d'origine nel cui quadro il trattato fu stipulato. In ogni caso, i tribunali internazionali, pure nell'ambito di funzioni meramente arbitrali, hanno talvolta riconosciuto l'operatività di metodologie interpretative di stampo evolutivo. In tal senso, v. Corte Internazionale di Giustizia, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, parere consultivo del 21 giugno 1971, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1971, par. 53, nel quale la Corte sottolinea come l'utilizzo di concetti generali nel testo dell'accordo esprima la volontà degli Stati parte di essere legati all'evoluzione politica e sociale degli stessi nel tempo. In seguito, sempre nel contesto argomentativo del medesimo paragrafo, la Corte afferma altresì, seppur nell'ambito di un *obiter dictum*, che uno strumento internazionale deve essere interpretato alla luce del quadro normativo vigente al momento dell'interpretazione. In senso conforme, v. pure Corte Internazionale di Giustizia, *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, sentenza del 13 luglio 2009, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2009, par. 66, nella quale la Corte sancisce recisamente che " lorsque les parties ont employé dans un traité certains termes de nature générique, dont elles ne pouvaient pas ignorer que le sens était susceptible d'évoluer avec le temps, et que le traité en cause a été conclu pour une très longue période ou «sans limite de durée», les parties doivent être présumées, en règle générale, avoir eu l'intention de conférer aux termes en cause un sens évolutif." In questo senso, v. P.-



strumenti interpretativi, lasciando allo stesso, nel contempo, ampi margini di libertà operativa. In effetti, l'ordine di enumerazione dei criteri enunciati nell'ambito dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna non segue un preciso assetto gerarchico, risultando invece improntato ad un criterio di progressione meramente logico: in questo senso, ben potrebbe l'operatore di diritto, chiamato a ricercare il significato proprio di un testo convenzionale, privilegiare anzitutto l'interpretazione derivante dalla valorizzazione dello scopo del trattato in cui la disposizione si inserisce, ovvero la particolare accezione attribuita dalle Parti ad uno specifico termine, nel caso in cui insorgano difficoltà interpretative<sup>82</sup>.

A tal riguardo, occorre peraltro sottolineare, a dispetto della ricordata preferenza per l'approccio "obiettivistico" mostrata dalla parte iniziale del primo paragrafo dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna, che presenta carattere fittizio la ricostruzione dottrinale che attribuisce carattere "chiaro" (e, come tale, non necessitante alcuna attività di interpretazione) a determinate locuzioni ed espressioni linguistiche<sup>83</sup>: stante, in effetti, la

---

M. DUPUY, *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, cit., pagg. 123-137.

82 In tal senso, v. J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*, cit., p. 1304. Ravvisa un fonte di incertezza giuridica nell'assenza di un ordine gerarchico tra i diversi criteri interpretativi offerti all'interprete G. BECK, *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*. In *Yearbook of European Law*, 1 (2016), pagg. 484-512, pp. 486 ss.

83 Aderisce invece alla prospettiva teorica che valorizza "l'atto chiaro" G. BECK, *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, cit., p. 491. In effetti, l'Autore sostiene che, sebbene l'articolo 31 della Convenzione di Vienna non indichi espressamente un ordine di esperimento dei criteri interpretativi dallo stesso riconosciuti, si imporrebbe in ogni caso una previa disamina del significato letterale delle disposizioni convenzionali, in ossequio alla massima latina "*in claris non fit interpretatio*" (liberamente tradotto in italiano, "nelle cose chiare non si dia luogo ad interpretazione"). Solo qualora l'approccio letterale non conduca ad un risultato interpretativo privo di ambiguità, sarà quindi possibile, per l'interprete, applicare gli ulteriori criteri d'interpretazione indicati dall'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 1969, dando prevalenza, a seconda dei casi, all'uno piuttosto che all'altro, mancando, tra questi, un ordine di esperimento gerarchico. In senso conforme a quanto sostenuto dall'Autore, v. pure Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire relative à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, cit., nella quale la Corte ribadisce che, solo

riconducibilità ad ogni parola (in linguistica, significante) di molteplici sfumature di significato, sarà sempre necessaria una scelta interpretativa tra queste alla luce dei criteri indicati dall'articolato della Convenzione di Vienna<sup>84</sup>. In questo senso, poco rilievo acquista l'attribuzione di preponderanza gerarchica all'indagine letterale, posto che, in ogni caso, il “senso ordinario” di un termine dovrà essere ricostruito sulla scorta di ulteriori strumenti interpretativi (*i.e.*, il contesto, l'oggetto e lo scopo del trattato, il c.d. contesto esterno, nonché la volontà delle parti), tra cui, come evidenziato, non esiste

---

nel caso in cui le parole utilizzate dagli Stati contraenti siano equivoche o conducano a risultati interpretativi ambigui, occorre applicare altre metodologie interpretative; Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, *Compétence et Recevabilité*, sentenza del 15 febbraio 1995, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1995, par. 32, in cui la Corte sancisce che l'interpretazione deve essere in primo luogo fondata sul testo medesimo del trattato.

84 La semantica, in quanto scienza dei significati da attribuirsi alle diverse espressioni linguistiche, assume, come postulato d'indagine, la variabilità di senso propria delle parole, e mira, tra gli altri obiettivi, a ricostruire le leggi che governano tali trasformazioni di significato. A questo riguardo, la scuola strutturalista ha sottolineato come la relazione che lega il significante, inteso come segno linguistico materiale, ed il relativo senso sia determinata dal linguaggio, concepito come sistema coordinato di unità (c.d. struttura), nel cui quadro la locuzione linguistica viene utilizzata. In altri termini, il significato è funzione del sistema linguistico nel cui ambito l'atto espressivo individuale si iscrive. Ciò posto, occorre dapprima rilevare, in via generale, come il senso di una disposizione normativa debba essere ricavato alla luce del sistema linguistico costituito dal linguaggio giuridico, come tale frutto di secolari ricostruzioni semantiche su alcune espressioni già appartenenti al linguaggio naturale. In questo senso, il sistema linguistico giuridico, in quanto vero e proprio vocabolario tecnico innestato sulla struttura del linguaggio naturale, è di per sé idoneo ad ingenerare difficoltà nella ricerca del significato proprio delle specifiche locuzioni prescrittive, tanto da potersi qualificare l'attività di interpretazione giuridica quale opera non meramente ricognitiva, bensì propriamente ricostruttiva, esplicantesi nel rimodellamento e nello sviluppo del dettato normativo (in tal senso, v. U. SCARPELLI, *Semantica Giuridica*. In E. AZARA, A. EULA (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVI, UTET Editore, Torino, 1969, pagg. 978-999). Inoltre, la specificità degli accordi internazionali, oggetto della presente indagine, concorre ad esaltare ancor più la fisiologica ambiguità semantica delle relative disposizioni precettive, e ciò, in primo luogo, in virtù delle condizioni di elaborazione di tali norme, formulate nel corso di negoziazioni tra diversi Stati e, pertanto, generalmente soggette al compromesso tra le posizioni a questi ascrivibili, ottenuto talvolta grazie all'utilizzo di espressioni linguistiche assai vaghe od addirittura ambigue. D'altra parte, pure la frequente pluralità di versioni linguistiche ufficiali del medesimo testo convenzionale importa

alcun ordine di esperimento gerarchico. In definitiva, l'art. 31 della Convenzione di Vienna detta condizioni per l'esercizio di un'attività interpretativa complessa, che si svolge nel corso di un'operazione unica, e non gerarchicamente suddivisa in fasi, in cui l'approccio letterale riveste il ruolo di mero antecedente logico<sup>85</sup>.

Pertanto, l'operatore giuridico, chiamato ad interpretare il dettato di disposizioni contenute in convenzioni internazionali, avrà a disposizione un ventaglio piuttosto ampio di strumenti interpretativi, la cui scelta concreta dipenderà, nei singoli casi di specie, da valutazioni in fin dei conti discrezionali.

D'altra parte, il testo dell'art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969 presenta rilevanti lacune, serbando silenzio circa la perdurante applicabilità di alcuni tra i principi interpretativi utilizzati dai giudici, sia interni che internazionali, nella ricerca del significato da attribuirsi a prescrizioni convenzionali<sup>86</sup>. Stante, infatti, la particolare delicatezza della materia interpretativa, e considerati i conseguenti contrasti tra gli Stati circa le metodologie da seguirsi nel corso di tali operazioni, l'articolo in discorso nulla sancisce espressamente circa la legittimità di interpretazioni estensive, da perseguirsi tramite la declinazione concreta del principio dell'effetto utile ovvero per mezzo di tecniche finalistico-teleologiche, così come, specularmente, non trova consacrazione nemmeno la c.d. “presunzione in favore dello Stato”, la quale imporrebbe, in caso di

difficoltà interpretative di non poco momento. In tal senso, v. D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, cit., p. 119.

85 Sul punto, con riferimento alla seconda versione dell'attuale articolo 31 della Convenzione di Vienna, ma con considerazioni interamente trasponibili rispetto al testo convenzionale infine adottato, v. H. WALDOCK, *Sixth Report on the law of the treaties* (UN. Doc. A/CN.4/186). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1966, pagg. 51-103, p. 95. In particolare, lo *Special Rapporteur* constata l'assenza di un ordine gerarchico tra i criteri interpretativi indicati nella disposizione in parola, come tale prescrivente all'interprete una sola operazione complessa. In questo senso, è possibile tracciare un parallelismo con l'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che, infatti, nell'enumerare le fonti del diritto internazionale che la Corte è chiamata ad applicare, non impone una gerarchia tra queste, limitandosi a richiamare le convenzioni internazionali, generali o speciali, istituenti regole riconosciute dalle Parti in lite; la consuetudine internazionale; i principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili; nonché, come mezzi ausiliari, la giurisprudenza e la dottrina degli autori più influenti dei vari Stati.

86 Così, J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*, cit., p. 1325.

ambiguità interpretativa, l'adozione della soluzione più restrittiva, dal momento che i trattati internazionali implicano, in quanto tali, delle limitazioni alla sovranità degli Stati parte, le quali in alcun modo possono essere presunte ovvero interpretativamente estese<sup>87</sup>.

Tanto premesso, ed a fronte della accennata variabilità degli strumenti ermeneutici posti a disposizione dell'operatore giuridico da parte dell'articolato della Convenzione di Vienna, la giurisprudenza delle singole Corti internazionali ha liberamente sviluppato autonome linee di tendenza nell'impiego delle differenti tecniche interpretative, privilegiando, a seconda del contesto di appartenenza, canoni esegetici di matrice "obiettivistica", ovvero criteri ermeneutici variamente disancorati dal mero dato testuale<sup>88</sup>.

---

87 Richiama l'interpretazione restrittiva, implicante una presunzione interpretativa in favore dello Stato parte di una convenzione internazionale, B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., pp. 108-109. L'Autore sottolinea come tale tecnica d'interpretazione, sebbene un tempo unanimemente condivisa in dottrina e nella prassi, ad oggi trovi scarso credito sia presso i giudici internazionali, che presso quelli interni. Occorre tuttavia precisare che il criterio interpretativo in parola esplica perdurante efficacia nel particolare ambito delle relazioni sussistenti tra la Repubblica Italiana e le confessioni religiose (per i profili internazionalistici che qui ci occupano, più specificamente nel contesto dei rapporti convenzionali intercorrenti tra l'Italia e la Santa Sede). La giurisprudenza interna, infatti, ha in più occasioni precisato che, nel peculiare quadro dei Patti Lateranensi, così come modificati dall'Accordo di Villa Madama del 1984, "vale il criterio della interpretazione restrittiva degli impegni che comportino per uno dei contraenti l'accettazione di limiti alla propria sovranità" (così, Corte Costituzionale, sentenza n. 169 del 5 luglio 1971, par. 3; nonché, *ex plurimis*, Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, ordinanza n. 21541 del 18 settembre 2017). In tale senso, v., per un'analisi dottrinale delle recenti applicazioni giurisprudenziali del principio interpretativo in parola al dettato dell'art. 11 del Trattato Lateranense, che garantisce gli enti centrali della Chiesa contro "ogni ingerenza dello Stato italiano", J. P. CERIOLI, *Giurisprudenza italiana ed "enti centrali della Chiesa Cattolica": tra immunità della Santa Sede e (intatta) sovranità dello Stato in re temporali*. In *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 34 (2017), pagg. 3 ss.

88 In tal senso, v. G. BECK, *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, cit., pp. 492-493; G. ABI-SAAB, *The Appellate Body and Treaty Interpretation*. In M. FITZMAURICE, O. ELIAS, P. MERKOURIS (a cura di), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 years on*, cit., pagg. 99-109, pp. 105-106; J.-M. SOREL, *Article 31- Convention de Vienne de 1969*, cit., pp. 1310-1315.

Più specificamente, alcune giurisdizioni internazionali (in particolare, la Corte Internazionale di Giustizia e l'Organo di Appello dell'Organizzazione Internazionale del Commercio<sup>89</sup>) paiono impiegare un approccio interpretativo ben radicato nel testo della convenzione da interpretarsi, valorizzando in massima misura il significato ordinario da attribuirsi alle espressioni utilizzate dalle Parti contraenti, ed utilizzando in maniera meramente ausiliaria i criteri, parimenti enunciati nell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 1969, del contesto, dello scopo e dell'oggetto del trattato<sup>90</sup>. In questo senso, il

89 Per la verità, l'Organizzazione Mondiale del Commercio dispone di un sistema di risoluzione delle controversie interne la cui giurisdizionalità può essere posta in dubbio sia a causa della denominazione degli organismi interni a ciò deputati (i c.d. "panels" e, in seconda istanza, l'Organo di Appello), sia a causa del meccanismo decisionale in tale sede operante. Infatti, detti organi, nella definizione delle singole controversie, redigono semplici "reports", che non cristallizzano decisioni vincolanti rispetto alle Parti, bensì rivolgono mere raccomandazioni all'Organismo di Conciliazione (nella terminologia inglese, *Dispute Settlement Body*, corpo non giurisdizionale, ma prettamente politico), perché provveda alla relativa adozione, vincolando così i soggetti concretamente coinvolti nella controversia. Tali peculiarità derivano dalla tradizionale classificazione del GATT - *General Agreement on Trade and Tariffs*, poi sostituito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio - quale semplice regime internazionale, non assimilabile ad un'organizzazione, in quanto mero sistema coordinato di norme privo di uno stabile assetto di organi ed istituzioni (in tal senso v. *supra*, prologo, nota 7). Ciò premesso, si sottolinea tuttavia in dottrina l'obbligatorietà dell'adozione del "report" da parte dell'Organo politico nella quasi generalità dei casi, potendosi così desumere la natura giurisdizionale del sistema di risoluzione delle controversie nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. In tal senso, v. G. ABI-SAAB, *The Appellate Body and Treaty Interpretation*, cit., p. 101.

90 Riconduce espressamente la cautela interpretativa mostrata dalle Corti menzionate nel testo al ruolo alle stesse conferito in seno alla Comunità internazionale G. BECK, *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, cit., pp. 492 ss. L'Autore sottolinea infatti come le giurisdizioni internazionali "tradizionali" si qualificano soprattutto per la relativa natura arbitrale: in quanto tali, dette Corti sono tenute al rispetto della volontà delle Parti quale cristallizzata nel testo dell'accordo da interpretarsi, esulando invece dal relativo mandato, in via generale, l'estrapolazione di significati non discendenti direttamente dal tenore letterale delle disposizioni con cui gli Stati contraenti hanno inteso regolare i reciproci rapporti. Per la verità, una tale ricostruzione, seppur valorizzante l'indubbia predilezione per il canone interpretativo "obiettivistico" mostrata dalle Corti internazionali, finisce, con la sua assolutezza, per porre nel nulla le aperture mostrate da queste ultime rispetto a metodologie ermeneutiche di stampo evolutivo, che, sebbene sporadicamente, punteggiano quanto meno la giurisprudenza dei tribunali internazionali, ancorché tradizionali. A questo riguardo, a titolo

dato letterale assurge a criterio ermeneutico per eccellenza, limitando *a priori* interpretazioni pretorie che possano, tramite l'utilizzo di canoni ermeneutici evolutivi, sostituirsi surrettiziamente alla originaria volontà delle Parti, vincolandole ad impegni convenzionali non considerati in sede di stipulazione del trattato internazionale.

Tale metodologia esegetica, come detto fatta propria, in linea generale, anche dalla Corte Internazionale di Giustizia<sup>91</sup>, risulta essere massimamente valorizzata nell'ambito della giurisprudenza degli organi di risoluzione delle controversie operanti in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, ove la relativa attività esegetica si esplica negli stretti confini del "significato ordinario" dei termini impiegati dalle Parti contraenti, frequentemente ricavato tramite l'utilizzo dei dizionari della lingua del testo dell'accordo<sup>92</sup>.

---

esemplificativo v. *supra*, presente capitolo, nota 81.

91 Nel senso di cui nel testo, v. *supra*, presente capitolo, nota 83. Inoltre, si vedano pure, *ex plurimis*, Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire du Différend Territorial (Jamahiriya Arabe Lybienne c. Tchad)*, cit.; nonché, più recentemente, Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (Serbie et Monténégro c. Belgique), Exceptions Préliminaires*, sentenza del 15 dicembre 2004, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2004. Nelle citate sentenze, la Corte ribadisce nettamente che, sebbene l'attività interpretativa del testo convenzionale debba essere volta a ricostruire il senso ordinario dei termini impiegati dalle Parti contraenti, alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, nonché del contesto in cui la disposizione si inserisce, in ogni caso "l'interprétation doit être fondée avant tout sur le texte du traité lui-même" (così, Corte Internazionale di Giustizia, sentenza da ultimo citata, par. 100). Emerge dunque in tutta evidenza il ruolo meramente ancillare che tali criteri ermeneutici svolgono nell'ambito della metodologia d'esegesi fatta propria dalla Corte Internazionale di Giustizia.

92 Ravvisa nell'attività interpretativa svolta dagli organi di risoluzione delle controversie in ambito OMC quasi "un'ossessione" per il testo dell'accordo da interpretarsi G. ABI-SAAB, *The Appellate Body and Treaty Interpretation*, cit., p. 106. A conferma dell'approccio prettamente testuale seguito in tale sede, v., tra le molte, Organizzazione Mondiale del Commercio, Organo di Appello, "*Etats-Unis - Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris*", rapporto del 7 aprile 2005, WT/DS285/AB/R, par. 164; Organizzazione Mondiale del Commercio, Organo di Appello, "*Etats-Unis - Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'oeuvre résineux en provenance du Canada*" (c.d. *Etats-Unis - Bois de construction résineux IV*), rapporto del 19 gennaio 2004, WT/DS257/AB/R, parr. 58-59; Organizzazione Mondiale del Commercio, Organo di Appello, "*Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils*", rapporto del 2 agosto 1999, WT/DS70/AB/R, par. 153; Organizzazione Mondiale del Commercio, Organo di Appello,

### 1.2.2. L'interpretazione dei Trattati Istitutivi e degli atti di diritto derivato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Assai differente risulta essere l'approccio proprio della Corte di Giustizia dell'Unione. Infatti, dal momento che i Trattati Istitutivi hanno costituito un ordinamento di nuovo genere, in favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, alla propria sovranità, gli stessi hanno dato luogo ad un sistema strutturato di norme e di principi peculiari, che vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri nei reciproci rapporti<sup>93</sup>. Tale assunto si riverbera pure nell'ambito dell'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione, siano queste contenute nei Trattati Istitutivi ovvero in fonti di carattere derivato. La Corte di Giustizia, infatti, precisa che detta attività ermeneutica deve essere condotta avuto riguardo non solamente al tenore letterale delle previsioni in esame e degli obiettivi dalla stessa perseguiti, ma anche alla luce del relativo contesto e dell'insieme dell'ordinamento giuridico europeo<sup>94</sup>. Sebbene i

---

"*Communautés Européennes - Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*", rapporto del 12 marzo 2001, WT/DS135/AB/R, par. 90-92. In tali "reports", l'Organo di Appello mostra di fondare la propria attività interpretativa, in primo luogo, sulla ricerca del significato "grezzo" (in francese, "brut") delle espressioni convenzionali, utilizzando a tal fine i dizionari di lingua. D'altra parte, riportando detti dizionari tutta la gamma di significati attribuibili astrattamente ad un termine, siano essi di uso generale o settoriale, corrente od arcaico, la concreta scelta del senso da conferirsi alle disposizioni convenzionali dovrà poi operarsi avuto riguardo ai criteri ermeneutici indicati nel primo paragrafo dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 1969. Occorre tuttavia precisare che l'attuale metodologia ermeneutica propria degli organi di risoluzione delle controversie in ambito OMC ha stemperato l'originario approccio puramente "obiettivistico", improntandosi ad un certo olismo. In tal senso, v. D. MCRAE, *Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body: The Conundrum of Article 17(6) of the WTO Antidumping Agreement*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, cit., pagg. 164-183, p. 176.

93 Nel senso di cui nel testo, v. *supra*, presente capitolo, par. 1. In senso conforme, *ex plurimis*, v., in termini particolarmente efficaci, Corte di Giustizia, Parere 2/13 (*Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*), ECLI:EU:C:2014:2454, parere del 18 dicembre 2014, par. 166-167.

94 Così, tra le molte, Corte di Giustizia, *Inuit Tapiriit Kanatami et al. c. Parlamento e Consiglio*, causa C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, sentenza del 3 ottobre 2013, par. 50; Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, sentenza del 27 novembre

criteri ermeneutici appena richiamati paiano riprendere esattamente i canoni esegetici indicati nella Convenzione di Vienna del 1969 all'articolo 31, in questi termini i giudici di Lussemburgo hanno tuttavia consacrato un proprio approccio interpretativo, caratterizzato da tratti di specificità, sulla scorta del quale, in alcuni casi, si può anche arrivare a disattendere il significato letterale della disposizione oggetto di interpretazione. In effetti, la Corte di Giustizia ha riconosciuto, da un lato, la possibilità di non tenere in considerazione il dato testuale, seppur “chiaro” (e dunque, non ingenerante ambiguità interpretative) qualora questo si scontri con lo spirito, il contesto ovvero lo scopo da ricondursi alla previsione da interpretarsi<sup>95</sup>. D'altra parte, un necessario superamento del tenore letterale della disposizione presa in considerazione si è registrato nel caso in cui le versioni linguistiche in cui questa è stata redatta divergessero tra loro: in tali casi, i giudici di Lussemburgo hanno variabilmente valorizzato, a fini ermeneutici, lo scopo, il contesto in cui si inseriva la previsione, o ancora la necessità di consentire alla stessa di spiegare effetti<sup>96</sup>.

---

2012, par. 135, in cui si sottolinea che anche la genesi di una disposizione può fornire elementi pertinenti per la relativa interpretazione; Corte di Giustizia, *Cifit srl e Lanificio di Gavardo Spa contro Ministero della Sanità*, causa 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, sentenza del 6 ottobre 1982, par. 20, in cui si precisa che l'attività di interpretazione di una disposizione di diritto comunitario deve essere condotta non solo alla luce dell'ordinamento giuridico di appartenenza nel suo complesso, ma pure tenendo in considerazione lo stato di evoluzione dello stesso nel momento in cui la previsione deve essere applicata. Con riferimento all'interpretazione di atti di diritto derivato, v. nel medesimo senso, *ex multis*, Corte di Giustizia, *E. Merck c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, causa 292/82, ECLI:EU:C:1983:335, sentenza del 17 novembre 1983, par. 12.

95 Sul punto, v. K. P. E. LASOK, T. MILLETT, A. HOWARD, *Judicial control in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 381. Gli Autori hanno cura di sottolineare che l'approccio interpretativo fatto proprio dalla Corte di Giustizia varia in relazione al rango che la previsione da interpretarsi riveste nella gerarchia delle fonti: in questo senso, una prospettiva più attenta alla valorizzazione degli scopi sottesi al testo è condotta soprattutto con riferimento ai Trattati Istitutivi, mentre un'ottica maggiormente incardinata sul dato testuale è preferita nell'interpretazione degli atti di diritto derivato, qualora questi ultimi abbiano vocazione ad implementare “in a precise or specific way a superior, and more generally expressed, provision”. Per tali precisazioni, *ivi*, p. 378.

96 L'attitudine interpretativa mostrata dalla Corte di Giustizia in caso di versioni linguistiche non collimanti sembra richiamare da vicino la soluzione interpretativa fatta propria dalla Convenzione di Vienna del 1969, la quale, all'articolo 33, par. 4, prescrive all'interprete, qualora la comparazione dei



Da quanto ricostruito, dunque, si rileva che la Corte di Giustizia fonda la propria metodologia interpretativa sull'impiego di diversi canoni ermeneutici, andando sì a ricercare il significato testuale della disposizione da interpretarsi, ma riservando particolare attenzione anche al contesto in cui si inserisce la previsione oggetto di considerazione, nonché allo scopo che questa intende perseguire. In questo modo, nel variabile sforzo di promuovere il pieno estrinsecarsi delle norme di diritto europeo, la Corte ha in molti casi adottato un approccio “funzionale”<sup>97</sup>, volto a valorizzare l'effetto utile<sup>98</sup> delle disposizioni interpretate, giungendo finanche ad utilizzare canoni esegetici

testi ufficiali del medesimo trattato evidenzi una differenza di significato, di propendere per la sfumatura di senso che, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo del trattato, concilia meglio le differenti versioni. In effetti, la Corte di Giustizia ha in diverse occasioni declinato tale principio operativo, comparando le diverse locuzioni linguistiche impiegate nei testi ufficiali, e conciliando i rispettivi significati alla luce di un principio interpretativo comune. In questi casi, la valorizzazione dello scopo della previsione deriverebbe implicitamente dalla comparazione linguistica, che ne consentirebbe la ricostruzione. In altre situazioni, tuttavia, la Corte di Lussemburgo ha fatto proprio un approccio più pionieristico: sulla scorta di rilievi teleologici, la stessa non ha dato prevalenza ad una versione linguistica, utilizzandola per guidare l'interpretazione delle locuzioni redatte in una lingua differente, bensì ha costruito uno specifico significato, sganciato dal dato letterale, sulla base del contesto e dello scopo della previsione considerata. Sul punto, v. M. DERLÉN, *Multilingual Interpretation of European Union Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pp. 43-49. Per un'analisi dell'articolo 33 della Convenzione di Vienna v. invece A. PAPAUX, *Article 33 - Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1374-1400.

97 Riconduce una triplice funzione alla metodologia teleologica, come tale volta, a seconda dei casi, al perseguimento dello scopo obiettivato nella *ratio legis*, alla prevenzione di risultati interpretativi incompatibili con il panorama normativo ovvero al riempimento di lacune H. G. SCHERMERS, D. F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, sesta edizione, 2001, pp. 20-25.

98 Sebbene anche nell'ordinamento europeo l'applicazione del principio dell'effetto utile non sia sempre rispondente ad una prospettiva funzionale, essendo talvolta questo impiegato semplicemente per scongiurare interpretazioni assurde o improprie, la Corte di Giustizia ha spesso utilizzato tale canone ermeneutico per garantire alle norme considerate la maggiore efficacia possibile, concretando così un'operazione interpretativa di stampo teleologico (sul punto, v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 77 ss). In questo ultimo senso, v., tra le molte, Corte di Giustizia, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, cit., par. 12, in cui si ammette la produzione di effetti diretti da parte delle direttive in modo da non diminuire la forza obbligatoria

prettamente teleologici<sup>99</sup>.

Tale attitudine, disomogenea rispetto all'orientamento fatto proprio dalla giurisdizioni internazionali più "tradizionali", si giustifica, del resto, sulla scorta dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, che, essendo preordinato al perseguimento di scopi di integrazione sempre più marcati, si differenzia dalla Comunità internazionale, improntata a logiche di pura cooperazione, le cui istanze giurisdizionali sono chiamate a svolgere funzioni meramente arbitrali.

---

conferita a tale strumento normativo da parte delle disposizioni del TCEE; nonché, più recentemente, in tema di cittadinanza europea, Corte di Giustizia, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National de l'emploi*, causa C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, sentenza dell'8 marzo 2011, par. 42-45, nel cui contesto i giudici di Lussemburgo attribuiscono il diritto al ricongiungimento familiare ai genitori, di nazionalità terza, di due cittadini europei statici che, di minore età ed in condizione di non-autosufficienza materiale ed economica, si troverebbero a dover seguire i familiari nel relativo Paese d'origine se a questi non fosse garantito il permesso di soggiorno in territorio europeo, risultando così privati del nucleo essenziale dei diritti discendenti dal proprio *status*.

99 L'impiego, da parte della Corte di Giustizia, di canoni interpretativi di matrice teleologica è ravvisabile fin dalle origini della costruzione comunitaria. Nelle c.d. "controversie costituzionali", in assenza di pertinenti disposizioni dei Trattati Istitutivi, la Corte di Lussemburgo si è trovata non solo ad ampliare le competenze delle istituzioni comunitarie, ma ha altresì scolpito i tratti fondanti del relativo ordinamento, sancendo sia il principio della supremazia della norma europea sulle disposizioni di diritto interno (v. in tal senso Corte di Giustizia, *Flaminio Costa c. ENEL*, cit.), sia l'idoneità delle disposizioni di matrice comunitaria a fondare situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli (così, in relazione alle previsioni dei Trattati Istitutivi, *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, cit.). Tale attività interpretativa si caratterizza dunque per il perseguimento di fini di spiccata integrazione, risolvendosi, in linea generale, in operazioni ermeneutiche meta-teleologiche: in questo senso, la Corte di Giustizia persegue non già gli obiettivi immediati della previsione interpretata, bensì lo scopo ulteriore di un'unione sempre più stretta tra gli Stati membri. Tali interpretazioni estensive sono poi talvolta basate sulla scorta di precedenti pronunce, già di per sé ampliative del significato delle previsioni interpretate (in tal senso, v. G. BECK, *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, cit., p. 494) Ulteriore peculiarità della metodologia ermeneutica della giurisprudenza europea è, infine, il mancato utilizzo dei criteri interpretativi supplementari, quali i lavori preparatori, e l'irrelevanza quasi totale della prassi applicativa da parte degli Stati membri in relazione all'esecuzione dei Trattati. In tal senso, v. P. J. KUIJPER, *The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of the Treaties 1969*. In *Legal Issues of European Integration*, 25

### 1.3. L'autonomia del diritto dell'Unione Europea: una ricostruzione (critica?) di significato.

#### 1.3.1. Rilievi preliminari.

Sulla scorta di quanto ricostruito nei paragrafi precedenti, pare emergere una raffigurazione dell'Unione Europea quale ordinamento giuridico *autonomo*, “avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento<sup>100</sup>”. In virtù di siffatta peculiarità strutturale, normativa e finanche assiologica, sembrano dunque trovare applicazione, nell'ambito della costruzione europea, solamente quei principi regolativi di diritto internazionale che, nel regolare i rapporti sussistenti in seno all'Unione, ben possano essere utilizzati in tale sistema d'integrazione senza che il loro impiego importi un rischio di snaturamento dell'intera struttura. Sempre in forza della specificità del contesto giuridico sovranazionale, la Corte di Giustizia ha poi declinato una metodologia interpretativa propria, che, andando oltre la mera valorizzazione del dato testuale, alla cui ricostruzione paiono votate, in larga misura, le giurisdizioni internazionali più “classiche”, risulta essere, invece, particolarmente attenta al risvolto teleologico della disposizione da interpretarsi.

Alla luce di questi rilievi, parrebbe consequenziale ritenere che, riprendendosi lo scopo che si prefigge il presente lavoro (*i.e.*, ricostruire la disciplina applicabile, in seno all'Unione, ai rapporti c.d. “orizzontali” e “verticali”, come più sopra definiti<sup>101</sup>), possa pacificamente escludersi, ed *a priori*, che la normazione di siffatte relazioni sia da ricercarsi, anche *lato sensu*, nel diritto internazionale. Se, infatti, l'autonomia del diritto europeo preclude l'applicazione di norme di diritto internazionale incarnanti logiche di mera cooperazione tra entità pari-ordinate, la cui operatività possa risolversi in un rischio di disgregazione per la costruzione europea, il ricorso a principi di stampo internazionalistico dovrebbe ritenersi escluso nell'ambito della regolamentazione della

(1998), pagg. 1-23, p. 23.

100 In questi termini, Corte di Giustizia, Parere 2/13 (*Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*), cit., par. 158.

101 V. *supra*, prologo, p. 19.

validità degli accordi conclusi dagli Stati *inter se*, nonché nel contesto delle relazioni “verticali”. Come si è affermato *supra*<sup>102</sup>, infatti, siffatti settori materiali risultano essere retti, nel quadro normativo di strutture caratterizzate da una marcata integrazione (quali gli Stati federali), in forza di principi particolarmente stringenti, che, limitando significativamente la libertà di auto-determinarsi delle entità periferiche, paiono discostarsi sensibilmente dalla parallela disciplina internazionalistica contenuta nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Tali costrizioni sembrano spiegarsi, del resto, con l'esigenza di evitare che il conferimento, in capo agli Stati federati, di ampia discrezionalità negli ambiti materiali considerati si risolva nella frammentazione di un contesto, ordinamentale e strutturale, la cui unitarietà dovrebbe invece essere preservata. In questo senso, sembrerebbe che, ai fini del presente lavoro, debba escludersi, in forza dell'autonomia della costruzione europea, anche l'astratta possibilità che la disciplina applicabile ai rapporti interni all'Unione, considerati sia nella dimensione “orizzontale” che “verticale”, sia mutuata dal diritto internazionale, le cui norme si confermano, nel contesto del diritto dei trattati, orientate a regolare meri rapporti di cooperazione tra entità pienamente sovrane.

Eppure, tale conclusione aprioristica si appalesa come troppo assertiva. Infatti, come si è già sottolineato<sup>103</sup>, la Corte di Giustizia non ha mai precisato quali caratteristiche rendano l'ordinamento dell'Unione un sistema autonomo, limitandosi a rilevare la specificità della costruzione europea, la quale risulta dotata di un proprio ordinamento giuridico, informato a principi normativi peculiari. In questo senso, i giudici di Lussemburgo, invocando l'autonomia del diritto dell'Unione, paiono intuitivamente evocare il carattere distinto ed indipendente del sistema giuridico europeo rispetto all'ordinamento internazionale, senza però sistematizzare, in termini generali, i rapporti intercorrenti tra i due, e, parimenti, il grado di impermeabilità del primo rispetto alle norme proprie del secondo.

---

102 V. *supra*, prologo, pp. 14-15.

103 V. *supra*, presente capitolo, par. 1.1.

### 1.3.2. L' autonomia dell'ordinamento dell'Unione Europea come concettualizzata in letteratura.

In mancanza di precise indicazioni pretorie, neppure gli sforzi ricostruttivi operati in dottrina consentono di addivenire ad una definizione condivisa del concetto di “autonomia”, per come declinata con riferimento al diritto dell'Unione, registrandosi al riguardo una difformità di vedute non riconducibile ad unità. In primo luogo, in effetti, in mancanza di un'esplicita presa di posizione da parte della Corte di Giustizia, rimasta “agnostica” circa la natura originaria ovvero derivata dell'ordinamento europeo, alcuni Autori hanno mostrato di ritenere cuore concettuale della nozione di “autonomia” proprio la possibilità di fondare il sistema giuridico dell'Unione su di una norma fondamentale non ulteriormente derivabile, la quale, nel determinare la validità di ogni precetto incardinato nell'ordinamento di riferimento, garantisce, in ultima analisi, l'unità dell'intera struttura normativa<sup>104</sup>. Secondo ulteriori prospettazioni, invece, l'autonomia

---

104 Nel senso di cui nel testo, v., *ex plurimis*, G. ITZCOVICH, *Legal Order, Legal Pluralism, Fundamental Principles. Europe and Its Law in Three Concepts*. In *European Law Journal. Review of European Law in Context*, 3 (2012), pagg. 358-384, pp.362-363; J. W. VAN ROSSEM, *The Autonomy of EU Law: More is Less?*. In R. A. WESSEL, S. BLOCKMANS (a cura di), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, Springer, L'Aia, 2012, pagg. 13-46, pp. 24-27. Pare di interesse notare come entrambi gli Autori citati riconoscano un ordinamento autonomo in un sistema “sovrano”, del quale sia pertanto postulabile l'originarietà, pur concependo in termini differenti (e, per certi versi, antitetici) la nozione stessa di sovranità. In effetti, ITZCOVICH aderisce strettamente alla teoria pura del diritto sviluppata da KELSEN, ritenendo che sia sovrano l'ordinamento giuridico originario, il quale poggi su di una norma fondamentale che garantisca, essa sola, la validità delle regole che compongono il sistema che sulla stessa si fonda. D'altra parte, VAN ROSSEM, riprendendo da vicino la concezione teorica propria della scuola dell'istituzionalismo (e, in particolare, di SCHMITT), ritiene invece che la sovranità, “[being] about ultimate authority”, “should be understood as the legal expression of a *polity* which, in an existential sense, both precedes and presumes international law” (corsivo aggiunto, p. 32). Nella prospettiva di tale ultimo Autore, pertanto, la sovranità pare essere attribuito non di un ordinamento, inteso quale insieme strutturato di norme gerarchicamente fondato su di una Legge fondamentale non ulteriormente derivabile, quanto piuttosto di un'unità politica, la quale esprime il proprio potere di decisione ultima per mezzo delle relative istituzioni. Sulle diverse concezioni della nozione di “sovranità”, elaborate con specifico riferimento allo Stato federale, nell'ambito della teoria pura del diritto e della scuola dell'istituzionalismo v. anche

della costruzione europea (come quella, in generale, di ogni organizzazione internazionale) deriverebbe, in maniera più o meno ampia, non solamente dalla sussistenza, al vertice dell'ordinamento di riferimento, di una fonte istitutiva di carattere autenticamente costituzionale, ma altresì dal concreto esercizio della capacità di auto-organizzazione strutturale, nonché di produzione normativa, propria di siffatti enti. Detto in altri termini, il grado di autonomia delle organizzazioni internazionali (così come del sistema dell'Unione) sarebbe da misurarsi in relazione alla costituzione, da parte di queste, di un proprio apparato istituzionale, ordinato secondo moduli strutturali specifici, nonché all'espletamento della funzione normativa, il cui esercizio andrebbe a completare l'ordinamento giuridico dell'ente (oltre a contribuire, in alcuni casi, allo sviluppo del diritto internazionale). In questo senso, l'autonomia sarebbe concetto relativo, potendo esistere sistemi più o meno autonomi in virtù del relativo grado di complessità istituzionale e completezza regolatoria, per quanto siffatta qualità parrebbe comunque predicabile solamente di enti dotati di ordinamenti giuridici indipendenti<sup>105</sup>.

---

*supra*, prologo, nota 12.

105 Per la seconda prospettazione teorica descritta nel testo, con riferimento all'autonomia delle organizzazioni internazionali, v. R. MONACO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 156, Brill, Leiden, 1977, pagg. 85-224; ID., *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*. In C. E. ROUSSEAU (a cura di), *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale*, Editions A. Pedone, Parigi, 1974, pagg. 153-172, specialmente p. 158. Con riferimento, invece, alle allora Comunità Europee ID., *Sul fondamento dell'ordinamento comunitario*. In AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe Federico Mancini – Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, Giuffrè Editore, Milano, 1998, pagg. 663-682, p. 667. In verità, pare che l'Autore utilizzi i medesimi indici ricostruttivi, impiegati al fine di saggiare l'autonomia dei sistemi delle organizzazioni internazionali, per costruire la stessa nozione di "ordinamento giuridico". Avvicinandosi al pensiero di Santi Romano, in effetti, MONACO sostiene che requisiti essenziali di un ordinamento giuridico siano, per l'appunto, (anche) la presenza di un apparato istituzionale e l'esistenza di una normazione autonoma, indici altresì utilizzati, nel corso dei propri scritti, per misurare il grado di autonomia caratterizzante il sistema delle organizzazioni internazionali: sembra dunque che queste ultime, perché possano essere portatrici di un proprio ordinamento giuridico, debbano necessariamente essere, almeno in minimo grado, autonome. Sul punto, v. R. MONACO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, cit., p. 101; nonché, ID., *Sul fondamento dell'ordinamento comunitario*, cit., p. 668.

In ogni caso, applicando gli indici interpretativi così evidenziati, la costruzione europea risulterebbe caratterizzata da un ampio grado di autonomia.

Posizioni ancora diverse sono adottate da quegli Autori che, contrariamente alla dottrina appena ripercorsa, ritengono che ben possa essere autonomo pure un ordinamento giuridico parziale, il quale, dunque, tragga la sua validità dalla Legge fondamentale posta alla base di un sistema normativo più ampio, che il primo ricomprende. Sulla scorta di tali ricostruzioni, la struttura europea, considerata come sotto-insieme regolativo poggiante su di una fonte istitutiva ulteriormente derivabile (*i.e.*, un -mero- accordo internazionale), sarebbe comunque da considerarsi un sistema autonomo poiché, in primo luogo, lo scrutinio della validità degli atti interni è consentito esclusivamente alla luce di principi e condizioni puramente endogeni, radicati, in via generale, nei Trattati fondativi (c.d. “autonomia di validità”<sup>106</sup>). D'altra parte, il sistema europeo dispone di proprie fonti di diritto gerarchicamente ordinate, le cui disposizioni cristallizzano, da un lato, la disciplina materiale delle situazioni concrete ricadenti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e, dall'altro, regolano il funzionamento dell'intera struttura: in questo senso, l'autonomia dell'ordinamento europeo sussisterebbe pure sotto il profilo normativo. Da ultimo, l'esistenza di meccanismi giurisdizionali, operanti innanzi un organo giudiziale interno al sistema (la Corte di Giustizia), garantisce, a mo' di valvola di chiusura, la risoluzione delle controversie e l'interpretazione delle norme secondo canoni uniformi e specifici, sostanziando così l'autonomia contenziosa della struttura<sup>107</sup>.

In definitiva, parrebbe che le descritte ricostruzioni teoriche derivino il carattere autonomo dell'ordinamento europeo dalla sua (tendenziale) riconducibilità alla categoria concettuale del “self-contained regime”, il cui tratto distintivo consiste nell'essere un sistema normativo derivato, caratterizzato da chiusura e completezza, come tale comprensivo non solamente di una propria regolamentazione sostanziale, ma altresì di regole ulteriori di funzionamento (c.d. norme secondarie), le quali “provide for means

---

106 Sul punto, v. R. KOVAR, *La contribution de la Cour de Justice à l'edification de l'ordre juridique communautaire*. In *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume 4, tomo 1 (*European Community Law*), Kluwer Law International, L'Aia, 1995, pagg. 15-122, pp. 35-36.

107 Per un'efficace ricostruzione delle posizioni dottrinali menzionate nel testo, v. J.-C. GAUTRON, *Remarques sur quelques limites de l'autonomie du droit de l'Union européenne*, cit., pp. 363-366.

and mechanisms to enforce, to settle disputes, to modify or to amend the undertakings, and to react to breaches”<sup>108</sup>. Stante l'ermeticità di siffatto sistema normativo, pure le questioni di applicabilità e validità delle norme in esso operanti paiono doversi risolvere alla luce di criteri endogeni, dandosi il caso ricavabili dall'accordo fondativo (il quale, invece, trae la sua forza dal diritto internazionale generale<sup>109</sup>).

Ora, anche solo basandosi sulle posizioni sommariamente descritte nel corso del breve *excursus* dottrinale appena concluso, pare confermarsi una insistente nebulosità circa la concreta fisionomia giuridica da attribuirsi alla nozione di autonomia, così come specificamente intesa con riferimento all'ordinamento europeo. In effetti, a seconda della prospettiva sposata, si ritiene che il carattere autonomo del sistema dell'Unione sia

---

108 Nei termini di cui nel testo, E. KLEIN, *Self-Contained Regime*, cit., par. 1. L'Autore ritiene che l'Unione Europea, sebbene richiami da vicino la categoria internazionalistica del “self-contained regime”, non possa essere ritenuta pienamente tale. In effetti, pur in presenza di un sofisticato insieme di norme secondarie specificamente dedicate ai meccanismi, giudizialmente accentrati, di risoluzione delle controversie interne, non potrebbe escludersi, in alcune ipotesi, l'operatività del diritto internazionale generale nell'ambito di tale sistema normativo, seppur tendenzialmente chiuso e completo. Si pensi, in effetti, al caso di mancato “funzionamento” delle regole europee, derivante, per esempio, dalla persistente inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi su di sé gravanti, inclusi quelli discendenti da pronunce giudiziali (tipica ipotesi di c.d. “regime failure”- in generale, sulla relativa nozione, v. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session (1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006)* (UN Doc. A/61/10). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2006, pag. 180, punto 16): in tali situazioni, l'ordinamento europeo ben potrebbe aprirsi al diritto internazionale generale, non potendosi in principio escludere che gli Stati membri ricorrano a forme di autotutela, non previste dai Trattati, al fine di indurre lo Stato membro inadempiente a porre fine alle sue violazioni (ovvero, allo scopo di sciogliere definitivamente il vincolo pattizio rispetto a questo). Sulla scorta di tale ragionamento, KLEIN conclude che l'Unione Europea non sia qualificabile, a pieno titolo, come “self-contained regime”, non potendosi postulare la completa chiusura rispetto al diritto internazionale generale. Non aderiscono a tale ricostruzione, negando che in caso di “regime failure” il diritto dell'Unione possa “ricadere” sul diritto internazionale generale, avvalendosi gli Stati membri di forme di autotutela L. GRADONI, A. TANZI, *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio del diritto internazionale*, cit., p. 53.

109 Sul punto, v. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi)*, UN. Doc. A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006, par. 193.



primariamente da derivarsi in forza della sua natura originaria, ovvero in virtù del relativo possesso di specificità di struttura e d'azione normativa, idonee in ogni caso a fondarne il carattere indipendente (si richiamano, a questo riguardo, la costituzione di un apparato istituzionale particolarmente sviluppato, nonché di un ordinamento giuridico tendenzialmente completo), ovvero ancora, nell'affermazione della sua natura non originaria, bensì derivata, in forza della sua autosufficienza contenziosa, nonché normativa, quest'ultima estesa pure ai profili di validità degli atti interni.

### 1.3.3. La nozione di “autonomia” nel diritto internazionale.

A fronte di un così variegato panorama dottrinale, che ben testimonia della difficoltà di ricostruire le caratteristiche (ordinamentali e non) che fondano l'autonomia del sistema europeo, non pare proficuo estendere il campo d'indagine, sì da ricavare indicazioni utili a sciogliere i dubbi concettuali che si addensano sulla nozione in parola. In effetti, pure nell'alveo del diritto internazionale “it is unclear what autonomy means, it is unclear what it relates to, it is unclear what its scope is and indeed it is even unclear whether it may constitute one of those essentially contested concepts that defy definitive elucidation”<sup>110</sup>. Invero, cangiante è il significato da ricondursi a questo concetto a seconda di ciò di cui si predica il carattere autonomo. Nell'ambito del diritto internazionale pubblico si riscontra così l'impiego del termine “autonomia” per indicare, in primo luogo, il potere di auto-governo concesso, in maniera più o meno estesa, ad un'entità territorialmente circoscritta non sovrana, la quale risulta racchiusa entro i confini di uno Stato tradizionalmente inteso<sup>111</sup>: esempi significativi, seppure piuttosto risalenti, di enti territoriali autonomi sono rappresentati dalle isole di Creta e Samo, le quali, appartenenti fino al termine della prima guerra balcanica all'Impero Ottomano,

---

110 Così J. KLABBERS, P. KOUTRAKOS, *Introduction: An Anatomy of Autonomy*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 1-8, p. 8.

111 Sul punto, *ex multis*, v. M. SUKSI, *Autonomy*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, par. 1-2. In senso conforme, v. pure J. KLABBERS, P. KOUTRAKOS, *Introduction: An Anatomy of Autonomy*, cit., p. 2; J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 323.

godevano invero, in tale contesto statale, di ampie prerogative di auto-governo<sup>112</sup>. A tale accezione di significato, prevalente fino alla Seconda Guerra Mondiale, se ne aggiungono oggi ulteriori, comunque meno diffuse: in particolare, è possibile distinguere l'autonomia territoriale, appena descritta, dall'autonomia intesa in senso funzionale, ovvero personale. Sebbene siffatte forme di garanzia operino tutt'e tre in contesti statali caratterizzati dalla presenza di gruppi sociali aventi una propria identità, non sovrapponibile, sotto profili diversi a seconda dei casi, a quella prevalente a livello nazionale, le stesse sono volte alla tutela di esigenze differenti, come differente è, del pari, la relativa modulazione spaziale. Più nello specifico, l'autonomia funzionale si sostanzia nell'erogazione di servizi pubblici (quale il servizio scolastico) nella lingua praticata dagli appartenenti alle minoranze residenti sul territorio di uno Stato: come si vede, tale forma di autonomia, garantita a favore di un gruppo minoritario di persone nell'intero spazio territoriale nazionale, spiega tuttavia efficacia solo con riferimento alla fruizione di specifiche funzioni pubbliche. L'autonomia personale, invece, valorizza la possibilità di costituire associazioni di diritto privato, sempre tra i membri delle minoranze presenti nel singolo contesto statale, al fine di perseguire attività, di valenza culturale o sociale, rilevanti nell'ambito del gruppo minoritario<sup>113</sup>.

La variabilità di significato appena descritta non esaurisce, tuttavia, le molteplici sfumature di senso concretamente ricondotte, nell'ambito del diritto internazionale pubblico, al termine “autonomia”, potendosi rilevare il riconoscimento del carattere autonomo (talvolta, meramente autonomo) di svariate entità, dalla natura anche sensibilmente difforme tra loro. Tralasciando volutamente l'analisi di situazioni contigue

---

112 L'autonomia delle isole di Creta e Samo nel contesto statale dell'Impero Ottomano è parzialmente oggetto di una pronuncia della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, la quale, pur non analizzando in dettaglio la distribuzione dei poteri tra Stato centrale e tali territori periferici, prende invero atto della particolarità della condizione giuridica di siffatte aree territoriali. In effetti, le isole di Creta e Samo sono riconosciute godere di “wide forms of autonomy”, che, tuttavia, non avendo comportato la rottura di ogni legame politico sussistente con il governo centrale dell'Impero Ottomano, non devono essere intese nel senso di aver determinato il venir meno della sovranità turca su tali territori. Così, v. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Affaire des phares en Crète et à Samos*, sentenza dell'8 ottobre 1937, *Publications. Série A/B*, n. 71, par. 36.

113 Circa il significato da ricondursi alle locuzioni “autonomia funzionale” ed “autonomia personale” nell'ambito del diritto internazionale pubblico v. M. SUKSI, *Autonomy*, cit., par. 15.

a quelle sopra menzionate al fine di dare conto della spendibilità della nozione in parola in contesti tra loro differenziati, pare opportuno riportare come il vocabolo “autonomia” si declini secondo accezioni ulteriori se riferito ad un'organizzazione internazionale. In effetti, siffatto termine è utilizzato, da un lato, per evidenziare la capacità di esprimere “a will of its own”<sup>114</sup>: in questo senso, le organizzazioni internazionali sarebbero necessariamente da considerarsi enti autonomi, dal momento che uno dei tratti qualificanti della relativa nozione è appunto la manifestazione, per mezzo di almeno un organo, di una propria volontà, che trascende la mera sommatoria delle volontà dei soggetti che la compongono<sup>115</sup>. D'altra parte, secondo un'ulteriore e diffusa ricostruzione, l'autonomia delle organizzazioni internazionali sarebbe sì da declinarsi nell'ambito dei rapporti intercorrenti tra queste ed i relativi Membri, ma non si sostanzierebbe nella capacità di esprimere una volontà distinta dall'insieme di quelle riferibili ai propri componenti: invece, il carattere più o meno autonomo delle organizzazioni internazionali deriverebbe dalla misura in cui i relativi Membri possono influire sul funzionamento concreto di queste, fino ad arrivare a loro impedire *tout court* lo svolgimento dei compiti assegnativi<sup>116</sup> (ipotesi-limite, quest'ultima, che denoterebbe la pressoché totale assenza di autonomia dell'organizzazione internazionale interessata rispetto ai propri componenti). Contrariamente a quanto ritenuto nell'ambito della prima prospettiva dottrinale sopra menzionata, i fautori di questa seconda posizione teorica

---

114 Riporta la ricostruzione dottrinale menzionata nel testo, senza però aderirvi, T. GAZZINI, *The relationship between international legal personality and the autonomy of international organizations*, cit., p. 199. Paiono invece ritenere che l'autonomia delle organizzazioni internazionali sia da intendersi quale capacità di esprimere, per mezzo di almeno un organo, una propria volontà H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 48. In effetti, gli Autori affermano che la manifestazione di una propria volontà “makes clear that the decisions taken by the organ concerned emanate not from an ad hoc grouping of states, but from a separate body upon which powers have been bestowed to adopt such decisions, a body that is therefore more than the sum of its members. Such separate bodies are, in the words used by the International Court of Justice, «subjects of law endowed with a certain autonomy»”.

115 Sul punto, v. *supra*, prologo, nota 5.

116 In questi termini, T. GAZZINI, *The relationship between international legal personality and the autonomy of international organizations*, cit., p. 200. Sembrano aderire a tale impostazione anche J. KLABBERS, P. KOUTRAKOS, *Introduction: An Anatomy of Autonomy*, cit., p. 4.

intendono l'autonomia delle organizzazioni internazionali come questione di mero grado, potenzialmente soggetta a variazioni nel tempo.

Ora, accanto alle menzionate ricostruzioni di significato, si rinviene in dottrina la messa in rilievo del carattere autonomo delle organizzazioni internazionali secondo diverse, nonché disparate, accezioni. Per limitarsi ad un solo richiamo ancora, si riporta come l'autonomia di queste sia stata anche intesa discendere non tanto da un'espressa o implicita statuizione di tale indipendenza nei trattati istitutivi delle stesse organizzazioni, quanto soprattutto dal coinvolgimento di queste nel “legal or ethical debate”: in effetti, quando sono mossi addebiti, nell'arena del dibattito pubblico ovvero avanti organi giurisdizionali, nei confronti di un'organizzazione internazionale, “not only is its ontological existence secured, it is also the case that the organisation maintains the screen (the institutional veil) between it and its member states”<sup>117</sup>. In altri termini, il carattere autonomo delle organizzazioni internazionali deriverebbe non solo da quanto stabilito nei trattati che queste istituiscono, ma altresì dalla loro semplice azione sul piano internazionale e di gestione interna: siffatta condotta, attribuita all'organizzazione in quanto tale nell'ambito della discussione pubblica, ovvero nel contesto di un ricorso presentato avanti istanze giurisdizionali, finirebbe infatti per concretizzare l'autonomia dell'organizzazione internazionale, la quale, “in accepting a role as the addressee of a complaint”, risulterebbe rafforzatamente legittimata come attore separato rispetto ai Membri che la compongono<sup>118</sup>.

---

117 Così J. KLABBERS *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 111-133, p. 126.

118 *Ibidem*. In realtà, KLABBERS sembra riferirsi, nel suo contributo, all'autonomia delle organizzazioni internazionali sotto due diverse angolazioni di significato. La prima, più di interesse per quanto ci concerne, è quella evidenziata nel testo: il carattere autonomo dell'organizzazione deriverebbe dalla sua concreta azione, la quale, addebitata in via esclusiva nell'ambito del “legal or ethical debate”, confermerebbe (e concretizzerebbe) la natura indipendente della stessa rispetto ai propri Membri. Tale prospettiva, per quanto pragmatica, sembra comunque tendere ad una sistematizzazione dei rapporti intercorrenti tra le organizzazioni internazionali ed i soggetti che le compongono. D'altra parte, KLABBERS impiega la nozione di “autonomia” pure nel senso di “libertà morale”, intendendola quale capacità di agire senza essere soggetti a limitazioni esterne, sulla scorta di regole di condotta la cui vincolatività sia liberamente accettata: senza voler entrare nel dettaglio dell'argomentazione

Come si vede, il termine “autonomia” presenta un'accentuata volatilità di significato pure nell'ambito del diritto internazionale pubblico, nel cui contesto è impiegato riguardo a plurime situazioni soggettive, nonché con sfumature di senso variabili anche con riferimento ad una medesima entità. Conseguentemente, nell'alveo del diritto internazionale non paiono ritrovarsi indicazioni spendibili al fine di ricostruire la portata da attribuirsi all'affermata autonomia del sistema dell'Unione Europea<sup>119</sup>.

---

condotta dall'Autore, un'organizzazione internazionale, la cui natura indipendente rispetto ai propri Membri è già stata affermata, godrebbe di autonomia pure sotto quest'ultimo profilo.

119 Stessa variabilità di significato è, del resto, rinvenibile pure con riferimento alle entità statali, intese come portatrici di un ordinamento giuridico originario. In effetti, nell'ambito del diritto pubblico italiano può predicarsi l'autonomia di un soggetto rispetto ad un altro (generalmente, lo Stato), ovvero intendersi l'autonomia come relazione tra più ordinamenti giuridici: più specificamente, nel contesto materiale delle relazioni tra ordinamenti, è usuale predicarsi il carattere autonomo di ordinamenti parziali, come tali meramente derivati (quali, ad esempio, i sistemi normativi regionali – sul punto, v. A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*. In *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II (Auchier), UTET, Torino, 1987, pagg. 30-41, pp. 32-33). D'altra parte, nel quadro della dottrina di matrice internazionalistica, spesso si sottolinea invece l'autonomia degli ordinamenti *originari*; in più, la natura autonoma di questi è fatta discendere, a seconda del pensiero proprio di ogni Autore, da elementi assai differenti. Per limitarci a qualche brevissimo riferimento, il cui approfondimento trascenderebbe gli scopi del presente lavoro, l'autonomia di un ordinamento statale è stata da un lato ravvisata, sulla scorta del pensiero romaniano, nella relativa capacità di “paralizzare l'effettività della disciplina sovraordinata [-internazionale, ovvero sovranazionale-] ove questa [ne] comprime oltre misura le esigenze identitarie” (in questi termini, F. SALERNO, *L'influenza di Santi Romano sulla dottrina e la prassi italiana di diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (2018), pagg. 357-387, p. 386). Nel contesto di ulteriori ricostruzioni, di stampo volontaristico, il carattere autonomo di un ordinamento giuridico è stato invece inteso derivare dall'esplicitarsi della volontà di uno Stato (ovvero, nel caso del diritto internazionale, di un insieme di Stati), la quale, ponendo norme giuridicamente vincolanti, garantisce l'unicità del sistema che la stessa ha fondato (D. ANZILOTTI, *Gli organi comuni nelle società di Stati*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (1914), pagg. 156-164, p. 161. Ricostruiscono il pensiero dell'Autore sul punto, *ex multis*, F. SALERNO, *L'affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2012), pagg. 29-38, p. 14; G. GAJA, *Positivism and Dualism in Dionisio Anzilotti*. In *European Journal of International Law*, 1 (1992), pagg. 123-138, pp. 134-135). Ora, le ricostruzioni sopra appena accennate paiono iscriversi nel solco della discussione, condotta su scala internazionale, circa la configurazione da riconoscersi, in generale, ad un ordinamento giuridico: pure

#### 1.3.4. Autonomia dell'ordinamento europeo e margini di operatività delle norme internazionalistiche nel quadro dell'Unione.

Alla luce di quanto fin qui precisato, epilogo di fatto obbligato è constatare l'impossibilità di riconoscere, con un certo grado di univocità, quali caratteristiche (ordinamentali, ovvero strutturali) fondino la natura autonoma dell'ordinamento europeo: in questo senso, la sistematizzazione dei rapporti intercorrenti tra il diritto dell'Unione ed il diritto internazionale, la quale sarebbe soprattutto derivata dall'affermazione del carattere originario, oppure derivato, del sistema normativo europeo, non sembra ancora correre lungo binari univoci e condivisi.

Ciò posto, abbandonandosi prospettive di sicura categorizzazione, pare che, specie in un'ottica di relazione tra ordinamenti giuridici<sup>120</sup>, il carattere autonomo del sistema dell'Unione, invocato senza ulteriori precisazioni da parte della Corte di Giustizia, debba intendersi in termini generali – per dir così, di intuitiva comprensione<sup>121</sup>. In

---

in questo contesto più ampio, è diffusa la messa in rilievo, sotto vari profili, del carattere autonomo dei sistemi giuridici *indipendenti*. In particolare, si segnala una (sola) posizione dottrinale, elaborata oltralpe, secondo la quale un ordinamento giuridico proprio, per essere considerato tale, e non un semplice sottoinsieme normativo, deve presentare una natura almeno parzialmente autonoma, misurandosi tale carattere sulla scorta di tre requisiti: la vocazione a reggere i rapporti intercorrenti in seno ad un corpo sociale specifico; la presenza di organi propri; una certa capacità di auto-organizzazione, dovendo essere dotato di regole che consentano di individuare, modificare e rendere efficaci le norme di comportamento ivi vigenti. In tal senso, v. A. BAILLEUX, H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen. Tome 1. Fondements du droit institutionnel de l'Union*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 107-108.

120 Sottolinea la dimensione relazionale del concetto di “autonomia”, mettendo in evidenza come l'indipendenza di un ordinamento giuridico debba misurarsi anche sotto il profilo dell'interazione di questo con altri sistemi normativi N. TSAGOURIAS, *Conceptualizing the autonomy of the European Union*. In R. COLLINS, N. D. WHITE (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, cit., pagg. 339-352, p. 345.

121 Rileva come l'utilizzo della nozione di “autonomia” per descrivere la separazione dell'ordinamento europeo dal diritto internazionale e dai diritti interni degli Stati membri “may not be the most appropriate” A. GIANELLI, *After the Accession: The Relationship between the EU Legal System and the ECHR*. In B. CORTESE (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, pagg. 341-353, p. 341, nota 2.

questo senso, l'autonomia della costruzione sovranazionale sembrerebbe sostanziarsi, *sic et simpliciter*, nell'idoneità dell'ordinamento europeo a determinare le proprie fonti di diritto, definendo così, secondo meccanismi interni di produzione e validazione, quali siano le norme applicabili nel relativo contesto<sup>122</sup>. Secondo tale prospettiva, predicare la natura autonoma del sistema giuridico dell'Unione equivarrebbe semplicemente ad affermarne una capacità di *self-rule*, in quanto tale compatibile sia con un ordinamento originario, che derivato: in effetti, è carattere connaturato al primo recare propri canoni di regolazione, mentre, per ciò che concerne il secondo, è consentito dal diritto internazionale (al cui ordinamento dovrebbe essere ricondotto il sistema europeo, qualora se ne postulasse la natura derivata) che le disposizioni convenzionali deroghino al diritto consuetudinario (purché le norme derogate non appartengano allo *jus cogens*), fino ad integrare un “self-contained regime”, un sottoinsieme normativo ermeticamente serrato<sup>123</sup>. Del resto, posto che gli Stati sono entità sovrane, non esiste ostacolo teorico, ovvero pratico, che inibisca il relativo potere di costituire tra loro un sistema regolatorio che poggi su *standard* in tutto o in parte propri<sup>124</sup>.

Ora, definita in siffatti termini (assai generali) l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, da questa non si potrebbe far derivare la perfetta impermeabilità di tale sistema rispetto alle norme di matrice internazionalistica, quasi che “the [Union]'s municipal legal order and the international legal order pass by each other like ships in the night”<sup>125</sup>. In effetti, il carattere autonomo della costruzione europea (rivendicato,

---

122 Definiscono l'autonomia dell'ordinamento europeo nei termini di cui nel testo, *ex multis*, S. BESSON, *How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism*. In *No Foundations. An Interdisciplinary Journal of Law and Justice*, 5 (2008), pagg. 50-70, p. 51, nota 7; O. AMMANN, *The Court of Justice of the European Union and the Interpretation of International Legal Norms. To Be or Not to Be a “Domestic Court”?*. In S. BESSON, N. LEVRAT (a cura di), *L'Union Européenne et le droit international*, LGDJ Editions, Ginevra - Zurigo, 2015, pagg. 153-178, p. 177.

123 Sul punto, v. anche *supra*, presente capitolo, nota 55, nonché, parimenti nel quadro del presente capitolo, pp. 62-63.

124 Nel senso di cui nel testo, con specifico riferimento al potere delle entità statali di costituire un “self contained regime” v. E. KLEIN, *Self-Contained Regime*, cit., par. 2.

125 Si nega l'impermeabilità dell'ordinamento giuridico dell'Unione rispetto al diritto internazionale ricorrendo agli evocativi termini di cui nel testo in Corte di Giustizia, *Yassin Abdullah Kadi e Al*

come si è detto più sopra, anche rispetto al diritto internazionale<sup>126</sup>), non impedisce l'operatività, nel quadro dell'Unione, di regole di origine internazionalistica, purché le relative condizioni di applicabilità vengano determinate dall'ordinamento europeo stesso, che queste al suo interno accoglie<sup>127</sup>. In altri termini, la ricezione di norme elaborate nell'ambito di diversi sistemi non è idonea ad inficiare la capacità di *self-rule* che fonda l'autonomia del diritto europeo, qualora quest'ultimo stabilisca liberamente i termini applicativi delle regole non prodotte in via endogena.

Ora, tali rilievi, di portata generale, spiegano efficacia, in primo luogo, con riferimento agli obblighi internazionali gravanti in capo all'Unione, la quale, una volta vincolata al rispetto di una norma di diritto internazionale, darà a questa applicazione, nel suo contesto interno, secondo propri meccanismi di operatività<sup>128</sup>. D'altra parte, siffatti risultati ricostruttivi paiono poter governare pure il (differente) ambito della regolamentazione dei rapporti sussistenti in seno alla costruzione europea, con riferimento al quale l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione è stata invocata dalla Corte di Giustizia a partire dalla sentenza *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*<sup>129</sup>: in questo caso, senza che sussistano obblighi internazionali in capo all'Unione, situazioni interne, come tali racchiuse nel contesto del sistema europeo, troverebbero nel diritto internazionale la propria fonte normativa.

---

*Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione delle Comunità Europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 16 gennaio 2008, ECLI:EU:C:2008:11, par. 22.

126 V. *supra*, presente capitolo, par. 1.1.

127 In tal senso, *ex plurimis*, S. BESSON, *How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism*, cit.; N. TSAGOURIAS, *Conceptualizing the autonomy of the European Union*, cit.

128 Al riguardo v. Conclusioni dell'Avvocato Generale, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione delle Comunità Europee*, cit. Al relativo par. 24, in effetti, si precisa, con riferimento alla Comunità Europea (ora: Unione), che “it would be wrong to conclude that, once the Community is bound by a rule of international law, the Community Courts must bow to that rule with complete acquiescence and apply it unconditionally in the Community legal order. The relationship between international law and the Community legal order is governed by the Community legal order itself, and international law can permeate that legal order only under the conditions set by the constitutional principles of the Community”.

129 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 1.1.



A tale ultimo riguardo, sulla scorta di quanto fin qui derivato, parrebbe infatti potersi concludere che il carattere autonomo dell'ordinamento europeo non pone aprioristici ostacoli a che i rapporti endogeni siano concretamente retti da una disciplina di stampo internazionalistico, specie in mancanza di binari normativi sicuri lungo i quali condurre siffatta regolamentazione (dunque, in caso di vuoto regolativo, da colmarsi tramite attività pretoria). In effetti, se l'autonomia della costruzione europea è da intendersi come capacità di *self-rule*, la quale non impedisce l'operatività, nel contesto interno, di norme tratte da diversi sistemi giuridici purché si rispettino le condizioni applicative poste dall'ordinamento ricevente, non sembrano potersi ravvisare preclusioni a che i rapporti interni all'Unione siano *sostanzialmente* regolati da una disciplina di matrice internazionalistica, sempre che siffatta disciplina sia *formalmente* ritenuta applicabile da soggetti interni a ciò competenti, e si armonizzi con il quadro sistemico dell'ordinamento di ricezione. Del resto, a voler ben vedere, il potere di regolare autonomamente le situazioni di propria pertinenza comprende certamente la facoltà di trarre siffatta regolamentazione da sistemi normativi altri da sé, così come, riprendendo quanto statuito nel caso *Wimbledon*<sup>130</sup>, la sovranità di uno Stato comporta la libertà di accettare, in forza di accordi internazionali, limitazioni all'esercizio delle proprie prerogative sovrane.

La conclusione appena raggiunta è invero corroborata da due rilievi, l'uno di impronta comparatistica, l'altro di natura più specifica. Da un lato, si osserva infatti come, in seno ad ordinamenti autenticamente indipendenti (con tale espressione volendosi qui identificare, sulla scorta delle indicazioni fornite in dottrina, i sistemi giuridici propri di entità statali sovrane<sup>131</sup>), trovino applicazione anche norme eterogenee, senza che questo possa mettere in dubbio la natura “autonoma” di siffatti ordinamenti. Si pensi, in particolare, all'impiego, nel quadro degli Stati federali, di regole di condotta di ispirazione internazionalistica, le quali, seppur formalmente di diritto interno, riprendono analogicamente il pieno contenuto di norme di diritto internazionale, andando poi a reggere aspetti dei rapporti intercorrenti tra gli Stati federati. In questo

---

130 Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Affaire du vapeur Wimbledon*, cit., p. 25.

131 Sul punto, v. G. ARANGIO-RUIZ, *Dualism revisited. International Law and Interindividual Law*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2003), pagg. 909-999, pp. 958-961.

senso, il carattere indubitabilmente indipendente delle entità statali federali non pone ostacolo a che una disciplina *sostanzialmente di diritto internazionale* spieghi efficacia al loro interno, regolando situazioni a cui la stessa non avrebbe vocazione, *ex se*, ad applicarsi, purché siffatta operatività si espliciti alle condizioni stabilite dall'ordinamento ricevente (nel caso degli Stati federali, qualora manchi normazione interna sul punto, e la disciplina mutuata dal diritto internazionale ben si adatti ad un contesto di elevata integrazione)<sup>132</sup>.

D'altro canto, la stessa Corte di Giustizia mostra di ritenere che l'autonomia dell'ordinamento europeo sia da declinarsi in un'ottica più istituzionalistico-formale che sostanziale, anche perché la prima dimensione sembra assicurare pure la seconda. In altri termini, il carattere autonomo del diritto dell'Unione parrebbe doversi soprattutto misurare, in una prospettiva di relazione tra sistemi diversi, alla luce dell'allocatione *istituzionale* del potere di determinare quali siano le regole applicabili nel contesto interno<sup>133</sup>, discendendo l'autonomia dell'ordinamento europeo dall'attribuzione di siffatta discrezionalità decisionale in capo ad un'istituzione propria (più nello specifico, alla Corte di Giustizia, posta dai Trattati a garanzia della specificità del sistema sovranazionale<sup>134</sup>). Ed in effetti, nel quadro di quelle recenti pronunce in cui l'autonomia dell'ordinamento europeo è stata massimamente valorizzata (ci si riferisce in particolare al parere 2/13, relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>135</sup>), i giudici di Lussemburgo paiono per l'appunto aver inteso salvaguardare

---

132 Al riguardo, v. anche *supra*, prologo, nota 30.

133 Ritene che, in una prospettiva di relazione tra più ordinamenti giuridici, il corretto inquadramento dell'autonomia del sistema europeo ruoti intorno alla risposta da fornire alla domanda “who, institutionally, has the power to determine the Union's capacity for interaction with other systems and their standards?” N. NIC SHUIBHNE, *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does that Matter?*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 9-40, p. 19.

134 Sul ruolo multiforme della Corte di Giustizia nell'ambito del sistema europeo, la quale gode, da un lato, di giurisdizione esclusiva in materia di interpretazione ed applicazione delle norme autogene, e, dall'altro, esercita una funzione di “gatekeeper, [determining] the conditions under which international law – including the decisions of international courts – can be given effect in the EU legal order”, v. J. ODERMATT, *When a Fence Becomes a Cage: The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*. In *EUI Working Paper MWP*, 07 (2016), pp. 5 e 11.

135 Per gli estremi di tale pronuncia v. *supra*, presente capitolo, nota 93.

il loro potere di determinare la disciplina applicabile in ambito interno, identificando la tutela del carattere autonomo dell'ordinamento europeo con la difesa delle proprie prerogative giurisdizionali<sup>136</sup>. In altri termini, tralasciando gli ulteriori profili del parere relativi all'interpretazione del diritto europeo, la Corte di Giustizia non sembra aver, in siffatta occasione, opposto l'autonomia dell'Unione per impedire l'applicazione *sostanziale* delle norme convenzionali nel contesto interno (la cui operatività è invece tutelata dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, il cui paragrafo 3, in ossequio ad una consolidata tradizione interpretativa<sup>137</sup>, statuisce che “i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea [...] fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”), bensì al fine di preservare la propria funzione di determinazione del diritto applicabile in seno al sistema europeo, il cui esercizio è anche garanzia affinché le norme convenzionali, di matrice internazionalistica, spieghino la loro efficacia alla luce del più ampio contesto sistemico ed valoriale dell'Unione<sup>138</sup>. Come si vede, la

136 In tal senso, con riferimento al parere 2/13, L. S. ROSSI, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro tra Corti?*. In *SIDIBlog*, 22 dicembre 2014; S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, cit., pp. 114-115. Sottolinea parimenti come il parere 2/13 dia voce alla volontà della Corte di Giustizia di tutelare le proprie prerogative giurisdizionali, pur mettendo in evidenza come tale attitudine sia da spiegarsi alla luce delle fondamenta costituzionali dell'Unione D. HALBERSTAM, “*It's the Autonomy, Stupid!*”. *A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*. In *German Law Journal*, 1 (2015), pagg. 105-146.

137 Per una delle prime statuizioni pretorie nel senso di cui nel testo, v. Corte di Giustizia, *J. Nold, Kohlen – und Baustoffgrosshandlung c. Commissione delle Comunità europee*, causa 4-73, ECLI:EU:C:1974:51, sentenza del 14 maggio 1974, par. 13.

138 Conferma quanto sostenuto nel testo il fatto che la Corte di Giustizia abbia espressamente sottolineato, nel quadro del parere 2/13, che l'interpretazione dei diritti fondamentali tutelati in seno all'Unione (in quanto tali tratti anche dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) deve esplicitarsi “nell'ambito della struttura e degli obiettivi” della costruzione europea (così, Corte di Giustizia, *Parere 2/13, Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., par. 170). I giudici di Lussemburgo hanno avuto qui cura di citare un proprio precedente, la sentenza resa nel caso *Internationale Handelsgesellschaft*, nel contesto della quale si sancisce a chiare lettere che, sebbene la tutela dei diritti fondamentali sia certamente parte integrante del sistema europeo, la salvaguardia di queste situazioni giuridiche soggettive va comunque garantita nel peculiare ambito della Comunità (ora: Unione). Tale pronuncia è particolarmente significativa poiché, agli albori della tradizione interpretativa che ha riconosciuto lo spazio dei diritti fondamentali in seno alla costruzione europea, la

dimensione istituzionalistico-formale dell'affermata autonomia della costruzione europea finisce dunque per inglobare pure il relativo risvolto sostanziale, posto che l'attribuzione, in capo alla Corte di Giustizia, del potere di determinare le norme applicabili nel contesto interno si risolve altresì nell'ulteriore prerogativa di individuare le condizioni di operatività delle regole eventualmente tratte da diversi ordinamenti giuridici, sì da consentire che il relativo utilizzo ben si armonizzi nel peculiare quadro dell'Unione.

Tanto precisato, ed andando a definire, secondo una prospettiva circolare, la questione posta all'inizio del presente paragrafo, parrebbe pertanto non potersi aprioristicamente escludere che la disciplina concretamente applicata ai rapporti interni al sistema europeo, come definiti nel presente lavoro, sia di matrice internazionalistica. In effetti, si è ricostruito come l'autonomia dell'ordinamento europeo, barriera opposta all'applicabilità di norme eterogenee in seno a questo, si risolva in una capacità di *self-rule*, la quale non impedisce, *ex se*, l'impiego di regole prodotte nel contesto di altri ordinamenti, purché siffatta operazione ricettiva si svolga alle condizioni stabilite dalla stessa costruzione europea. In particolare, tali condizioni risultano automaticamente soddisfatte qualora la disciplina applicabile, quand'anche di origine non autogena, sia determinata dalla Corte di Giustizia, la quale, esercitando la funzione di “guardiano” del sistema giuridico europeo, necessariamente garantisce il coerente inserimento, nel peculiare contesto dell'Unione, delle regole, non prodotte internamente, alle quali riconosce margini di operatività.

In definitiva, sulla scorta di siffatta declinazione, in termini più istituzionalistico-formali che sostanziali, dell'affermata autonomia dell'ordinamento europeo, la Corte di Giustizia ben potrebbe applicare *standard* regolativi di matrice puramente internazionalistica in seno all'Unione, senza per questo minare il carattere autonomo del

---

stessa avanza una sorta di *caveat*, sottolineando che tali diritti, pur tratti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (nonché, si aggiunge qui, dai trattati internazionali conclusi da questi, *in primis* dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), non necessariamente godranno della medesima configurazione giuridica loro attribuita negli ordinamenti di origine, dovendosi adattare alle peculiarità del sistema europeo. A questo riguardo v. Corte di Giustizia, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, sentenza del 17 dicembre 1970, par. 4.

relativo sistema giuridico. Tale approdo conclusivo risulta del resto confermato dall'avvenuto riconoscimento, da parte dei giudici di Lussemburgo, della concreta operatività di regole di diritto internazionale in un contesto puramente interno – e ciò, talvolta con una maggiore disinvoltura rispetto a quanto auspicato dalla dottrina favorevole alla netta impermeabilità del sistema europeo rispetto all'ordinamento internazionale<sup>139</sup>.

D'altra parte, pure nell'ambito delle peculiarità regolative proprie dell'ordinamento europeo, richiamate nel corso del presente capitolo quali risultati concreti della capacità autonoma di regolamentazione del sistema dell'Unione, non si rileva sempre una totale scollatura tra i principi interni e quelli parallelamente operativi nell'ordinamento internazionale. In particolare, siffatte considerazioni trovano conferma in ambito interpretativo. In effetti, come si è precedentemente ricordato, la metodologia ermeneutica utilizzata dalla Corte di Giustizia è caratterizzata da un approccio teleologico e dall'utilizzo di canoni esegetici significativamente estensivi. Non si tratta, tuttavia, di una prospettiva interpretativa sconosciuta al diritto internazionale. Nello specifico contesto dell'interpretazione degli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali, infatti, le stesse istanze giurisdizionali “classiche” (in particolar modo, la Corte Internazionale di Giustizia) hanno mostrato di far utilizzo di criteri ermeneutici

139 Riporta le voci di dissenso menzionate nel testo P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, cit., pp. 10-11. La dottrina critica richiamata dall'Autore svolge i propri rilievi con riferimento alla sentenza *van Duyn* (Corte di Giustizia, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, cit.), nella quale i giudici di Lussemburgo paiono riconoscere la diretta operatività di un principio di diritto internazionale nelle relazioni interne alla Comunità (ora: Unione). Tale pronuncia (per la verità sotto questo profilo non isolata, avendo in altre occasioni la Corte di Giustizia affermato l'applicabilità del diritto internazionale nel contesto dei rapporti interni all'Unione – sul punto, v. *supra*, presente capitolo, nota 58) non è stata invero accolta favorevolmente dall'intera dottrina, avendo alcuni criticamente opposto l'esistenza di una regola “of non-applicability of international law as far as the legal relations within the Community are concerned”, posto che i principi di diritto internazionale possono trovare applicazione “only insofar as they happen to coincide with principles of Community Law”: in tal modo, sembra che si suggerisca altresì la possibilità che a ricevere applicazione interna non sia il diritto internazionale, bensì il principio interno di identico contenuto. Per i rilievi critici appena ripercorsi, v. K. M. MEESSEN, *The Application of Rules of Public International Law within Community Law*. In *Common Market Law Review*, 4 (1976), pagg. 485-501, pp. 485-486.

non meramente incentrati sul dato letterale delle disposizioni da interpretarsi, bensì volti a massimizzare l'efficacia delle previsioni convenzionali<sup>140</sup>. Del resto, noto è l'utilizzo, da parte dei giudici dell'Aia, di metodi esegetici pienamente teleologici, avendo questi fatto abbondante uso della dottrina dei poteri impliciti, sviluppata in prima battuta dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nell'interpretazione della relativa Costituzione<sup>141</sup>. A questo riguardo, la Corte Internazionale di Giustizia ha anzi ampliato le maglie applicative originariamente ascrivibili a siffatta dottrina, la quale, in ambito interno, si limita a derivare, dal conferimento costituzionale, in capo all'autorità federale, di uno specifico potere, la relativa titolarità degli altri poteri necessari per l'esercizio del primo, anche se siffatte prerogative non sono state espressamente attribuite dalla Costituzione alle istituzioni centrali<sup>142</sup>. I giudici dell'Aia, invece, con particolare riferimento all'Organizzazione delle Nazioni Unite, hanno riconosciuto a siffatta organizzazione i mezzi d'azione necessari per realizzare i *fini* assegnatili dalla Carta istitutiva, così derivando il conferimento implicito di prerogative ulteriori non da un potere espressamente attribuito, bensì dalla mera enunciazione degli scopi per il raggiungimento dei quali è stata istituita l'organizzazione internazionale<sup>143</sup>.

Ora, con questi brevi rilievi non si intende certo sottostimare la peculiarità della metodologia interpretativa fatta propria dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale si segnala per i pionieristici risultati ermeneutici raggiunti. Più limitatamente, si

---

140 Sul punto, v. D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, cit., in particolare pp. 391 ss.

141 A questo riguardo, v. Corte Suprema degli Stati Uniti, *McCulloch v. State of Maryland et al.*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 del 1819.

142 In tal senso, v., *ex plurimis*, B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 109; E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, cit., p. 59.

143 V., in particolare, Corte Internazionale di Giustizia, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, parere consultivo del 20 luglio 1962, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1962, p. 168. Ritiene “per certi versi discutibile” l'attitudine interpretativa mostrata dalla Corte di Giustizia in questa pronuncia, essendosi derivato il conferimento di poteri dalla mera enunciazione dei fini dell'organizzazione R. BARATTA, *Prassi estensive e competenze delle organizzazioni internazionali: spunti ricostruttivi*. In E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., pagg. 1189-1198, p. 954, nota 3.

intende sottolineare come tale approccio interpretativo non sia radicalmente estraneo all'ordinamento internazionale, in seno al quale le istanze giurisdizionali tradizionali mostrano comunque di far utilizzo, seppur indubitabilmente in minor grado, dei medesimi criteri ermeneutici particolarmente valorizzati nel contesto europeo<sup>144</sup>. D'altronde, si è già sottolineato come anche l'articolo 31 della Convenzione di Vienna riconosca implicito spazio al principio dell'“effetto utile”, così legittimando letture estensive che possono condurre, in alcuni casi, a risultati ermeneutici pienamente assimilabili a quelli derivanti dall'applicazione di metodologie dichiaratamente teleologiche<sup>145</sup>.

In definitiva, quanto sino qui ricostruito invita all'adozione di un'ottica flessibile ed attenta alla variazione meramente quantitativa, essendo ben possibile che la disciplina applicabile in seno all'Unione, seppur “autonoma”, in quanto recante canoni normativi propri e specifici, comunque non si allontani radicalmente dal diritto internazionale, potendosi misurare il distacco tra le due regolazioni in termini di differenze quantitative, piuttosto che di salto qualitativo. D'altra parte, come si è precisato nelle pagine precedenti, è altresì plausibile che, in caso di lacune, lo stesso diritto internazionale funga da fonte normativa dei rapporti interni al sistema europeo.

Tanto precisato a livello preliminare, posto che il presente lavoro si prefigge lo scopo di ricostruire la disciplina applicabile ai (sopra definiti) rapporti “orizzontali”, nonché “verticali”, sussistenti in seno all'Unione, nei capitoli che seguono si analizzerà la regolamentazione di questi, così come in larga misura plasmata dalla Corte di Giustizia, ponendo a confronto i principi normativi in tal modo individuati con la parallela disciplina internazionalistica, nonché con le regole stabilite al medesimo riguardo dalle Costituzioni federali “classiche”, con questa locuzione intendendosi la Carta confederale elvetica del 1848, la Costituzione americana nella versione originale del 1787, nonché il sistema costituzionale del secondo Reich.

---

144 Nel senso di cui nel testo, v. D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, cit., pp. 467-468.

145 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 2.1.

## ***CAPITOLO SECONDO***

### **2. Le relazioni orizzontali interne all'Unione: analisi della disciplina europea in materia di validità degli accordi (non di revisione) conclusi dagli Stati membri *inter se*.**

#### *2.1. La validità degli accordi reciprocamente conclusi dagli Stati federati nel quadro delle esperienze federali occidentali "classiche".*

##### 2.1.1. Considerazioni preliminari.

Nel contesto di una Federazione, caratterizzata da un elevato livello di integrazione tra gli Stati membri, la disciplina costituzionale interna pone generalmente rigidi vincoli al potere delle entità federate di concludere accordi *inter se*: in particolare, tali trattati sono sottoposti, in via di principio, a stringenti requisiti di validità, dovendo questi necessariamente rispettare, da un lato, il diritto federale e le prerogative dell'autorità centrale, e, dall'altro lato, non potendo siffatte convenzioni minare la coesione della costruzione costituzionale, ingenerando squilibri nell'assetto politico sussistente tra le diverse parti componenti<sup>146</sup>. Tali limitazioni si spiegano, del resto, con l'esigenza di evitare spinte centrifughe, le quali potrebbero ben concretizzarsi qualora si concedesse, ad un gruppo di Stati, la facoltà di incidere, per via pattizia, sull'equilibrio politico interno, ovvero, d'altro canto, il potere di disconoscere, *lato sensu*, le attribuzioni federali – tanto più che, generalmente, il singolo Stato federato, nella sua individualità, è sottoposto, nell'esercizio della propria attività legislativa, alla supremazia del diritto federale, la quale garantisce la soccombenza di leggi interne contrarie alla Costituzione ovvero alla normativa emanata dalle autorità centrali<sup>147</sup>.

---

146 Sul punto, v. anche *supra*, prologo, p. 15.

147 Il principio della supremazia federale, rinvenibile in seno a molteplici Federazioni, tanto da poter essere considerato un tratto distintivo di siffatto modello costituzionale, è da ritenersi spiegare efficacia in caso di contrasto tra una norma statale e la Costituzione, ovvero il diritto federale, quando quest'ultimo sia adottato in campi di competenza dell'autorità centrale (o, in caso di "zone grigie", con riferimento a situazioni comunque riconducibili agli ambiti materiali di attribuzione centrale), senza che siffatto principio possa intendersi come negazione dell'autonomia normativa delle entità



Quanto sin qui sommariamente ricordato trova conferma nell'analisi della disciplina costituzionale propria delle prime esperienze federali occidentali: in particolare, nel corso di questo lavoro, si prenderanno in considerazione le Carte costituzionali poste alla base dell'ordinamento degli Stati Uniti d'America, della Confederazione svizzera e del secondo Reich, antecedente storico della Repubblica Federale Tedesca<sup>148</sup>. Di tali sistemi federali, invero già oggetto delle indagini condotte dalla più risalente dottrina dedicatasi alla materia della normazione dei rapporti interni alle Federazioni, si esamineranno, più specificamente, i primi testi costituzionali (*i.e.*, la Costituzione americana nella versione originale del 1787, la Carta confederale elvetica del 1848, ed infine la Costituzione dell'Impero Germanico del 1871): in effetti, siffatte Leggi fondamentali, nel cristallizzare la transizione da costruzioni associative di stampo confederale a vere e proprie entità federali<sup>149</sup>, si rivelano strumento di garanzia per i singoli Stati federati, posto che le relative disposizioni paiono potersi leggere nel senso di tutelare gli interessi delle entità periferiche per quanto questo sia possibile in un

---

periferiche, prevalendo la disciplina federale *in ogni caso*, e dunque anche in situazioni di “sconfinamento” nelle competenze statali. In questo senso, v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., par. 3 b); A. LA PERGOLA, *Sistema federale e “compact clause”*. *Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, Giuffrè Editore, Milano, 1961, pp. 13-17, nonché nota 30.

148 Sebbene già la Confederazione della Germania del Nord, disciplinata dalla Costituzione del 1867, fosse da considerarsi uno Stato federale nel senso moderno del termine, nel corso del lavoro si è scelto di prendere in considerazione il solo testo costituzionale posto alla base dell'Impero Germanico (c.d. secondo Reich), poiché il progetto di unificazione degli Stati tedeschi si realizzò definitivamente con la creazione di quest'ultimo, rappresentando invece la Confederazione della Germania del Nord solo una fase di detto processo costitutivo. Sul punto, v. M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Editori Laterza, Bari, ottava edizione, 2020, pp. 294-305.

149 Quanto sostenuto nel testo si rivela corretto anche con riferimento alla Costituzione dell'Impero Germanico del 1871. In effetti, sebbene già la Carta fondamentale della Confederazione della Germania del Nord sancisse la transizione in Stato federale di un'associazione tra entità statali di stampo confederativo, pure la Costituzione del 1871 può dirsi rispondente ad una logica simile, posto che la stessa codifica le condizioni per l'ingresso nell'Impero degli Stati della Germania del Sud, esclusi dalla precedente Confederazione. Inoltre, la Costituzione del 1871 ricava molte delle proprie disposizioni dalla stessa Legge fondamentale della Confederazione della Germania del Nord. Sul punto, v. H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., pp. 179-181.

contesto nazionale unitario. Pertanto, le Carte costituzionali sette-ottocentesche sembrano fissare il nucleo irriducibile del modello federale, individuando la misura minima in cui le originarie prerogative degli Stati federati devono necessariamente essere limitate perché si possa predicare l'afferenza di questi ad una Federazione, e non invece ad una Confederazione, ovvero ad un'associazione tra Stati<sup>150</sup>. Sulla scorta di tali considerazioni, pare dunque particolarmente opportuno porre la regolamentazione stabilita da dette Carte costituzionali quale termine di raffronto, sì da verificare la vicinanza della disciplina europea non a forme avanzate di integrazione federale, bensì al nocciolo precettivo minimale proprio di siffatto modello costituzionale.

### 2.1.2. La validità degli accordi conclusi tra gli Stati federati alla luce della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Come già anticipato, nel quadro delle sopra menzionate esperienze federali il potere degli Stati membri di concludere accordi *inter se* risulta limitato, essendo la validità di siffatte convenzioni sottoposta al rispetto di determinate condizioni. In particolare, nell'ambito della Costituzione degli Stati Uniti d'America, tuttora in vigore sebbene in parte modificata dall'introduzione di alcuni emendamenti, si rinvencono al proposito due distinte previsioni. In effetti, l'articolo I, sezione 10, di tale Carta costituzionale, rimasto immutato dalla versione originale del 1787, dispone che:

“ (1) No state shall enter into any treaty, alliance, or confederation [...];

(3) No state shall, without the consent of Congress, lay any duty of tonnage, keep troops, or ships of war in time of peace, *enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power*, or engage in war, unless actually invaded, or in such imminent danger as will not admit of delay” (corsivo aggiunto).

Nell'ambito del primo paragrafo della disposizione appena citata, si ritrova dunque la preclusione assoluta, rivolta agli Stati federati, di concordare (tra loro, ovvero con le potenze straniere<sup>151</sup>) “trattati, alleanze o confederazioni”: siffatto divieto, sanzionante

---

150 A questo riguardo, v. anche *supra*, prologo, nota 17.

151 Sebbene non indicato espressamente, il divieto posto dall'articolo I, sez. 10, par. 1 della Costituzione

l'invalidità assoluta dei menzionati atti convenzionali<sup>152</sup>, deve considerarsi diretto ad impedire la stipulazione di accordi politici, intesi, in una prospettiva interna, quali trattati aventi ad oggetto principale la modifica dei rapporti di forza sussistenti in seno alla Federazione. In questo senso, sulla scorta delle indicazioni di STORY, parrebbero ricadere nell'ambito del descritto divieto (e, dunque, quand'anche stipulate dagli Stati membri, risulterebbero affette da nullità radicale) tutte quelle convenzioni che pongano, in un modo o nell'altro, uno Stato federato (od un gruppo di questi) in una situazione di soggezione rispetto ad altre entità periferiche, ovvero che creino, tra alcuni Stati membri solamente, una comunità particolare, poggiante su legami rafforzati<sup>153</sup>. In questo senso, la Costituzione degli Stati Uniti d'America sembra proibire i fenomeni associativi tra Stati federati che, risolvendosi in una lesione della coesione interna, si pongano come direttamente pregiudizievoli rispetto alla posizione paritaria delle entità statali non incluse nel legame convenzionale, nonché, più in generale, rispetto agli interessi della stessa Federazione.

In seno alla medesima disposizione costituzionale risulta poi codificata un'ulteriore (sebbene in questo caso non assoluta) limitazione alla competenza degli Stati membri di concludere convenzioni<sup>154</sup>, sancendosi, al paragrafo 3, che questi non possono, senza l'approvazione del Congresso, stipulare alcun accordo (nel testo inglese, “agreement or degli Stati Uniti pare proibire, nella sua assolutezza, *qualsiasi* “treaty, alliance, or confederation”, indipendentemente dal fatto che siffatti legami convenzionali risultino stretti dagli Stati federati tra loro, ovvero tra questi e le potenze straniere. Sul punto, v., *ex multis*, A. LA PERGOLA, *Sistema federale e “compact clause”*. *Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, cit., p. 68.

152 In tal senso, in termini particolarmente efficaci, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Rhode Island v. Massachusetts*, 37 U.S. (12 Pet.) 657 del 1838, par. 725.

153 Così, J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the adoption of the Constitution*, cit., par. 1397. Sul punto, v. anche *supra*, prologo, nota 23, nel corpo della quale è riportato il brano in cui l'Autore descrive puntualmente i trattati da considerarsi come aventi natura politica.

154 Precisa come il paragrafo 3 della sez. 10 dell'articolo I della Costituzione degli Stati Uniti contenga una regola limitativa della competenza degli Stati federati, consentendo l'esplicarsi della prerogativa statale di concludere accordi solamente entro i confini stabiliti costituzionalmente A. LA PERGOLA, *Sistema federale e “compact clause”*. *Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, cit., p. 18.

compact”) con altre entità federate, ovvero con potenze straniere. Come si vede, pure qui la Costituzione non impone un trattamento differenziato a seconda che detti trattati esplicino effetti in un contesto meramente interno ovvero risultino conclusi con enti statali esterni alla Federazione, assoggettando entrambe le ipotesi convenzionali allo stesso regime giuridico. In particolare, il precetto costituzionale in parola subordina la validità di siffatti accordi all'approvazione del Congresso<sup>155</sup>, chiamato innanzitutto a valutare se il trattato considerato rientri o meno nella categoria delle convenzioni di natura politica tassativamente vietate dalla Costituzione<sup>156</sup>, nonché a verificare, in subordine, se la stipulazione dell'accordo scrutinato, quand'anche astrattamente consentita dal testo costituzionale, sia idonea ad arrecar danno all'interesse nazionale. Stante il tenore degli apprezzamenti rimessi al Congresso, risulta evidente come l'esame di compatibilità da questo svolto si atteggi a controllo squisitamente politico, come tale idoneo a spiegarsi con maggiore larghezza rispetto ad uno scrutinio di carattere meramente giudiziale: in effetti, l'attività ricognitiva dell'organo legislativo federale non è solamente volta ad appurare eventuali “sconfinamenti” da parte degli Stati contraenti in ambiti di regolazione rimessi alle autorità centrali, in quanto tali integranti una violazione della Costituzione ovvero del diritto federale, bensì è intesa pure operare una valutazione dell'incidenza (anche indiretta) dell'accordo così concluso sul pieno esplicarsi dei poteri dell'autorità federale, nonché sulle prerogative degli Stati federati non pattiziamente coinvolti – in definitiva, sugli interessi della Federazione nel suo complesso<sup>157</sup>.

---

155 In particolare, ravvisano nel consenso fornito dal Congresso “a prerequisite to the validity of agreements by States” F. FRANKFURTER, J. M. LANDIS, *The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments*. In *Yale Law Journal*, 7 (1925), pagg. 685-758, p. 694.

156 *Ivi*, p. 695.

157 In termini particolarmente efficaci, v. sul punto *Dissenting Opinion of Justice White* in Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission*, 434 U.S. 452 del 21 febbraio 1978, par. 485. In siffatto contesto, si precisa infatti come il Congresso “does not pass upon a submitted compact in the manner of a court of law deciding a question of constitutionality. Rather, the requirement that Congress approve a compact is to obtain its political judgment: is the agreement likely to interfere with federal activity in the area, is it likely to disadvantage other States to an important extent, is it a matter that would better be left untouched by state and federal regulation?”. Tale sottolineatura della matrice essenzialmente politica

Considerati gli scopi che la Costituzione ricollega al controllo operato dal Congresso sulle convenzioni strettamente dalle entità periferiche, ben si comprende, dunque, come il testo costituzionale sia stato originariamente interpretato nel senso di sottoporre all'assenso dell'organo legislativo federale la validità di *qualsiasi* accordo non avente carattere politico, con siffatta categorizzazione volendosi indicare le convenzioni concluse dagli Stati federati nell'esercizio di ordinarie funzioni statuali, in quanto tali dirette a regolare “questions of boundary; interests in land, situate in the territory of each other; and other internal regulations for the mutual comfort, and convenience of states, bordering on each other”<sup>158</sup>. In effetti, sebbene gli accordi inter-statali svolgano una consolidata funzione di composizione degli interessi reciproci delle entità contraenti<sup>159</sup>, non se ne possono in ogni caso sottacere le potenzialità *lato sensu* disgregative, specie in un contesto di elevata coesione tra le parti componenti<sup>160</sup>. In

---

dell'approvazione del Congresso, peraltro non in contrasto con quanto statuito dalla maggioranza dei giudici della Corte nel quadro della sentenza resa sul caso oggetto dell'opinione dissenziente appena citata, è pienamente riferibile al testo costituzionale quale ideato dai Padri costituenti, posto che anche la dottrina più risalente ha messo in luce il carattere intrinsecamente politico dello scrutinio rimesso al Congresso. Sul punto, v. in particolare F. FRANKFURTER, J. M. LANDIS, *The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments*, cit., p. 695.

158 Nei termini di cui nel testo J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the adoption of the Constitution*, cit., par. 1397.

159 In una prospettiva interna, la composizione di interessi statali divergenti tramite la conclusione di apposite convenzioni risulta essere pratica di lungo corso, le cui radici affondano nel periodo in cui larga parte del territorio degli attuali Stati Uniti d'America era ricompresa nell'Impero Britannico. Durante tale epoca, infatti, insorgevano frequentemente, tra Colonie confinanti, controversie aventi ad oggetto la determinazione delle rispettive frontiere: tali conflitti venivano non di rado risolti appunto tramite la stipulazione di un accordo, che doveva necessariamente ricevere l'approvazione della Corona britannica – approvazione che, con tutta probabilità, costituisce l'antecedente giuridico dell'attuale “consent of Congress”, costituzionalmente richiesto ai fini della validità delle convenzioni concluse dalle entità periferiche. A questo riguardo, v. F. FRANKFURTER, J. M. LANDIS, *The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments*, cit., p. 692.

160 In tal senso, v. per tutti A. LA PERGOLA, *Sistema federale e “compact clause”*. *Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, cit., p. 20. In particolare, in un'ottica interna, l'Autore sottolinea come la conclusione di un accordo tra più Stati federati possa risolversi nella costituzione di un ente organizzato, interposto tra le Parti contraenti e l'autorità

questo senso, agli albori dell'esperienza federale, la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America aveva sottolineato come pure gli accordi che fissano le frontiere tra entità statali vicine fossero, in quanto tali, da ricondursi nel novero delle convenzioni la cui validità risulta sottoposta all'approvazione del Congresso; e questo, in particolare, non per porre ostacoli a che gli Stati federati regolassero, per via convenzionale, le proprie relazioni (anche quelle coinvolgenti la determinazione della linea di confine che divide i rispettivi territori), bensì per evitare che siffatti legami pattizi influissero sui rapporti che gli Stati stipulanti intrattengono con le altre entità periferiche, nonché con il governo centrale, gli interessi dei quali sarebbero stati minacciati se le Parti contraenti avessero potuto fissare in tutta libertà le proprie frontiere<sup>161</sup>.

Ora, sebbene il presente lavoro si ponga l'obiettivo di ricostruire il quadro costituzionale statunitense per dir così "originario", per completezza si riporta che, poco più di un secolo dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte Suprema ha in verità mutato il descritto orientamento interpretativo, sancendo così che non tutti gli accordi conclusi dagli Stati membri sono da ritenersi sottoposti, a pena di invalidità, all'approvazione federale, potendosi eccezion fatta per quelle convenzioni (quali, in via di principio, i trattati di determinazione dei rispettivi confini) che, concernenti la regolazione reciproca di questioni "minori" coinvolgenti due o più entità statali, non potrebbero influire su interessi che non siano propri delle Parti contraenti<sup>162</sup>. Tale conclusione è stata pertanto interpretata nel senso di subordinare all'ottenimento del consenso del Congresso solamente la validità degli accordi inter-statali che, seppur non aventi natura politica (*i.e.*, non aventi ad oggetto *principale* una mutazione dell'equilibrio interno alla Federazione), si rivelino tuttavia idonei ad "affect the [...]"

federale. Del resto, questo è quanto effettivamente avvenuto, per esempio, con la creazione, per via convenzionale, dell'agenzia amministrativa inter-statale nota con la denominazione di "Port of New York Authority", istituita all'inizio del secolo scorso con lo scopo di gestire unitariamente il porto di New York, il quale, in mancanza di questa, ricadrebbe sotto tre sfere diverse di giurisdizione, estendendosi sul territorio di due Stati federati (*i.e.*, lo Stato di New York e lo Stato del New Jersey), oltre ad essere posto sotto l'ulteriore controllo dell'autorità centrale, investita della competenza in materia di commercio inter-statale ed internazionale. Sul punto, v. F. FRANKFURTER, J. M. LANDIS, *The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments*, cit., p. 697.

161 Così, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Rhode Island v. Massachusetts*, cit., par. 726.

162 In tal senso, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Virginia v. Tennessee*, cit., par. 518.

influence of particular states”, “or encroac[h] upon the free exercise of federal authority”<sup>163</sup>. In questo senso, un trattato concluso da Stati federati, quand'anche concernente materie dalla portata apparentemente circoscritta, risulta sottoposto, ai fini della propria validità, all'approvazione federale, qualora lo stesso, nel regolamentare il proprio oggetto principale, influisca incidentalmente sulla posizione delle Parti non contraenti componenti la Federazione (riprendendo a titolo esemplificativo il caso degli accordi che fissano le frontiere tra Stati confinanti, la stessa Corte Suprema ha ritenuto che ciò si produrrebbe qualora l'accordo inter-statale non si limitasse a determinare con precisione la linea di confine, bensì si risolvesse nell'annessione, a favore di un'entità federata, di un'ampia porzione spaziale prima ricompresa nel territorio di uno Stato confinante, così rafforzando l'influenza della prima<sup>164</sup>). D'altro canto, il consenso del Congresso risulta parimenti indispensabile perché sia validamente perfezionato un accordo inter-statale che incida, anche potenzialmente, sul pieno esplicarsi del potere dell'autorità centrale (ovvero, nelle parole della Corte Suprema, “[on the] supremacy of the United States”<sup>165</sup>): tralasciando le situazioni di espresa violazione della Costituzione ovvero del diritto federale, nelle quali siffatta incidenza evidentemente si produrrebbe, questa pare altresì verificarsi in caso di regolamentazione pattizia, sebbene solamente parziale, di aspetti interferenti con settori materiali in via di principio rimessi alla competenza federale, quand'anche non ancora oggetto di specifica normazione<sup>166</sup>. In definitiva, la Corte Suprema degli Stati Uniti, nel circoscrivere la portata del precetto costituzionale, non ne ha sconfessato l'impianto originario, ribadendo che la validità degli accordi inter-statali non aventi natura politica risulta subordinata all'approvazione

---

163 Nei termini di cui nel testo, D. E. ENGDAHL, *Characterization of Interstate Arrangements: When Is a Compact Not a Compact?*. In *Michigan Law Review*, 1 (1965), pagg. 63-104, p. 67.

164 Sul punto, v. Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Virginia v. Tennessee*, cit., par. 520.

165 *Ivi*, par. 518.

166 In questo senso, v. D. E. ENGDAHL, *Characterization of Interstate Arrangements: When Is a Compact Not a Compact?*, cit, p. 72. In senso conforme, *ex multis*, v. Corte Suprema del Montana, *Intake Water Company v. Yellowstone River Compact Commission*, 590 F. Supp. 293 del 25 ottobre 1983, par. 297. A questo riguardo, v. anche *Dissenting Opinion of Justice White* in Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission*, cit., par. 494, nel quale si sottolinea che “a proper understanding of what would encroach upon federal authority [...] must also incorporate encroachments on the authority and power of non-Compact States”.

del Congresso nei casi in cui siffatti trattati si rivelino potenzialmente contrari all'interesse nazionale – e ciò, in quanto gli stessi paiano idonei ad influire sulle reciproche posizioni delle Parti componenti la Federazione, nonché a portare pregiudizio alla normazione di diritto federale ed al libero esplicarsi del potere centrale nelle materie di propria competenza.

Ora, lasciando in un canto le precisazioni fin qui condotte, svolte per completezza ma esorbitanti dagli scopi del presente lavoro, pare possibile concludere che, nel quadro costituzionale originario, quale discendente dalle previsioni della Costituzione statunitense del 1787, il potere degli Stati federati di stipulare accordi, anche *inter se*, appariva ampiamente circoscritto, assoggettandosi a stringenti requisiti di validità le convenzioni eventualmente concluse. In particolare, la stipulazione di trattati aventi natura politica era (come è attualmente) da ritenersi preclusa; gli ulteriori accordi erano (sono) invece consentiti, benché risultassero in via generale sottoposti, a pena d'invalidità, all'approvazione del Congresso, sì da verificarne la compatibilità con l'interesse nazionale.

Quanto invece alla validità dei trattati conclusi dalle entità federate *prima* del relativo ingresso nella Federazione, la Costituzione nulla dispone. A questo riguardo, la Corte Suprema statunitense, pur nel silenzio della Legge fondamentale, ha riconosciuto la perdurante applicabilità di accordi stipulati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, a condizione che siffatte convenzioni non si pongano in contrasto con le disposizioni di questa<sup>167</sup>.

---

167 Sul punto, v. in particolare Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Wharton v. Wise*, 153 U.S. 155 del 23 aprile 1894, par. 167 ss. Tale pronuncia verte, in parte, sulla validità di un accordo concluso nel 1785, sotto la vigenza degli Articoli della Confederazione, tra lo Stato della Virginia e lo Stato del Maryland, avente ad oggetto la determinazione delle sfere di giurisdizione rispettivamente esercitabili dalle Parti contraenti sui fiumi Potomac e Pocomoke, nonché il regime di navigazione da ritenersi operante sui suddetti corsi d'acqua. Nel valutare la perdurante applicabilità delle disposizioni di siffatta convenzione dopo l'entrata in vigore della Costituzione federale, la Corte Suprema ha ritenuto che questa “remained as a subsisting operative contract between [the Contracting Parties], in full force, when the confederation went out of existence upon the adoption of the present Constitution of the United States, and it was not affected or set aside by the prohibitory clause of [article I, sec. 10, par. 3) of] that instrument. Its prohibition extends only to future agreements or compacts, not against those already in existence, except so far as their stipulations might affect subjects placed under the



### 2.1.3. Concordati intercantionali e Costituzione elvetica del 1848.

Ricostruiti i requisiti di validità posti, nel quadro costituzionale statunitense originario, rispetto alle convenzioni stipulate dagli Stati federati *inter se*, è possibile notare come risuonino in maniera largamente simile i precetti dettati dalla Costituzione svizzera del 1848 al medesimo riguardo. In effetti, tale Carta costituzionale (revisionata totalmente nel 1874 ed in tale occasione abrogata) disponeva, all'articolo 7, che

“toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre Cantons sont interdits.

En revanche, les Cantons ont le droit de conclure entr'eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres Cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les Cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.”

Come si vede, il primo comma della disposizione appena citata riprendeva molto da vicino il contenuto precettivo dell'articolo I, sezione 10, paragrafo primo, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, tanto che si è in dottrina ipotizzato un legame di derivazione diretta tra le due previsioni, sostenuto anche sulla scorta della diffusione in territorio elvetico, intorno alla metà del XIX° secolo, della traduzione in lingua francese del commentario alla Carta costituzionale statunitense di STORY<sup>168</sup>. Ora, anche

---

control of Congress, such as commerce and the navigation of public waters, which is included under the power to regulate commerce”. Si colloca implicitamente nel medesimo senso, assumendo, pur senza espressamente argomentare al riguardo, la validità di un accordo inter-statale concluso prima dell'ingresso delle Parti contraenti nella Federazione Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *South Carolina v. Georgia*, 93 U.S. 4 del 1876.

168 Avanza la tesi descritta nel testo D. E. ENGBAHL, *Characterization of Interstate Arrangements: When Is a Compact Not a Compact?*, cit, p. 94. In senso conforme, v. anche A. LA PERGOLA, *Sistema federale e “compact clause”*. *Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, cit., p. 108, nota 23. Paiono invece radicare nella sola storia della Confederazione elvetica il divieto, posto in capo ai Cantoni, di stipulare alleanze ovvero trattati di

prescindendosi da siffatte considerazioni, la disposizione in discorso è stata interpretata nel senso di precludere ai Cantoni la stipulazione di trattati, aventi natura politica, che producessero una modifica dell'equilibrio interno alla Confederazione, andando così a mutare i rapporti di forza sussistenti tra le diverse componenti soggettive confederali. Come si è già avuto modo di descrivere *supra*, con riferimento alle previsioni costituzionali statunitensi, ciò si sarebbe verificato ogniqualvolta la posizione paritaria dei Cantoni fosse stata convenzionalmente lesa, sia tramite la costituzione di un legame di dipendenza tra un'entità periferica ed un'altra, sia tramite l'istituzione di forme associative particolari, che unissero solamente alcune di esse<sup>169</sup>.

---

carattere politico, sottolineando come, negli anni immediatamente precedenti l'entrata in vigore della Costituzione federale del 1848, fosse scoppiata una guerra civile proprio in seguito alla formazione di una lega separata delle entità cantonali cattoliche (c.d. *Soderbund*) LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 99; J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., p. 330.

169 Prescindendosi dalle ipotesi descritte nel testo, pacificamente integranti convenzioni di natura politica, il divieto di stipulare trattati interni di siffatto carattere, presente sia nella Costituzione statunitense che in quella svizzera del 1848, pare essere stato inteso nei due sistemi federali in senso largamente sovrapponibile, sebbene non perfettamente coincidente. In effetti, la preclusione contenuta nell'articolo 7, comma primo, del testo costituzionale elvetico è stata ritenuta riferirsi a tutte le convenzioni che avessero lo scopo, ovvero anche solo *l'effetto*, di incidere sulla posizione paritaria delle entità periferiche (sul punto, v. A. FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, cit., pp. 137-138; M. HUBER, *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)*, cit., p. 82). Tale divieto, pertanto, sembrava anche riferirsi agli accordi che, aventi ad oggetto principale l'esercizio di ordinarie funzioni statuali (*i.e.*, tra le altre, la determinazione dei confini delle entità componenti la Federazione; la regolazione tra le Parti contraenti di materie di comune interesse), si risolvessero concretamente nell'accrescimento dell'influenza di uno dei Cantoni stipulanti. Si precisa, a scopo di completezza, che quanto sin qui ricostruito spiega efficacia anche con riferimento alla successiva Carta costituzionale elvetica del 1874, la quale (come si dirà anche *infra*) conteneva, all'articolo 7, il medesimo divieto di stipulazione di trattati inter-cantionali aventi natura politica. D'altra parte, in un'attività interpretativa evolutiva, le cui indicazioni sono tuttora valide, la Corte Suprema statunitense ha invece sancito, nel caso *Virginia v. Tennessee*, sopra riportato, che siano da sottoporsi alla (mera) approvazione del Congresso, risultando così in via di principio ammesse, le convenzioni inter-statali che, nel regolare pattiziamente il proprio oggetto principale (ad esempio, come nel caso sottoposto alla Corte Suprema, l'individuazione della frontiera che divide il territorio appartenente alle Parti contraenti), producano

Al di fuori del campo applicativo della descritta preclusione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 7 della Costituzione elvetica del 1848, i Cantoni rimanevano liberi di concludere tra loro degli accordi (generalmente definiti “concordati”<sup>170</sup>) in materia legislativa, amministrativa, ovvero giudiziaria – formula, quest'ultima, che, nella sua ampiezza, pare coprire l'intera gamma delle prerogative cantionali<sup>171</sup>. Siffatte convenzioni erano tuttavia sottoposte a determinati requisiti di validità, dovendo in primo luogo rispettare, a pena di nullità, il diritto federale<sup>172</sup>: anche in assenza di specifica statuizione in tal senso nel testo costituzionale, questa conclusione discende infatti dal conferimento, in capo alla Confederazione, di proprie competenze, e dalla conseguente limitazione delle attribuzioni delle entità periferiche, le quali potevano esercitare, quand'anche per via convenzionale, solamente “les droits qui [n'étaient] pas délégués au pouvoir fédéral” (secondo quanto disposto dall'articolo 2 della Carta costituzionale elvetica del 1848)<sup>173</sup>.

D'altro canto, i concordati inter-cantionali, anche qualora non violassero espressamente il diritto federale, potevano comunque contenere previsioni convenzionali contrarie all'interesse della Confederazione, ovvero alle prerogative dei Cantoni non ricompresi nel legame pattizio<sup>174</sup>. A questo proposito, il secondo comma dell'articolo 7 della

---

*indirettamente* effetti politici, andando ad accrescere l'influenza di una delle entità periferiche stipulanti, o di alcune tra queste. In tal senso, nella categoria dei “trattati aventi natura politica”, radicalmente nulli ai sensi dell'articolo I, sez. 10, par. 1), della Costituzione statunitense, paiono essere ricompresi solamente gli accordi che abbiano ad oggetto *principale* la modifica dell'equilibrio interno alla Federazione.

170 Sul punto, v. per tutti LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, cit., p. 98.

171 In tal senso, v. M. HUBER, *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)*, cit., p. 83.

Come già sottolineato (v. *supra*, prologo, nota 22), l'Autore svolge le proprie considerazioni facendo riferimento alla Costituzione elvetica del 1874, il cui articolo 7 riprendeva però integralmente il contenuto del medesimo articolo della Carta costituzionale del 1848. Stante la perfetta sovrapposibilità tra le due previsioni, le riflessioni dell'Autore paiono pienamente riferibili anche al testo della Costituzione svizzera del 1848.

172 *Ibidem*.

173 Sul punto, v. anche *supra*, prologo, nota 22.

174 Al riguardo, sempre con riferimento alla Costituzione del 1874, ma con considerazioni integralmente trasponibili per i motivi già illustrati, v. J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*:

Costituzione elvetica rimetteva alle autorità federali il giudizio politico circa il grado di incidenza, sull'intero sistema confederale, delle previsioni pattizie eventualmente stipulate dalle entità periferiche, facendo discendere, dal diniego dell'approvazione degli organi centrali, l'invalidità della convenzione scrutinata. In particolare, ai sensi dell'articolo 90, primo comma, n. 7) della Costituzione elvetica, il Consiglio Federale, esercitante il potere esecutivo, esaminava i concordati conclusi dai Cantoni *inter se*, sì da verificarne la compatibilità con l'interesse della costruzione federale e con i diritti delle ulteriori entità periferiche; in caso di mancata approvazione da parte di questo (ovvero in caso di impugnazione, da parte di un Cantone non stipulante, dell'approvazione rilasciata dal Consiglio Federale), risultava poi investita della questione di validità l'Assemblea Federale, la quale, rifiutandosi di approvare il concordato, ne riconosceva la nullità<sup>175</sup>.

In definitiva, le disposizioni della Costituzione elvetica del 1848, concernenti il regime giuridico da applicarsi agli accordi inter-cantonali, paiono sovrapporsi quasi perfettamente alle parallele previsioni costituzionali statunitensi. In particolare, sotto la vigenza dell'articolo 7 della menzionata Carta costituzionale svizzera, risultavano precluse (e, dunque, quand'anche concluse dalle entità periferiche, erano da considerarsi radicalmente nulle) quelle convenzioni che, aventi carattere politico, andassero ad incidere sull'equilibrio sussistente in seno alla Confederazione; gli accordi a cui non fossero riconducibili effetti politici, d'altro canto, risultavano in linea di principio ampiamente consentiti, purché fossero compatibili con il diritto federale e l'interesse confederale, e purché rispettassero le prerogative dei Cantoni non inclusi nel legame

---

*introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., p. 333.

L'Autore sembra però fornire un'interpretazione restrittiva delle prerogative cantonali che, proprie di entità periferiche non contraenti, dovevano essere prese in considerazione ai fini dello scrutinio dei concordati interni eventualmente stipulati, limitandosi a sottolineare come una convenzione inter-cantonale non potesse “[empêcher] les cantons signataires d'honorer les engagements qu'ils ont pris envers d'autres cantons”.

175 Circa il valore da doversi attribuire alla mancata approvazione da parte delle autorità federali, v. J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., pp. 331 e 332. Sulla procedura lungo la quale si snodava lo scrutinio di compatibilità, con la tutela dell'interesse confederale, dei concordati inter-cantonali v. invece M. HUBER, *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)*, cit., p. 84.

pattizio: a questo proposito, alle autorità centrali era rimessa l'approvazione dei concordati conclusi dalle entità periferiche, ed il relativo diniego equivaleva alla constatazione della nullità dell'accordo scrutinato.

Per quanto concerne, invece, i trattati interni stipulati prima dell'entrata in vigore della Costituzione elvetica, la stessa Carta costituzionale, a differenza di quella statunitense, ne riconosceva la perdurante validità. In effetti, l'articolo 6 delle relative Disposizioni transitorie sanciva che i concordati allora ancora in essere rimanessero vigenti fino alla loro espressa abrogazione, purché gli stessi fossero conformi al dettato costituzionale. Nel caso in cui, invece, il contenuto di siffatte convenzioni fosse divenuto l'oggetto di disciplina federale, tali accordi erano da considerarsi abrogati dall'entrata in vigore della suddetta normativa centrale.

#### 2.1.4. La validità degli accordi stipulati tra Stati federati nel sistema giuridico del secondo Reich.

Esaminate le menzionate disposizioni della Costituzione statunitense e della Carta costituzionale svizzera del 1848, rimane infine da descrivere il regime giuridico di validità al quale risultavano sottoposti gli accordi stretti dagli Stati federati *inter se* nel quadro del secondo Reich. Sebbene la Costituzione del 1871 (abrogata nel 1919 dalla Costituzione di Weimar) nulla disponesse al riguardo, nel contesto dell'Impero Germanico erano comunemente ritenuti operanti principi giuridici tendenzialmente coincidenti con quelli, appena descritti, che reggevano la validità degli accordi inter-statali nell'ambito del sistema costituzionale originario degli Stati Uniti, nonché nel quadro della Costituzione elvetica del 1848. In effetti, pur nel silenzio della Legge fondamentale, si reputava che il principio di "lealtà federale" (c.d. *Bundestreue*), considerato applicabile già in seno al secondo Reich<sup>176</sup>, comportasse *ex se* il divieto, posto in capo agli Stati federati, di stipulare alleanze politiche particolari, in quanto tali idonee ad incidere sull'equilibrio sussistente all'interno della Federazione<sup>177</sup>. In secondo

<sup>176</sup> In tal senso, v. R. SMEND, *Diritto Costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico (Unterschiedenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat)*, cit.

<sup>177</sup> Sul punto, v., con particolare riferimento alla Repubblica Federale Tedesca, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 357

luogo, sebbene si riconoscesse generalmente che le entità periferiche tedesche avevano il potere di concludere accordi tra loro, questo era ritenuto legittimamente esercitato solamente nelle materie escluse dalla competenza federale, ovvero, se utilizzato in quelle ricadenti sotto un regime di competenza concorrente, nei soli limiti in cui l'autorità centrale non avesse concretamente provveduto ad emanare disposizioni normative<sup>178</sup>. In questo senso, pur in assenza di apposite previsioni costituzionali in materia di convenzioni interne inter-statali, il rispetto del diritto federale era comunque assicurato dall'impianto generale di ripartizione delle competenze, determinando una violazione delle prerogative centrali la radicale nullità degli accordi così stipulati.

Da ultimo, con riferimento ai trattati conclusi tra gli Stati federati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione imperiale, il testo di quest'ultima non dettava previsioni di carattere generale, bensì si limitava ad assicurare la perdurante applicabilità di *alcune* convenzioni, regolanti settori materiali specifici – e ciò, in particolare all'articolo 3, nel quale si facevano salve, sino a che non fosse stato diversamente stabilito, “le convenzioni concluse tra gli Stati particolari della Confederazione, relativamente all'accettazione degli espatriati, alle cure da prestare ai malati e al seppellimento dei morti”.

In una prospettiva circolare, tali considerazioni consentono, in definitiva, di ritenersi provato quanto affermato all'inizio del presente paragrafo: nell'ambito delle esperienze federali c.d. “classiche”, gli accordi conclusi dagli Stati federati *inter se* erano sottoposti a stringenti requisiti di validità, dovendo necessariamente rispettare il diritto federale e le attribuzioni delle autorità centrali, da un lato, e, dall'altro, non potendo rivestire natura politica, andando così ad incidere sull'equilibrio interno alla Federazione.

## 2.2. Successione dei trattati nel tempo ed applicabilità delle norme convenzionali incompatibili ai sensi della Convenzione di Vienna del 1969.

### 2.2.1. Osservazioni introduttive.

Se contrapposte al diritto vigente all'interno di uno Stato (si pensi, a titolo esemplificativo, alle Carte costituzionali dei primi sistemi federali appena analizzati), le

---

<sup>178</sup> Così H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., p. 196.

norme internazionali si caratterizzano per l'afferenza ad un ordinamento giuridico “orizzontale”, come tale tendenzialmente decentralizzato: in questo senso, le entità statali, in quanto soggetti sovrani pari-ordinati, restano libere di regolare i propri rapporti reciproci per mezzo di disposizioni convenzionali volontariamente poste, senza che, in aderenza al brocardo *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, gli accordi rispetto ai quali queste sono rimaste estranee possano imporre loro diritti, ovvero obblighi<sup>179</sup>. Una volta regolate le mutue relazioni per via pattizia, gli Stati parte conservano, in via di principio, pieno controllo sugli obblighi convenzionali assunti, ben potendo questi modificare, ovvero abrogare, la disciplina così stabilita.

La Convenzione di Vienna del 1969, nel codificare il diritto dei trattati, rispecchia appunto tale prospettiva consensualistica<sup>180</sup>, nonché la conseguente natura fluida, che alcuni Autori non esitano a definire quasi “anarchica”, della Comunità internazionale<sup>181</sup>. Tali considerazioni spiegano qui efficacia poiché, ai sensi dell'articolo 5 del menzionato testo convenzionale, la disciplina ivi cristallizzata risulta applicabile anche ai trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, nonché ad ogni accordo adottato in seno a queste, purché le regole pertinenti di ciascuna organizzazione non derogino al consueto regime giuridico a cui soggiacciono le convenzioni internazionali – e ciò, anche in caso di vicende successive alla nascita dell'organizzazione, rispetto alle quali le norme interne ben potrebbero porre una disciplina non coincidente con le regole internazionali in materia di modifica delle previsioni convenzionali<sup>182</sup>.

---

179 Nel sottolineare gli aspetti di cui nel testo, rimarca “how far removed international law still is from being a legal order containing public elements” J. KLABBERS, *Beyond the Vienna Convention: Conflicting Treaty Provisions*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, cit., pagg. 192-205, p. 204.

180 Sul punto, v. anche *supra*, prologo, pag. 18. Per gli estremi identificativi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, v. parimenti *supra*, prologo, nota 24.

181 Mettono in luce il carattere fluido e, appunto, anarchico della Comunità internazionale J. KLABBERS, *Beyond the Vienna Convention: Conflicting Treaty Provisions*, cit., p. 197; B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 93.

182 Al riguardo, v. per tutti I. INGRAVALLO, *Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali*. In A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, cit., pagg. 381-409, pp. 382-383. Adattando al contesto soggettivo delle organizzazioni internazionali il discorso svolto in dottrina con riferimento alle Costituzioni nazionali, si può

Qualora ciò non accadesse (*i.e.*, in caso di assenza di normazione specifica circa il regime giuridico da applicarsi ai trattati istitutivi di un'organizzazione internazionale, ovvero alle ulteriori convenzioni stipulate in seno a questa), in forza della riserva generale di operatività cristallizzata nell'articolo 5 della Convenzione di Vienna, il diritto dei trattati, quale risultante dal testo di siffatto accordo di codificazione, tornerebbe invece a reggere le vicende interessanti gli atti pattizi appena menzionati, disciplinando così, tra gli altri aspetti, sia la modifica delle disposizioni convenzionali del trattato istitutivo dell'organizzazione, sia gli effetti dell'eventuale stipulazione, da parte degli Stati membri, di successivi accordi *inter se* in qualche modo incompatibili con tale atto costitutivo.

### 2.2.2. Modifica ed abrogazione di accordi precedentemente conclusi dalle Parti.

Molteplici, e di particolare rilievo, risultano essere le disposizioni dettate dalla Convenzione di Vienna in materia di successione nel tempo dei trattati. A tale riguardo, la Convenzione riconosce innanzitutto la facoltà delle Parti di modificare, nonché di

---

ulteriormente precisare come l'atto istitutivo dell'organizzazione, nel porre regole in via generale discostantisi dai canoni delineati dalla Convenzione di Vienna, possa essere inteso pure nel senso di predisporre una disciplina che, ritagliata sulle proprie particolarità, sia strumento efficace di gestione del rischio generato dall'istituzione dell'organizzazione ed intrinseco nell'esercizio, da parte di questa, delle proprie funzioni. In effetti, come le Costituzioni statali, specie federali, regolano l'allocatione delle attribuzioni tra entità periferiche ed autorità centrale in modo da prevenire il rischio di disgregazione, ovvero quello di superamento del modello federale, così gli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali, nelle proprie disposizioni, stabiliscono l'equilibrio tra le prerogative dell'organizzazione e quelle degli Stati membri nel senso ritenuto più confacente nei singoli casi di specie. A questo riguardo, con riferimento alle Costituzioni nazionali (specie federali, se considerate nei rapporti tra autorità centrale ed entità periferiche), ritenute essere “devices for managing a range of risks that arise in and from politics”, v. A. VERMEULE, *The Constitution of Risk*, cit., dalla cui p. 3 è estrapolato il brano citato. Per la posizione dottrinale secondo la quale sarebbe da riconoscersi piena natura “costituzionale” agli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali, v. R. MONACO, *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*, cit; S. ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty? Reflections on the Codification of the Law of the Treaties*. In *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto Internazionale dell'Università di Milano*, vol 12, Giuffrè Editore, Milano, 1966, pagg. 23-89.



abrogare, un accordo dalle stesse precedentemente concluso: più specificamente, con la prima prerogativa si intende la capacità di sostituire le norme poste da alcune originarie previsioni convenzionali con regole differenti e successive, fino a giungere alla revisione del trattato nel suo insieme<sup>183</sup>; con la seconda, invece, si suole indicare il potere dei soggetti parte di porre fine, per mezzo di un ulteriore accordo, agli effetti discendenti dalla prima convenzione, la quale non è più da considerarsi in vigore<sup>184</sup>. Tali prerogative, sebbene a prima vista agevolmente scindibili, presentano tuttavia profili di compenetrazione, ad alcuni dei quali si accennerà sommariamente *infra*.

Ora, con specifico riferimento alla facoltà di modificare le disposizioni di un trattato precedentemente concluso, l'articolo 39 della Convenzione di Vienna riconosce alle Parti il potere di emendare siffatte previsioni per mezzo di un secondo accordo, sia esso in forma tacita, ovvero espressa<sup>185</sup>. D'altra parte, per quanto concerne invece la facoltà di estinguere un accordo anteriore, l'insieme degli Stati stretti dal medesimo vincolo pattizio conserva, come detto, il potere di abrogare la disciplina pattizia precedentemente posta, potendo procedere, ai sensi dell'articolo 54, lett. b), della

---

183 Sebbene la Convenzione di Vienna non faccia impiego del termine “revisione”, tale vocabolo è generalmente utilizzato per indicare la modifica di un trattato nella sua globalità, e non la semplice sostituzione di alcune delle sue norme. Sul punto, v. per tutti P. SANDS, *Article 39 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1524-1544, p. 1532.

184 Definisce nei termini di cui nel testo le nozioni di “modifica” ed “abrogazione” F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 134, Brill, Leiden, 2002, pagg. 417-587, pp. 451 e 464-465.

185 Articolo 39 della Convenzione di Vienna: “a treaty may be amended by agreement between the parties [...]”. Per un commento a tale disposizione, v. per tutti M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2009, pp. 507- 516. Si precisa che siffatta previsione sancisce, in via generale, l'emendabilità dei trattati, siano essi bilaterali ovvero multilaterali. In effetti, il successivo articolo 40, rubricato “Amendment of multilateral treaties”, dando per acquisita la regola generale posta dalla disposizione precedente, si concentra su ulteriori profili, riconoscendo così, tra gli altri aspetti, il diritto di partecipare all'iniziativa di modifica in capo a tutti gli Stati c.d. “contraenti” (*i.e.*, che abbiano consentito ad essere vincolati dal trattato). Sul punto, v. K. ARDAULT, D. DORMOY, *Article 40 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1547-1557, pp. 1552 ss.

Convenzione di Vienna<sup>186</sup>, a concludere un secondo accordo, quand'anche tacito, avente il *solo scopo* di por fine agli effetti discendenti dalla convenzione anteriormente conclusa. Il medesimo articolo, nella sua generalità, legittima inoltre l'ipotesi in cui gli Stati parte abrogano il trattato precedente, integralmente o solo parzialmente, per mezzo di apposite clausole contenute in un accordo espresso successivo, il quale però, recando anche ulteriori disposizioni normative, non sia qualificabile come puramente abrogativo<sup>187</sup>. Infine, l'articolo 59 della Convenzione di Vienna considera implicitamente abrogato, nella sua interezza<sup>188</sup>, un trattato le cui Parti, nel loro insieme, abbiano concluso un secondo accordo, vertente sulla medesima materia del primo, e risulti altresì alternativamente che: (a) è intenzione dei soggetti che hanno stipulato entrambe le convenzioni assoggettare l'oggetto regolato esclusivamente alla disciplina posta dall'ultima di queste; ovvero che (b) le disposizioni del trattato successivo sono a tal punto incompatibili con quelle dell'accordo anteriore che l'applicazione simultanea dei due testi convenzionali si riveli impossibile. Con riferimento a tali ultime ipotesi, descritte alle lettere a) e b) dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna, si è in dottrina

---

186 Articolo 54 della Convenzione di Vienna: “the termination of a treaty or the withdrawal of a party may take place: [...]; b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States”. Commenta tale disposizione V. CHAPAUX, *Article 54 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1925-1941.

187 Descrive le ipotesi abrogative menzionate nel testo, riconducendole sotto l'ombrello applicativo dell'articolo 54, lett. b), della Convenzione di Vienna F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., pp. 490-492.

188 Valorizzando quanto risultante dall'analisi dei lavori preparatori, non sembra che possa interpretarsi il testo dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna nel senso di ricomprendere l'ipotesi di un'abrogazione parziale del primo trattato concluso dalle Parti, qualora queste stipulino un secondo accordo, vertente sulla medesima materia, che sia solo in parte incompatibile con quello anteriore. La versione antecedente di tale disposizione, infatti, contemplava l'abrogazione del primo trattato “in tutto o in parte”; tale precisazione è stata però espunta dal testo convenzionale definitivo. Come si dirà *infra* nel testo, sembra che siffatta scelta sia stata operata al fine di ricomprendere le ipotesi di incompatibilità parziale tra trattati successivi concernenti la stessa materia nel solo campo applicativo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna. Sul punto, v. F. DUBUISSON, *Article 59 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 2091-2125, pp. 2119-2120.

notato come queste ben possano verificarsi anche in caso di revisione del primo trattato, potendosi così rilevare, come si è già anticipato, una certa sovrapposizione tra le situazioni coperte dall'articolo 39 del testo convenzionale in parola e quelle, abrogative, considerate all'articolo 59 dello stesso<sup>189</sup>.

Ora, tanto precisato in via incidentale, occorre altresì mettere in luce come dall'ambito applicativo di tale ultimo articolo risulti invece esclusa l'ipotesi in cui due trattati successivi, pur conclusi dalle medesime Parti e vertenti sulla stessa materia, siano tra loro solo limitatamente incompatibili, ben potendosi procedere all'applicazione simultanea dei due testi convenzionali con l'esclusione di alcune determinate disposizioni, tra loro in inconciliabile conflitto. In effetti, pare che l'articolo 59 prenda in considerazione, facendone conseguire l'abrogazione del trattato anteriore, solo ipotesi di incompatibilità generalizzata, e non meramente parziale, tra convenzioni successive vertenti sulla medesima materia e stipulate tra tutte le Parti contraenti. In questo senso, nel caso in cui si verifichi contraddizione tra solamente alcune delle previsioni contenute in due trattati conclusi in tempi diversi, sovrapponibili circa la rispettiva portata soggettiva e materiale, non pare potersi far discendere dal dettato dell'articolo 59 l'abrogazione implicita dell'accordo antecedente, né delle sole disposizioni di questo rivelatesi incompatibili con la disciplina posteriore<sup>190</sup>: conseguentemente, qualora si verifichino tali ipotesi circoscritte di conflitto, sembrerebbe doversi concludere che entrambi i trattati, tra loro successivi, restino in vigore nella loro totalità.

Le situazioni di incompatibilità parziale appena descritte sono invece da ritenersi rilevanti ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna<sup>191</sup>, il cui articolato per l'appunto individua, in via generale, i criteri in base ai quali determinare la disciplina

---

189 Così M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 725. L'Autore riprende espressamente la tesi avanzata da CAPOTORTI, che riconosce in ambo le ipotesi abrogative descritte nell'articolo 59 della Convenzione di Vienna dei “phénomène[s] de révision conventionnelle”. In questi termini, F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., p. 500.

190 V. *supra*, presente capitolo, nota 188.

191 Riconducono le ipotesi di incompatibilità parziale descritte nel testo nel campo applicativo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 725; F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., p. 498.

applicabile qualora più accordi *in vigore* regolino la medesima materia con riferimento a Stati contraenti almeno parzialmente coincidenti<sup>192</sup>. In altri termini, siffatta disposizione detta i criteri secondo i quali stabilire la concreta operatività di regole di condotta successivamente poste per via pattizia, che siano parimenti valide ed esigibili e disciplinino, anche secondo canoni difformi, la medesima materia.

### 2.2.3. Disamina del disposto normativo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna.

Nello specifico, l'articolo 30 della Convenzione di Vienna dispone che:

“1. Subject to Article 103 of the Charter of the United Nations, the rights and obligations of States parties to successive treaties relating to the same subject-matter shall be determined in accordance with the following paragraphs.

When a treaty specifies that it is subject to, or that it is not to be considered as incompatible with, an earlier or later treaty, the provisions of that other treaty prevail.

3. When all the parties to the earlier treaty are parties also to the later treaty but the earlier treaty is not terminated or suspended in operation under Article 59, the earlier treaty applies only to the extent that its provisions are compatible with those of the later treaty.

4. When the parties to the later treaty do not include all the parties to the earlier one:  
(a) as between States parties to both treaties the same rule applies as in paragraph 3;  
(b) as between a State party to both treaties and a State party to only one of the treaties, the treaty to which both States are parties governs their mutual rights and obligations.

5. Paragraph 4 is without prejudice to Article 41, or to any question of the termination or suspension of the operation of a treaty under Article 60 or to any question of responsibility which may arise for a State from the conclusion or application of a treaty, the provisions of which are incompatible with its obligations towards another State under another treaty.”

---

192 Sul punto, v. F. DUBUISSON, *Article 59 – Convention de 1969*, cit., p. 2119. Nel medesimo senso, F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1247-1283, p. 1257.

Come si evince da una lettura anche rapida dell'articolato appena riportato, le previsioni dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna, nella loro generalità, spiegano efficacia con riferimento a qualsiasi convenzione, senza alcuna distinzione circa la natura, ovvero il contenuto, di queste: siffatto articolo risulta pertanto idoneo a reggere ogni situazione in cui la medesima materia, qualunque essa sia, si trovi ad essere regolata da più di un trattato in vigore, siano questi bilaterali, multilaterali, accordi di codificazione, ovvero ancora atti istitutivi di organizzazioni internazionali<sup>193</sup>. L'alveo applicativo dell'articolo 30 rimane in ogni caso limitato agli accordi, conclusi in successione da Stati almeno parzialmente coincidenti, “relating to the same subject-matter”, pur non essendo convenzionalmente specificato il significato preciso da ricondursi a siffatta espressione. A questo riguardo, si è da più parti lamentata una certa opacità della locuzione, avanzandosi da un lato il rilievo secondo cui ben potrebbero essere considerati vertere sulla “stessa materia” un trattato generale successivo ed un accordo precedente a carattere particolare, qualora le disposizioni del primo disciplinassero aspetti regolati pure da specifiche e circoscritte previsioni del secondo: per tal motivo, si ritiene comunemente che, perché due trattati presentino medesimezza d'oggetto, gli stessi debbano disciplinare la medesima materia con un grado di generalità assimilabile, od almeno comparabile<sup>194</sup>. Dall'altro lato, si è altresì sostenuta l'inadeguatezza del dettato dell'articolo 30 a disciplinare situazioni di conflitto tra trattati, poiché lo stesso parrebbe rivolto a risolvere sovrapposizioni applicative insorte tra i soli accordi che vertano sullo stesso settore materiale (per esempio, convenzioni, l'una successiva all'altra, di tutela dei diritti umani, come tali indubbiamente “relating to the same subject-matter”), essendo invece dubbia l'applicabilità di questo rispetto a situazioni di incompatibilità tra trattati che, seppur disciplinanti materie tra loro disomogenee, presentino comunque profili di interferenza “either in effect or in regulatory scope” (per mantenere l'esempio appena portato, si pensi a due convenzioni successivamente concluse, l'una concernente la salvaguardia dei diritti umani, l'altra la

---

193 In questo senso, v. E. ROUCOUNAS, *Engagements parallèles et contradictoires*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 206, Brill, Leiden, 1987, pagg. 9-287, p. 80; F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., pp. 1259-1260.

194 Sul punto, v. F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., p. 1263.

disciplina degli scambi commerciali)<sup>195</sup>. A tale ricostruzione si è tuttavia autorevolmente obiettato che il requisito della medesimezza dell'oggetto, imposto dall'articolo 30 della Convenzione di Vienna ai fini della propria applicabilità, è comunque da ritenersi soddisfatto, indipendentemente dalla materia disciplinata dai due trattati successivi, qualora l'adempimento di un obbligo prescritto da una convenzione comporti inevitabilmente la violazione di un diverso obbligo, imposto da un altro testo convenzionale, parimenti esigibile rispetto allo Stato gravato dal primo<sup>196</sup>. Tali considerazioni si rivelano particolarmente pregnanti poiché, sebbene la rubrica dell'articolo in parola non faccia riferimento alcuno al conflitto tra trattati, rendendo così le relative disposizioni astrattamente applicabili ad ogni caso in cui la medesima materia sia retta da più accordi, senza che le previsioni di questi debbano necessariamente essere tra loro incompatibili, sembrerebbe tuttavia che le disposizioni dell'articolo 30 mirino principalmente a risolvere il problema che si pone quando tra due convenzioni successive sorge contraddizione, ovvero incompatibilità, sì che l'esecuzione degli obblighi discendenti da una di queste comporti la violazione dei doveri di condotta derivanti dall'altra<sup>197</sup>.

Ora, tanto precisato, un'ulteriore puntualizzazione si impone, prima di procedere ad una descrizione più esaustiva dei criteri di applicabilità enunciati nei diversi paragrafi che compongono l'articolo 30. Pare infatti opportuno sottolineare come i canoni ivi enunciati siano da intendersi come determinanti un'ordine di priorità nell'applicazione di disposizioni egualmente valide, e non nel senso di sancire l'invalidità (ovvero, in determinati casi, l'abrogazione) della previsione la cui operatività venga negata nel caso considerato<sup>198</sup>. In altri termini, l'articolo 30 si limita a “neutralizzare” la regola

195 Così, C. J. BORGES, *Resolving Treaty Conflicts*. In *George Washington International Law Review*, 37 (2005), pagg. 573-648, in particolare p. 580, da cui è estrapolato il brevissimo brano riportato nel testo.

196 In questo senso, B. CONFORTI, *Consistency among Treaty Obligations*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, cit., pagg. 187-191, p. 188.

197 In questi termini, F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., p. 1264.

198 Sul punto, v., *ex multis*, E. ROUCOUNAS, *The Biomedicine Convention in relation to other international instruments*. In J.K.M. GEVERS, E.H. HONDIUS, J.H. HUBBEN (a cura di), *Health Law, Human Rights and the Biomedicine Convention. Essays in Honour of Henriette Roscam Abbing*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2005, pagg. 23-34, p. 24; F. PAOLILLO, *Article 30 –*

convenzionale non risultata prioritaria nell'applicazione, rigettando così la prospettiva secondo la quale l'incompatibilità tra disposizioni convenzionali successivamente poste possa risolversi nella nullità (ovvero, in certi casi, nell'espunzione), di alcune di queste – in particolare, nell'invalidità delle previsioni più recenti, qualora si sposi la tesi per cui, facendo utilizzo della massima *lex prior in tempore, potior in jure*, la convenzione successiva, se recante disposizioni in contrasto con obblighi pattizi precedentemente

---

*Convention de 1969*, cit., p. 1264; B. CONFORTI, *Consistency among Treaty Obligations*, cit., p. 188. Quanto sostenuto nel testo trova conforto nell'analisi dei lavori della Commissione di Diritto Internazionale. In effetti, l'attuale versione del testo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna è soprattutto il risultato dell'approccio teorico seguito da sir Waldock, terzo *Special Rapporteur* a trattare la materia dell'applicazione dei trattati successivi presentanti medesimezza d'oggetto. Infatti, per il primo *Special Rapporteur*, sir Lauterpacht, tale tematica era da considerarsi specie con riferimento all'incompatibilità tra disposizioni convenzionali, dovendosi sancire la nullità di “tout traité dont l'exécution suppose la violation d'une obligation contractuelle antérieurement souscrite par une ou plusieurs parties contractantes”. Siffatta regola, volta a tutelare l'ordine pubblico internazionale tramite la valorizzazione dei principî di buona fede e *pacta sunt servanda*, conosceva tuttavia due temperamenti. In particolare, il primo di questi mirava a tutelare lo Stato contraente che fosse parte solamente del secondo trattato, al quale era riconosciuto, qualora non fosse stato a conoscenza del primo accordo stipulato dalle Controparti, il diritto di ricevere un indennizzo. Il secondo temperamento, invece, spiegava efficacia con riferimento a trattati multilaterali aventi carattere generale e “quasi-legislativo”, i quali, pure se conclusi successivamente e risultati incompatibili con convenzioni bilaterali anteriori, non risultavano sanzionati con l'invalidità. A fronte di tale posizione teorica, il secondo *Special Rapporteur*, sir Fitzmaurice, contrapponeva una diversa impostazione. Nel suo progetto di articoli, infatti, l'incompatibilità tra trattati successivi era da considerarsi diversamente a seconda dei casi: qualora fosse sorto un conflitto tra un accordo successivo ed un trattato anteriore, stipulati da Stati contraenti almeno parzialmente coincidenti e concernenti uno scambio reciproco di prestazioni tra le Parti, tale incompatibilità non si sarebbe tradotta nella nullità di uno dei due testi convenzionali, dovendosi risolvere siffatta sovrapposizione tramite ricorso a meri criteri applicativi di priorità, fatto salvo però, in via tendenziale, l'obbligo, posto in capo agli Stati vincolati da entrambi gli accordi, di risarcire le Controparti lese dal proprio inadempimento. Una diversa soluzione era invece fornita qualora una convenzione successiva si fosse posta in contrasto con un trattato anteriore multilaterale che non presentasse carattere di reciprocità, imponendo obblighi c.d. interdipendenti (*i.e.*, obblighi il cui adempimento richiede necessariamente il corrispondente adempimento da parte degli altri Contraenti, come avviene, per esempio, con riferimento ai trattati di disarmo) ovvero c.d. integrali, come tali richiedenti esecuzione in modo assoluto, ed indipendentemente dall'adempimento

assunti da una, ovvero da alcune, delle Parti contraenti, è da considerarsi nulla<sup>199</sup>.

D'altra parte, nell'enunciare criteri di mera priorità applicativa con riferimento a disposizioni convenzionali tra loro successive ed incompatibili, senza nulla importare sotto il profilo della validità delle previsioni risultate così inapplicabili, l'articolo 30 della Convenzione di Vienna, al paragrafo 5, fa espressamente salva ogni questione di responsabilità che possa sorgere in conseguenza della conclusione, ovvero dell'esecuzione, di una convenzione le cui disposizioni risultino in conflitto con gli

---

al medesimo dovere di condotta da parte degli altri Stati contraenti (per un esempio di convenzione concernente obblighi integrali, si pensi, a titolo esemplificativo, ai trattati in materia di diritti umani). Con riferimento a tali situazioni, la convenzione successiva, stipulata (anche) da Stati vincolati da un accordo multilaterale della categoria appena descritta, sarebbe stata da ritenersi nulla nel caso confliggesse con disposizioni rilevanti del trattato anteriore. Tali soluzioni, in ogni caso, non furono accolte, se non parzialmente, dal terzo *Special Rapporteur*, sir Waldock, al quale si deve in gran parte la formulazione attuale dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna. In particolare, lo stesso rese generale l'approccio teorico secondo il quale la problematica considerata, inerente la stipulazione, da parte di Stati almeno parzialmente coincidenti, di successive convenzioni sulla medesima materia, non inficia, in via generale, la validità dei trattati così conclusi, ponendo solamente una questione di priorità nell'applicazione, nonché di responsabilità internazionale per lo Stato risultato inadempiente nel quadro di una delle convenzioni dallo stesso stipulate. Sul punto, v. F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., pp. 1250-1254; E. ROUCOUNAS, *Engagements parallèles et contradictoires*, cit., pp. 96-100. Sulla distinzione tra obblighi interdipendenti ed obblighi integrali v. invece, in particolare, A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di Diritto Internazionale Pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pp. 163-164.

199 Nel caso, appena descritto nel testo, di incompatibilità tra accordi successivi vertenti sulla medesima materia, il principio della *lex prior* non si risolve necessariamente nell'invalidità del trattato più recente, ben potendo siffatto principio essere impiegato quale criterio di priorità applicativa. Lo stesso, tuttavia, è stato in più occasioni utilizzato proprio nel contesto di pronunce in cui si sosteneva la nullità di convenzioni successive la cui conclusione, ovvero esecuzione, costituiva violazione, da parte di tutti od alcuni dei relativi Stati contraenti, di obblighi pattizi precedentemente assunti. In particolare, un'argomentazione simile è stata condotta in alcune Opinioni dissenzienti rese con riferimento al caso *Oscar Chinn*, deciso dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel 1934. Tra queste, significativo rilievo riveste l'Opinione resa dal giudice van Eysinga, il quale considera in termini di stretta validità il conflitto sussistente tra l'Atto di Berlino del 1885, trattato multilaterale di ampio respiro avente lo scopo di sottoporre l'Africa centrale ad un regime giuridico condiviso, e la Convenzione di Saint-Germain, stipulata da alcuni degli Stati vincolati dall'Atto di Berlino e volto a modificare quest'ultimo nei rapporti *inter se*. Attribuendo al trattato del 1885 una portata quasi



obblighi internazionali già assunti da uno Stato parte. In definitiva, l'articolo in parola si limita a dettare criteri di priorità avuto riguardo all'applicazione di previsioni convenzionali egualmente valide, quand'anche tra loro incompatibili, lasciando in tal modo che la contraddizione tra più obblighi pattizi, parimenti esigibili rispetto al medesimo Stato, si traduca esclusivamente in un'ipotesi di responsabilità internazionale, conseguente all'inevitabile mancata esecuzione di una delle prestazioni richieste.

Passando a descrivere più nel dettaglio i diversi canoni applicativi posti dall'articolo 30 della Convenzione di Vienna, si può subito notare come il primo paragrafo di questo, lasciando impregiudicate le disposizioni dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, faccia utilizzo del principio della prevalenza gerarchica<sup>200</sup>, stabilendo così la preminenza degli obblighi imposti da siffatta Carta rispetto a quei doveri di condotta, derivanti da ogni altro accordo internazionale, che con i primi risultino essere in conflitto. Conformemente a quanto ricostruito fino a questo punto, il principio della prevalenza gerarchica è qui inteso spiegare efficacia quale criterio di priorità applicativa, come tale inidoneo ad incidere sulla validità delle disposizioni

---

costituzionale, il giudice van Eysinga valorizza in modo particolare l'impossibilità di emendare siffatta convenzione per mezzo di un accordo concluso solamente da alcune delle Parti contraenti della prima, anche alla luce del divieto, posto dallo stesso testo dell'Atto di Berlino, di modificare le relative disposizioni se non con il consenso di tutti gli Stati parte. In questo senso, la Convenzione di Saint-Germain è ritenuta essere invalida, poiché conclusa in violazione di un obbligo precedentemente assunto dalle relative Parti contraenti (sul punto, v. *Opinion individuelle du jonkheer van Eysinga*, relativa a Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Affaire Oscar Chinn*, sentenza del 12 dicembre 1934, *Publications. Série A/B*, n. 63, pp. 132-135.). Ciò posto, si precisa che, anche in tempi più recenti, sono state avanzate teorie secondo le quali, facendo uso del principio della *lex prior*, trattati multilaterali di particolare rilievo dovrebbero essere riconosciuti prevalere sulle convenzioni successive concluse da alcuni degli Stati vincolati dal primo accordo, dovendosi risolvere l'incompatibilità tra le rispettive disposizioni convenzionali nell'invalidità del trattato più recente (sul punto, v. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., p. 93). Per certi versi, tali recenti teorie sembrano avvicinarsi a quanto disposto nel progetto di articoli presentato dal secondo *Special Rapporteur* che si occupò della materia, sir Fitzmaurice.

200 Sul punto, v. E. ROUCOUNAS, *Engagements parallèles et contradictoires*, cit., p. 82; M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 404; I. SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, Manchester University Press, Manchester, seconda edizione, 1984, p. 96.

convenzionali incompatibili risultate soccombenti<sup>201</sup>.

Il secondo paragrafo dell'articolo in commento, d'altra parte, mette in luce, seppur in maniera indiretta, il carattere residuale della disciplina dettata dalle successive previsioni dell'articolo 30<sup>202</sup>. In effetti, tale disposizione prende in considerazione i casi in cui un accordo contenga clausole c.d. “di subordinazione”, ovvero “di compatibilità”: in queste situazioni, l'accordo contenente le menzionate clausole conferisce priorità applicativa ad un altro trattato, rispetto al quale il primo si dichiara subordinato, ovvero compatibile. Ora, l'inserimento di apposite disposizioni convenzionali consente agli Stati contraenti di regolare direttamente i rapporti intercorrenti tra il trattato, che tali disposizioni contiene, ed ulteriori testi convenzionali vertenti sulla medesima materia: in questo senso, allo scopo di conferire preminenza alle scelte operate dalle Parti<sup>203</sup>, pare che i redattori, nel prendere in considerazione le clausole di subordinazione e compatibilità proprio in una delle disposizioni iniziali dell'articolo 30, abbiano inteso sottolineare come le regole sancite nei successivi paragrafi 3, 4 e 5 possano trovare applicazione solo in assenza di apposita regolazione applicativa posta dalle Parti, e presentino quindi natura eminentemente residuale<sup>204</sup>.

Carattere puramente suppletivo riveste dunque la disciplina contenuta al paragrafo 3 dell'articolo 30, concernente l'ipotesi in cui due trattati successivi, conclusi sulla medesima materia e presentanti profili di incompatibilità, siano stati stipulati dalle

---

201 In tal senso, v. F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., p. 1268; M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 404.

202 Sul punto, v. per tutti F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., p. 1268.

203 Ritiene che il paragrafo 2 dell'articolo 30, nell'attribuire preminente rilievo alle determinazioni delle Parti contraenti, intenda così incoraggiare queste ultime ad inserire apposite clausole che regolino i rapporti tra il trattato, che dette clausole contiene, e gli ulteriori accordi che con il primo potrebbero venire in conflitto E. ROUCOUNAS, *Engagements parallèles et contradictoires*, cit., p. 86.

204 In senso conforme a quanto riportato nel testo, ritiene che, con riferimento alle clausole di subordinazione e compatibilità, “the position of para. 2 in Article 30 demonstrates that any such conflict clause will also have priority over paras. 3 and 4” M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 405. Sottolinea invece come la natura residuale delle regole applicative poste dall'articolo 30 non emerga chiaramente dal testo di questo, derivando così il carattere suppletivo di tali norme dai soli lavori preparatori della Commissione di Diritto Internazionale I. SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, cit., p. 97.

stesse Parti contraenti. A questo proposito, e riprendendo in parte le considerazioni già svolte *supra*, si ribadisce che la disposizione convenzionale in discorso regge i rapporti intercorrenti tra trattati *in vigore*: in questo senso, perché possa trovare applicazione siffatta previsione, l'accordo anteriore non deve essere stato oggetto di abrogazione – nemmeno parziale – da parte della convenzione successiva<sup>205</sup>. Qualora, infatti, quest'ultima avesse contenuto abrogativo, e recasse clausole determinanti l'estinzione dell'intero trattato precedente, ovvero delle previsioni di questo rivelatesi in conflitto con le nuove disposizioni convenzionali, troverebbe applicazione *ex se* la disciplina posta dall'accordo più recente, senza che appaia nemmeno necessario far ricorso all'articolo 30 al fine di verificare quale, tra le previsioni pattizie incompatibili, risulti applicabile. Le medesime considerazioni spiegano poi efficacia con riferimento alle ipotesi abrogative (e sospensive) implicite previste dall'articolo 59 della Convenzione di Vienna, il cui verificarsi preclude, come già visto, l'operatività del paragrafo 3 dell'articolo 30<sup>206</sup>.

Venendo al contenuto di tale disposizione, la stessa dispone, facendo impiego del principio *lex posterior derogat priori*, che le previsioni del trattato anteriore possano trovare applicazione nei soli limiti in cui queste non siano in conflitto con l'accordo successivo<sup>207</sup>. In linea con quanto già ricostruito, in questo caso il criterio di operatività disposto dal paragrafo 3 dell'articolo 30 pare “neutralizzare” le disposizioni risultate soccombenti, dovendosi pertanto leggere nel senso di determinare non l'espunzione di

---

205 In questo senso, v. S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, Ledizioni, Milano, 2018, p. 92.

206 Reputa che esplichino effetti abrogativi pure le clausole, contenute in un trattato successivo, che dichiarino espressamente di modificare le previsioni di un trattato anteriore concluso tra le medesime Parti contraenti E. ROUCOUNAS, *Engagements parallèles et contradictoires*, cit., pp. 88-89. L'Autore sottolinea consequenzialmente come l'incompatibilità tra le disposizioni di modifica e quelle modificate non rientri nel campo di operatività dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna, trovando applicazione *ex se* la disciplina successiva.

207 Per un'applicazione del principio della *lex posterior* in senso pienamente coincidente con quanto sarebbe poi stato disposto dal paragrafo 3 dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna v. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, sentenza del 30 agosto 1924, *Publications. Série A*, n. 2, p. 31.

queste, bensì la mera priorità applicativa delle previsioni più recenti<sup>208</sup>.

Conclusioni conformi sul punto risultano spendibili anche rispetto ai casi considerati al paragrafo 4 dell'articolo 30, concernente l'ipotesi in cui trattati successivi vertenti sulla medesima materia non siano stati conclusi dagli stessi Contraenti, risultando essere parte della convenzione più recente solamente alcuni tra gli Stati legati dall'accordo anteriore. A questo riguardo, la Convenzione di Vienna distingue tra due situazioni: con riferimento al primo scenario, essa prescrive che, nelle relazioni intercorrenti tra i soggetti vincolati da entrambi i trattati, spieghi efficacia quanto disposto dal paragrafo 3 dell'articolo 30 (*i.e.*, in ossequio al principio della *lex posterior*, l'accordo antecedente può trovare applicazione nei limiti in cui le relative disposizioni non si pongano in contrasto con le previsioni della convenzione successiva). D'altro canto, avuto riguardo alla seconda delle situazioni previste, i rapporti sussistenti tra uno Stato parte di entrambi i trattati ed un altro Stato, vincolato da uno solo di essi, risultano retti, ai sensi del paragrafo 4, lett. *b*), dell'articolo 30, dall'accordo al quale partecipano ambedue gli Stati considerati. In quest'ultima ipotesi, dunque, i soggetti legati dalla convenzione anteriore, non aderenti all'accordo successivo, mantengono i propri diritti e doveri, basati sul primo testo convenzionale, rispetto alle Controparti, quand'anche queste siano divenute parti di un secondo trattato: d'altra parte, come già sottolineato, un accordo non potrebbe in alcun modo modificare la situazione giuridica soggettiva di un'entità statale a questo rimasta terza. Qualora, poi, le disposizioni poste da siffatti trattati successivi risultassero tra loro in conflitto, tale incompatibilità si tradurrebbe nell'insorgere di un'ipotesi di responsabilità internazionale per lo Stato gravato da obblighi confliggenti, non potendosi invece leggere le disposizioni del paragrafo 4, lett. *b*), dell'articolo 30, nel

---

208 In questo senso, v. F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., p. 1272. V. pure, con riferimento alla precedente versione dell'articolo 30, ma con considerazioni integralmente trasponibili, H. WALDOCK, *Cinquième rapport sur le droit des traités* (UN doc. A/6309/Rev.1). In *Annuaire de la Commission du Droit International*, vol. II, 1966, pagg. 1-54. In particolare, alla p. 35, si afferma che l'effetto pratico del terzo paragrafo dell'articolo 63 (ora: 30) “est sans aucun doute de neutraliser les dispositions incompatibles du premier traité, et, ainsi, d'en suspendre l'application, aussi longtemps que le nouveau traité est en vigueur”. Non aderisce invece a siffatta tesi, ritenendo che la disposizione in commento si risolva nell'abrogazione delle previsioni del trattato anteriore incompatibili con quelle poste dal trattato successivo F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., p. 498.

senso di sancire l'invalidità delle previsioni non risultate applicabili<sup>209</sup>.

Infine, le previsioni appena ripercorse, per come dettate dal paragrafo 4 dell'articolo 30, sono intese applicarsi senza pregiudizio per l'articolo 41 della Convenzione di Vienna: più in particolare, non potrebbero interpretarsi nel senso di superare le condizioni che l'articolo 41 impone perché alcune Parti di un accordo multilaterale possano legittimamente concludere un accordo successivo che modifichi, solamente nei rapporti *inter se*, le disposizioni del primo testo convenzionale<sup>210</sup>. D'altra parte, l'articolo 41 non dispone l'invalidità degli accordi modificativi che non rispettino i requisiti di legittimità dallo stesso posti, rimanendo questi validi ed efficaci pure nel caso in cui si pongano in conflitto con le disposizioni del trattato anteriore<sup>211</sup>: l'eventuale incompatibilità tra siffatte disposizioni convenzionali risulterà pertanto retta dalle disposizioni del paragrafo 4 dell'articolo 30<sup>212</sup>.

In conclusione, dopo aver esaminato la disciplina posta dalla Convenzione di Vienna in materia di successione nel tempo dei trattati, e terminato questo breve *excursus* in punto di applicazione delle norme convenzionali incompatibili, emerge chiaramente come le disposizioni della Convenzione menzionata aderiscano, come già anticipato, ad una prospettiva squisitamente consensualistica: gli Stati rimangono padroni dei propri obblighi convenzionali, potendo le Parti contraenti, in via generale, modificare, ovvero abrogare, le norme pattizie da queste poste. D'altra parte, pure nel caso in cui gli Stati

---

209 Sul punto, v. per tutti F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., pp. 503 e 504; F. PAOLILLO, *Article 30 – Convention de 1969*, cit., pp. 1275-1279.

210 Articolo 41 della Convenzione di Vienna: “Two or more of the parties to a multilateral treaty may conclude an agreement to modify the treaty as between themselves alone if: (a) the possibility of such a modification is provided for by the treaty; or (b) the modification in question is not prohibited by the treaty and: (i) does not affect the enjoyment by the other parties of their rights under the treaty or the performance of their obligations; (ii) does not relate to a provision, derogation from which is incompatible with the effective execution of the object and purpose of the treaty as a whole. Unless in a case falling under paragraph 1(a) the treaty otherwise provides, the parties in question shall notify the other parties of their intention to conclude the agreement and of the modification to the treaty for which it provides.”

211 Sul punto, v. per tutti F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., pp. 508-509.

212 In tal senso, *ex multis*, M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 537.

stipulassero accordi in conflitto con obblighi previamente assunti, la convenzione successiva così conclusa non sarebbe invalida, risolvendosi tale situazione di incompatibilità solamente in un'ipotesi di responsabilità internazionale.

### 2.3. Validità ed applicabilità degli accordi “precomunitari” conclusi tra alcuni Stati membri inter se.

#### 2.3.1. Notazioni preliminari.

Dopo aver sommariamente ripercorso, nei paragrafi che precedono, la disciplina che regge la validità, e l'operatività, degli accordi conclusi, *inter se*, dagli Stati appartenenti ad una Federazione (come più sopra definita), ovvero ad un'organizzazione internazionale, pare possibile procedere all'analisi dei principi ritenuti a tal riguardo operanti in seno all'Unione Europea, sì da verificarne la sovrapposibilità (o, quantomeno, l'assonanza) rispetto alla descritta normativa di matrice federale, oppure al diritto internazionale.

In particolare, tale attività ricostruttiva, nonché comparativa, verrà innanzitutto condotta con riferimento ai c.d. accordi “precomunitari”<sup>213</sup>, con tale locuzione qui designandosi i trattati conclusi dagli Stati membri dell'Unione Europea, *inter se*, anteriormente al 1° gennaio 1958 (data che segna, in particolare, l'entrata in vigore del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea<sup>214</sup>), ovvero, per gli Stati che abbiano aderito successivamente all'Unione, precedentemente al momento della loro adesione.

A tal proposito, come già accennato, si intende principalmente appurare se la disciplina europea cristallizzi principi normativi assimilabili a quelli posti dalla ripercorsa normazione di matrice federale, ovvero, alternativamente, dal diritto internazionale: del resto, si è già messo in luce come sussista una rilevante disomogeneità tra, da un lato, le condizioni di validità alle quali risultano sottoposti i trattati conclusi dagli Stati federati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione

<sup>213</sup> La locuzione impiegata nel testo è mutuata da F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 130.

<sup>214</sup> Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, non pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

federale, e, dall'altro lato, i requisiti di operatività a cui sono invece soggetti gli accordi intercorrenti tra gli Stati membri di un'organizzazione internazionale, stipulati precedentemente all'istituzione di questa. In effetti, da un canto, nell'ambito delle esperienze federali c.d. "classiche", sembrava ammettersi, in via generale, la perdurante validità delle convenzioni concluse dagli Stati federati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, purché le relative disposizioni convenzionali non si ponessero in contrasto con il dettato costituzionale<sup>215</sup>: in tali ultimi casi, la prevalenza gerarchica della Legge Fondamentale si riverberava nell'incostituzionalità (e, dunque, nella caducazione) delle previsioni pattizie rivelatesi *ex post* incompatibili con i precetti costituzionali<sup>216</sup>. D'altro canto, la Convenzione di Vienna del 1969, nel codificare, in via di principio, il regime ordinario a cui risultano sottoposti i trattati (compresi, in assenza di regole proprie, gli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali), non pare generalmente conferire superiorità gerarchica, *ex se*, agli accordi costitutivi di queste ultime<sup>217</sup>: in altri termini, gli Stati contraenti, quand'anche stretti da un vincolo di

---

215 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 1.

216 A sostegno di quanto ricostruito nel testo, v., con riferimento al sistema federale statunitense originario, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Wharton v. Wise*, cit., par. 167, che, con riferimento alla perdurante validità di un accordo del 1785 stipulato dallo Stato del Maryland e dallo Stato della Virginia, precisa tuttavia che "the provisions of the compact, so far as they were inconsistent with the Constitution of the United States, subsequently adopted, and to which Maryland and Virginia were parties, were, of course, suspended and superseded by it". Nel medesimo senso si poneva la Costituzione elvetica del 1848, la quale, all'articolo 6 delle disposizioni transitorie, precisava che permanevano in vigore i soli concordati il cui contenuto non fosse contrario all'emanato testo costituzionale. In definitiva, pare che, dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione federale, le previsioni pattizie preesistenti con la stessa incompatibili dovessero ritenersi caducate.

217 Pur non attribuendo, in via generale, valore di preminenza gerarchica ai trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali in quanto tali, la Convenzione di Vienna del 1969 pare in ogni caso riconoscere natura di "higher law" alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. In effetti, come si è già precisato *supra*, sotto-paragrafo 2.2.3, l'articolo 30 di siffatto testo convenzionale, nel regolare l'operatività di disposizioni convenzionali successive tra loro incompatibili, fa espressamente salvo l'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, il quale sancisce la prevalenza degli obblighi da questa derivanti sui doveri di condotta discendenti da ogni altro trattato internazionale. D'altra parte, tale prevalenza non si traduce nell'invalidità, bensì nella semplice neutralizzazione, delle previsioni pattizie rivelatesi incompatibili con gli obblighi discendenti dalla Carta.

associazione successivo, restano certamente liberi di modificare, ovvero abrogare, una convenzione precedentemente dagli stessi conclusa, ma, qualora ciò non avvenga, nemmeno implicitamente, il trattato successivo e quello anteriore, pur vertenti sulla medesima materia e presentanti profili di incompatibilità, restano parimenti in vigore, e l'operatività delle disposizioni tra loro in conflitto è governata dall'articolo 30 della Convenzione di Vienna, che, dettando regole non di validità, bensì di mera priorità applicativa, sancisce la prevalenza della *lex posterior* nei rapporti convenzionali tra le medesime Parti<sup>218</sup>.

### 2.3.2. La disciplina europea in materia di accordi “precomunitari” conclusi esclusivamente tra Stati membri.

Ripercorsa la descritta difformità regolativa, e volgendo l'attenzione alla disciplina vigente in seno all'Unione Europea in materia di operatività ed applicabilità delle convenzioni “precomunitarie” concluse dagli Stati membri *inter se*, occorre in prima battuta precisare che il dettato dei Trattati Istitutivi nulla sancisce in proposito. In effetti, sebbene il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea contenga, all'articolo 351, una c.d. “clausola di compatibilità”, che fa salve le posizioni giuridiche, attive e passive, derivanti da accordi stipulati dagli Stati membri anteriormente al 1958 (ovvero, per gli Stati aderenti, precedentemente alla propria adesione)<sup>219</sup>, questa non è ritenuta applicarsi ai rapporti convenzionali intercorrenti tra gli Stati membri. In effetti, la Corte di

---

218 In tal senso, v. *supra*, presente capitolo, par. 2.

219 L'articolo 351 TFUE recita “(1) le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. (2) Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta. (3) Nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi consentiti nei trattati da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante dell'instaurazione dell'Unione e sono, per ciò stesso, indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, all'attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli altri Stati membri.”



Giustizia ha precisato, per mezzo di consolidata giurisprudenza, che siffatto articolo intende solamente assicurare che l'applicazione dei Trattati Istitutivi (e, di conseguenza, del diritto derivato) non pregiudichi la possibilità, per uno Stato membro parte di una convenzione anteriore, di rispettare i propri *obblighi* da questa derivanti, così garantendosi i diritti degli *Stati terzi* co-contrattanti<sup>220</sup>. In questo senso, l'articolo 351 TFUE non potrebbe essere invocato, sì da far prevalere una disposizione convenzionale anteriore sul diritto europeo, né al fine di esercitare un *diritto* che uno Stato membro vanta nei confronti di una Parte contraente terza<sup>221</sup>, né, come già anticipato, nell'ambito delle relazioni intercorrenti tra soli Stati membri.

Tale indirizzo interpretativo conduce pertanto a ritenere, in primo luogo, che le convenzioni anteriori concluse tra gli Stati membri *inter se* soccombano in caso di conflitto con disposizioni contenute nei Trattati Istitutivi, ovvero in atti di diritto derivato, che da questi traggono forza. In effetti, la Corte di Giustizia ha recisamente sancito che, non estendendosi la tutela offerta dall'articolo 351 TFUE agli accordi anteriori stipulati unicamente tra Stati membri, l'attuazione di siffatti trattati non potrebbe incidere sull'applicazione del diritto europeo nell'ambito dei rapporti interni all'Unione<sup>222</sup>, potendosi invece ammettere l'operatività delle disposizioni convenzionali ancora in essere tra gli Stati membri qualora queste non si rivelino incompatibili con i

---

220 Sul punto, v. per tutti Corte di Giustizia, *Attorney General c. Juan C. Burgoa*, causa C-812/79, ECLI:EU:C:1980:231, sentenza del 14 ottobre 1980, par. 8.

221 Sul punto, v., *ex multis*, F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, cit., pp. 128 ss. Nel sottolineare come la Corte di Giustizia abbia interpretato l'attuale articolo 351 TFUE nel senso di consentire la disapplicazione del diritto europeo al solo fine di permettere l'adempimento di obblighi convenzionali anteriori gravanti in capo agli Stati membri, e non invece allo scopo di legittimare il parallelo esercizio di diritti da parte di questi ultimi, l'Autore mette in luce come tale soluzione ermeneutica intenda effettuare un bilanciamento tra, da un lato, l'esigenza di garantire la piena effettività del diritto dell'Unione e, dall'altro, la necessità di evitare ipotesi di responsabilità internazionale in capo agli Stati membri destinatari di obblighi pattizi anteriori.

222 Così, Corte di Giustizia, *Annunziata Matteucci c. Communauté française de Belgique et Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique*, causa 235/87, ECLI:EU:C:1988:460, sentenza del 27 settembre 1988, par. 14.

Trattati Istitutivi e con gli ulteriori atti di diritto derivato<sup>223</sup>.

Ora, sebbene la Corte di Giustizia paia trarre i descritti risultati interpretativi dall'impiego di strumenti giuridici propri, limitandosi, in via generale, a considerare le norme europee come prevalenti, quasi in senso gerarchico, qualora le stesse confliggano con previsioni convenzionali anteriori<sup>224</sup>, la disciplina così posta si rivela essere, anche a primo sguardo, ampiamente sovrapponibile ai canoni normativi fissati dal diritto internazionale<sup>225</sup>. La Convenzione di Vienna del 1969, infatti, al suo articolo 30, paragrafo 3, espressamente sancisce l'applicabilità, in caso di trattati successivi conclusi dalle medesime Parti, della *lex posterior*, ammettendosi l'operatività dell'accordo anteriore nei soli limiti in cui le relative disposizioni siano compatibili con il dettato convenzionale del secondo trattato. D'altra parte, in virtù della flessibilità che informa la gerarchia delle fonti del diritto internazionale, la quale ben consente che una norma di grado inferiore deroghi ad una previsione di grado superiore, non v'è ostacolo a che la disciplina applicabile tra le medesime Parti contraenti, a titolo di *lex posterior*, sia data da una fonte di terzo grado: in questo senso, risulta pienamente conforme ai principi di diritto internazionale il riconoscimento della prevalenza degli atti di diritto derivato sulle previsioni convenzionali incompatibili poste anteriormente dagli stessi Stati membri<sup>226</sup>.

Tanto precisato, ulteriori considerazioni, tuttavia, si impongono, il cui tenore risulta determinante al fine di stabilire la tendenziale coincidenza tra i canoni normativi fissati, nella materia qui di interesse, dalla disciplina europea e quelli delineati, parallelamente, dal diritto internazionale. In effetti, a ben vedere, i principi enucleati dalla Corte di

---

223 In senso conforme, v. Corte di Giustizia, *Exportur SA c. LOR SA e Confiserie du Tech*, causa C-3/91, ECLI:EU:C:1992:420, sentenza del 10 novembre 1992, specialmente par. 39.

224 Reputa che la Corte di Giustizia, “in case of conflict, [...] simply places EC law as hierarchically superior, without bothering to add much argument or to analyse the situation in the light of international law” J. KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 126.

225 Nel senso di cui nel testo, v. B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*. In G. DE BÚRCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford - Portland, 2000, pagg. 31-58, p. 46.

226 Sul punto, v. L. S. ROSSI, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., p. 258.

Giustizia, appena ripercorsi, nel sancire espressamente la sola prevalenza dei Trattati Istitutivi sulle convenzioni anteriori con questi incompatibili, non consentono, *ex se*, conclusioni univoche, rivelandosi, in linea di principio, pienamente rispondenti sia al criterio internazionalistico della *lex posterior*, sia al canone gerarchico proprio dei contesti federali: infatti, se si considerano solamente i rapporti intercorrenti tra la Costituzione centrale ed i trattati inter-statali anteriori, si ricorderà che questi, nell'ambito delle prime esperienze federali, si risolvevano ... nella prevalenza delle disposizioni costituzionali successive rispetto alle previsioni pattizie incompatibili, ferma restando, in via generale, la perdurante operatività delle regole convenzionali non in contrasto con il dettato costituzionale, nonché con il diritto federale che da questo discende. In definitiva, qualora una Costituzione federale mantenga in vigore i trattati conclusi anteriormente dagli Stati federati, la prevalenza gerarchica della prima pare condurre, in tali situazioni, ad esiti applicativi sostanzialmente assimilabili a quelli conseguenti all'adozione del criterio internazionalistico della *lex posterior* – in estrema sintesi, all'operatività dell'atto (costituzionale) successivo, ed alla soccombenza delle convenzioni anteriori con questo incompatibili.

Al contrario, le Costituzioni federali, sopra descritte, ed il diritto internazionale, come codificato dalla Convenzione di Vienna del 1969, regolamentano in modo accentuatamente difforme gli *effetti* che conseguono all'insorgere di un conflitto tra le disposizioni convenzionali precedenti, concluse dagli Stati membri, e l'atto successivo stipulato dagli stessi (*i.e.*, nel primo caso, la medesima Costituzione federale; nel secondo caso, un ulteriore trattato, qui inteso quale istitutivo di un'organizzazione internazionale). Ebbene, a questo proposito, la Corte di Giustizia pare implicitamente aderire ai principi enunciati dall'articolo 30, paragrafo 3, della Convenzione di Vienna. In effetti, nel rilevare l'incompatibilità tra il diritto europeo e determinate disposizioni pattizie anteriormente stipulate dagli Stati membri, e nel sancire la prevalenza del primo sulle seconde, i giudici di Lussemburgo sembrano ritenere che queste ultime siano da considerarsi “neutralizzate”, sebbene ancora in vigore: in particolare, siffatta conclusione discende dall'utilizzo, seppur non sempre univoco e privo di ambiguità<sup>227</sup>,

---

227 Sottolinea il carattere non sempre univoco delle locuzioni impiegate dalla Corte di Giustizia S.

SALUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, cit., p. 126.

di locuzioni (quali “le disposizioni di una convenzione [...] *non possono applicarsi* [...] qualora risultino in contrasto con le norme del Trattato”<sup>228</sup>; ovvero “il trattato CEE, nelle materie che disciplina, *prevale* sulle convenzioni concluse dagli Stati membri prima della sua entrata in vigore”<sup>229</sup>) che paiono disporre la semplice inapplicabilità, e non già l'espunzione, delle disposizioni convenzionali anteriori risultate soccombenti.

Un siffatto approccio interpretativo sembra in primo luogo allontanarsi dai canoni normativi propri del contesto federale, nell'ambito del quale il conflitto tra la Costituzione centrale e le disposizioni convenzionali precedentemente in vigore si è visto determinare, in virtù della superiorità gerarchica della prima, la caducazione delle previsioni pattizie rivelatesi *ex post* in contraddizione con il dettato dell'intervenuta Legge fondamentale.

La Corte di Giustizia, nel limitarsi ad affermare la mera “neutralizzazione” delle previsioni convenzionali anteriori incompatibili con il diritto europeo, pare invece porsi in stretta aderenza ai principi di diritto internazionale, mostrando infatti di conformarsi alle norme codificate all'articolo 30, paragrafo 3, della Convenzione di Vienna nel pieno rispetto delle ulteriori regole cristallizzate in siffatto testo convenzionale. In effetti, i giudici di Lussemburgo, evocando la semplice inapplicabilità delle disposizioni convenzionali incompatibili con il diritto europeo, paiono suggerire che la conclusione, da parte degli Stati membri, dei Trattati Istitutivi dell'Unione non abbia determinato, in assenza di clausole abrogative espresse, l'abrogazione implicita degli accordi anteriori che, vincolanti le medesime Parti contraenti, si rivelassero in conflitto con i trattati europei. Del resto, “this is a tall order to prove”<sup>230</sup>: ai sensi dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna, infatti, perché si produca implicitamente l'abrogazione di una

---

228 Così, Corte di Giustizia, *Exportur SA c. LOR SA e Confiserie du Tech*, cit., par. 8; corsivo aggiunto.

229 In questi termini, Corte di Giustizia, *Annunziata Matteucci c. Communauté française de Belgique et Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique*, cit., par. 22; corsivo aggiunto.

230 Ritiene che sia opera argomentativa complessa sostenere che “the member states abrogated, implicitly or explicitly, all bilateral agreements between them which would be incompatible with [EU] law” J. KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, cit., p. 126. Pare aderire a tale posizione anche S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, cit., p. 126.

convenzione antecedente, nella sua totalità, occorre il verificarsi di condizioni stringenti, richiedendosi, in particolare, che il trattato successivo, vertente sulla medesima materia e concluso dagli stessi Stati contraenti, rechi disposizioni convenzionali a tal punto incompatibili con la disciplina posta precedentemente che l'applicazione simultanea dei due testi pattizi si riveli impossibile. Il conflitto tra alcune soltanto delle disposizioni convenzionali successive non pare invece risolversi nell'abrogazione delle previsioni antecedenti, risultando ricompreso nel campo d'applicazione dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna, che, al riguardo, detta solamente criteri di mera priorità applicativa.

Risulta pertanto conforme ai principi enunciati in siffatto accordo di codificazione l'aver sancito espressamente, da parte della Corte di Giustizia, la mera prevalenza del diritto europeo rispetto a convenzioni antecedenti, specie se queste si pongono limitatamente in conflitto con il primo. Proprio un'interferenza incidentale tra un accordo bilaterale anteriore ed il diritto comunitario è al cuore, per esempio, della sentenza *Matteucci*, già citata più volte, nel quadro della quale era venuto in rilievo un trattato del 1956, stipulato tra il Regno del Belgio e la Repubblica Federale di Germania, avente ad oggetto la concessione di borse di studio, da parte di ciascuno degli Stati contraenti, ai cittadini della Controparte, perché gli stessi potessero intraprendere percorsi negli istituti di formazione, ovvero perfezionare la propria preparazione, nel territorio dello Stato non di cittadinanza. Alla ricorrente, cittadina italiana residente in Belgio, veniva negata una borsa di perfezionamento in ragione della sua nazionalità, dal momento che l'accordo del 1956 riservava tali sussidi ai cittadini dei due Stati contraenti: come si vede, siffatto trattato si poneva dunque in conflitto con il diritto comunitario, in quanto andava a ledere il principio della parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori appartenenti agli altri Stati membri, riconosciuto dal Trattato CEE e dal regolamento 1612/68. Ora, non v'è dubbio che l'adempimento dell'obbligo derivante dall'accordo del 1956 (*i.e.*, riservare borse di studio ai soli cittadini dello Stato co-contraente) si risolvesse nella violazione di un diverso dovere di condotta imposto dal diritto europeo (*i.e.*, garantire la parità di trattamento tra i lavoratori comunitari): in questo senso, il Trattato CEE e la convenzione stipulata dal Belgio e dalla Germania possono ritenersi, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione di

Vienna, vertere sulla medesima materia, posto che, come già riportato *supra*, il requisito dell'identità d'oggetto, imposto da siffatta disposizione ai fini della propria applicabilità, è da reputarsi soddisfatto, indipendentemente dalla materia trattata dai due accordi successivi, qualora “the behaviour required by a rule of one [treaty] entails the violation of a rule of the other”<sup>231</sup>. In questo senso, il riconoscimento della prevalenza del diritto comunitario sulle disposizioni incompatibili del trattato del 1956 pare essere effettuato, da parte della Corte di Giustizia, in piena conformità con quanto prescritto dall'articolo 30, paragrafo 3, della Convenzione di Vienna<sup>232</sup>. D'altra parte, qualora i giudici di Lussemburgo avessero invece sancito l'*abrogazione*, e non già la mera *disapplicazione*, dell'accordo “precomunitario” in discorso, siffatto risultato ermeneutico non avrebbe trovato radicamento nell'articolo 59 della Convenzione del 1969, poiché tale

---

231 In questi termini, B. CONFORTI, *Consistency among Treaty Obligations*, cit., p. 188. Nel medesimo senso, v. pure *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission (Finalized by Martti Koskenniemi)*, cit., par. 254. Sul punto, v. anche *supra*, presente capitolo, sottoparagrafo 2.2.3.

232 Non aderisce alla ricostruzione effettuata nel testo S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, cit., pp. 127-128. In particolare, l'Autore valorizza un'interpretazione restrittiva del requisito della medesimezza d'oggetto, imposto dall'articolo 30 della Convenzione di Vienna al fine della propria operatività. In questo senso, verterebbero sulla stessa materia solamente quegli accordi concernenti il medesimo settore materiale (sul punto, v. anche, in termini pressoché sovrapponibili, C. J. BORGES, *Resolving Treaty Conflicts*, cit., p. 580). Chiaramente, siffatta posizione impedisce di ricondurre all'alveo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna la situazione di conflitto tra previsioni convenzionali successive scrutinata nel quadro della sentenza *Matteucci*: in questo senso, l'Autore ritiene che la sancita prevalenza del diritto comunitario sull'accordo del 1956 sia conseguenza dell'affermazione, da parte della Corte di Giustizia, del “principio per cui la semplice conclusione dei Trattati costitutivi avrebbe avuto come effetto quello di abrogare, tacitamente, tutti i trattati precedenti incompatibili”. Sulla scorta di tale ricostruzione, sembra dunque che l'Autore attribuisca ai Trattati Istitutivi un valore di preminenza gerarchica che pare richiamare, per certi versi, quello conferito alle Costituzioni federali: indipendentemente dagli aspetti materiali disciplinati dagli accordi precedenti stipulati dagli Stati membri *inter se*, i Trattati europei ne determinerebbero l'estinzione in caso di incompatibilità – e ciò, mentre la Convenzione di Vienna, ai suoi articoli 30 e 59, si limiterebbe invece a regolare i rapporti tra trattati materialmente omogenei, assicurando nel contempo la parallela applicazione di accordi vertenti su materie diverse, anche in caso di reciproca interferenza regolativa.

disposizione, da un lato, non pare contemplare l'espunzione implicita di singole previsioni convenzionali anteriori, mentre dall'altro richiede, affinché il trattato precedente si estingua, una generale incompatibilità tra le due convenzioni successive – situazione che, nel caso *Matteucci*, non si dava, né poteva darsi, stante il fatto che, all'epoca della controversia, la Comunità Europea era sprovvista di competenza nel settore dell'istruzione, riconosciuto come ambito di intervento comunitario solamente in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht<sup>233</sup>.

### 2.3.3. Profili di operatività delle convenzioni multilaterali anteriori vincolanti anche Stati membri dell'Unione.

Conclusa l'analisi del regime giuridico applicabile agli accordi “precomunitari” conclusi unicamente dagli Stati membri *inter se*, e rivolgendo invece l'attenzione alle convenzioni multilaterali anteriori che vincolano *anche*, ma non esclusivamente, gli Stati dell'Unione, si può notare come la Corte di Giustizia, pure con riferimento a siffatte situazioni, abbia enunciato canoni di disciplina largamente conformi al diritto internazionale. In effetti, nel ribadire che l'attuale articolo 351 TFUE non legittima la soccombenza del diritto europeo nei rapporti intercorrenti tra gli Stati membri, salvaguardando esclusivamente le posizioni giuridiche dei terzi che discendano da trattati anteriori, i giudici di Lussemburgo hanno sancito che, qualora una convenzione multilaterale, stipulata precedentemente tra Stati membri e Paesi terzi, verta sulle medesime materie disciplinate dai Trattati Istitutivi, siffatto testo convenzionale continuerà a governare esclusivamente le relazioni intercorrenti tra gli Stati membri ed i terzi co-contrattanti, così garantendosi il rispetto dei diritti di questi ultimi ed i corrispondenti obblighi dei primi, mentre nei rapporti interni all'Unione (*i.e.*, nei rapporti tra gli Stati membri, egualmente contrattanti) prevarrà il diritto europeo<sup>234</sup>.

---

233 A tal proposito, si rimanda al titolo II, articolo G, punto 36), del Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 29 luglio 1992, C 191, pagg. 1-112.

234 Così, Corte di Giustizia, *Commissione della Comunità Economica Europea c. Governo della Repubblica Italiana* (tubi e valvole), causa 10/61, ECLI:EU:C:1962:2, sentenza del 27 febbraio 1962, par. B).

In altri termini, la Corte di Giustizia ha precisato che, dovendosi intendere l'articolo 351 TFUE come mera garanzia affinché l'applicazione del diritto europeo non si risolva nella compressione di posizioni giuridiche attive riconosciute, in capo a Stati terzi, in forza di legami convenzionali antecedenti, non si potrebbero far valere, in virtù di tale articolo, le disposizioni di una convenzione multilaterale precedente, della quale siano parti alcuni Stati membri ed ulteriori Contraenti terzi, nei rapporti intercorrenti tra i primi soltanto, così applicando la disciplina convenzionale anteriore, e parallelamente disapplicando il diritto europeo<sup>235</sup>. D'altra parte, le previsioni della menzionata convenzione multilaterale, continuando pacificamente a reggere le relazioni tra gli Stati membri e le Parti co-contraenti terze, sono riconosciute determinare i diritti ancora esigibili da queste ultime ed i corrispondenti obblighi dei primi – obblighi che, in forza dell'articolo 351 TFUE, gli Stati membri ben possono adempiere anche derogando al diritto dell'Unione<sup>236</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, pare dunque che la soluzione interpretativa enucleata dalla Corte di Giustizia si ponga in tendenziale aderenza al principio

---

235 In tal senso, v., *ex multis*, Corte di Giustizia, *Conegate Limited c. HM Customs & Excise*, causa 121/85, ECLI:EU:C:1986:114, sentenza dell'11 marzo 1986, par. 23-26; Corte di Giustizia, *Ministère Public c. Gérard Deserbais*, causa 286/86, ECLI:EU:C:1988:434, sentenza del 22 settembre 1988, par. 16-18; Corte di Giustizia, *Radio Telefis Eireann (RTE) e Independent Television Publications Ltd (ITP) c. Commissione delle Comunità Europee*, cause riunite C-241/91 P e C-242/91 P, ECLI:EU:C:1995:98, sentenza del 6 aprile 1995, par. 84.

236 Sul punto, in termini molto efficaci, v. *Commissione della Comunità Economica Europea c. Governo della Repubblica Italiana* (tubi e valvole), cit. In particolare, nel quadro di tale pronuncia, la Corte di Giustizia, dopo aver affermato che il diritto comunitario prevale, nei rapporti interni, sulle convenzioni concluse dagli Stati membri, ivi compresi i trattati stipulati in ambito GATT, precisa che, comunque, non risultano pregiudicati “i diritti e gli obblighi degli Stati membri nei confronti degli Stati terzi derivanti da convenzioni concluse prima dell'entrata in vigore del Trattato C.E.E. Dall'articolo 234 (ora: 351 TFUE) deriva che agli Stati membri ed a quelli terzi, firmatari dello stesso accordo di Ginevra del 1956 [concordato nell'ambito del GATT], verranno applicate tariffe diverse. Ma ciò non è che un normale effetto del Trattato istitutivo della C.E.E. Il modo in cui gli Stati membri procedono fra di loro per ridurre i dazi doganali non può dar luogo a critiche da parte degli Stati terzi, qualora il disarmo doganale si compia in conformità alle norme del Trattato e non leda i diritti che gli Stati terzi vantano in virtù di convenzioni vigenti”.



internazionalistico del “relativisme conventionnel”<sup>237</sup>, il cui nocciolo precettivo risulta esplicitato dalla massima *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* – massima che ribadisce, in particolare, che i diritti conferiti ad uno Stato contraente in forza di un legame convenzionale non potrebbero venire obliterati per mezzo di un successivo trattato a cui lo stesso non partecipi. Del resto, a tale principio risulta improntato anche l'articolo 30, paragrafo 4, della Convenzione di Vienna: in effetti, ivi si statuisce che, in caso di successione tra due trattati concernenti la stessa materia, conclusi da Stati contraenti solo parzialmente coincidenti, nelle relazioni tra le Parti vincolate da entrambe le convenzioni prevarrà la *lex posterior*, mentre i rapporti intercorrenti tra uno Stato parte di ambo gli accordi ed un altro Stato, vincolato da uno solo dei due, risulteranno retti, nei diritti e negli obblighi reciproci, dal trattato di cui entrambi sono contraenti<sup>238</sup>.

La disciplina appena ripercorsa, individuata dalla Corte di Giustizia, pare pertanto conforme al diritto internazionale come codificato dalla Convenzione di Vienna, posto che, da un lato, la prevalenza del diritto europeo nell'ambito delle relazioni intercorrenti tra soli Stati membri appare in linea con il criterio applicativo della *lex posterior*, e, dall'altro, risulta riconosciuta (e garantita, in forza dell'articolo 351 TFUE) la perdurante

237 La locuzione impiegata nel testo è mutuata da F. CAPOTORTI, *L'estinction et la suspension des traités*, cit., p. 504.

238 Sul punto, v. anche *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 2.2.3. Occorre d'altra parte notare che, conformemente a quanto già ricostruito nella sezione 2.3.2, la disciplina europea e quella dettata al paragrafo 4 dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna non sono perfettamente sovrapponibili. In effetti, tale ultima disposizione, in caso di due trattati successivi vertenti sulla medesima materia conclusi da Stati solo parzialmente coincidenti, dispone che “ as between a State party to both treaties and a State party to only one of the treaties, the treaty to which both States are parties governs their mutual rights and obligations”. In questo senso, la Convenzione di Vienna sembra implicare, in particolare, che la stipulazione di un ulteriore trattato sulla medesima materia, concluso da alcuni solamente tra gli Stati contraenti di un primo accordo, in nulla incida sui diritti e sugli obblighi reciproci pattuiti nell'ambito della convenzione antecedente, restando tali situazioni giuridiche soggettive globalmente intatte. D'altra parte, l'interpretazione che la Corte di Giustizia ha fornito dell'attuale articolo 351 TFUE consente di far salvi solamente i diritti convenzionali anteriori degli Stati terzi, dovendosi invece ritenere che gli Stati membri abbiano rinunciato ai benefici spettanti loro nel quadro dell'accordo previgente, mantenendo solamente gli obblighi che da questo derivano. Sul punto, v. F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, cit., pp. 128-129.

esigibilità dei diritti derivanti, in capo alle Parti terze, dalla convenzione multilaterale anteriore, la quale continua a reggere i rapporti tra queste e gli Stati membri contraenti – e ciò, appunto in aderenza al principio dell'inefficacia dei trattati nei confronti dei terzi.

Tanto ricostruito, la descritta disciplina europea pare tuttavia pienamente applicabile solo nel caso in cui l'accordo anteriore, a cui aderiscono alcuni Stati membri, si limiti a creare obblighi bilaterali tra le Parti, e non istituisca, invece, obblighi multilaterali tra tutti gli Stati contraenti: infatti, in tale ultima situazione convenzionale, ogni Parte potrebbe esigere che i doveri di condotta pattuiti siano adempiuti in ogni caso, e non solamente nei propri confronti<sup>239</sup>.

In effetti, qualora una convenzione multilaterale, stipulata anteriormente anche da alcuni Stati membri, richiedesse un'osservanza uniforme da parte di tutti i Contraenti, non tollerando la disapplicazione delle proprie disposizioni nell'ambito dei singoli rapporti bilaterali, l'operatività dei principi enunciati dalla Corte di Giustizia, risolvendosi nella prevalenza del diritto europeo nelle relazioni interne all'Unione, integrerebbe una violazione dei diritti convenzionali dei terzi co-contraenti, quand'anche nei confronti di questi, in virtù dell'articolo 351 TFUE, fosse garantito l'adempimento degli obblighi convenzionali assunti dagli Stati membri<sup>240</sup>.

A questo riguardo, pur non pronunciandosi espressamente circa l'idoneità di fattispecie meramente interne all'Unione a coinvolgere diritti conferiti a Stati terzi nel quadro di una convenzione istitutiva obblighi multilaterali, la Corte di Giustizia sembra in ogni caso aver implicitamente ammesso la possibilità che l'articolo 351 TFUE possa essere invocato al fine di disapplicare il diritto europeo nelle relazioni tra soli Stati membri, qualora l'accordo anteriore di cui questi risultino parte richieda un'osservanza

---

239 Traccia la distinzione, richiamata nel testo, tra obblighi bilaterali ed obblighi multilaterali Corte di Giustizia, *Regina c. Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, causa 34/79, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 25 ottobre 1979, ECLI:EU:C:1979:246, pag. 3833. Tale distinzione è stata poi ripresa da Corte di Giustizia, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, causa C-324/93, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 4 ottobre 1994, par. 33.

240 In questo senso, v. L. S. ROSSI, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., p. 261.

uniforme<sup>241</sup>. In effetti, nel caso *Henn e Darby*<sup>242</sup>, avente ad oggetto il divieto di importazione, imposto dal Regno Unito, di articoli indecenti ed osceni, i giudici remittenti avevano domandato alla Corte di Giustizia se siffatte restrizioni potessero essere ritenute giustificate, pure qualora operanti in un contesto puramente intracomunitario, in virtù, in particolare, degli obblighi posti, in capo al Regno Unito, dalla Convenzione di Ginevra del 1923 sulla repressione della circolazione e del traffico di materiale osceno<sup>243</sup>. Ora, siffatto testo convenzionale era stato espressamente qualificato dalla Commissione europea come istituente obblighi multilaterali, poiché il libero commercio di materiale osceno nello spazio comunitario avrebbe potuto frustrare gli sforzi degli Stati intesi a reprimere il traffico di tali merci<sup>244</sup>. Pur non pronunciandosi sul punto in virtù della ritenuta compatibilità tra gli obblighi discendenti dalla Convenzione di Ginevra ed il diritto comunitario (che infatti giustificava, e giustifica tutt'oggi, divieti e restrizioni all'importazione per ragioni di moralità pubblica), la Corte di Giustizia pare tuttavia condurre la propria argomentazione lungo binari differenti rispetto a quelli seguiti in altre pronunce relative a relazioni interne all'Unione: in effetti, se con riferimento a tali fattispecie i giudici di Lussemburgo si erano limitati a sancire, piuttosto laconicamente, che le disposizioni convenzionali stipulate anteriormente all'entrata in vigore del TCEE non potevano “essere fatte valere nei rapporti tra gli Stati membri”<sup>245</sup>, nel caso *Henn e Darby* tale precisazione non risulta reiterata, facendosi solamente riferimento alla tutela apprestata dall'attuale articolo 351 TFUE ai diritti ed agli obblighi anteriormente pattuiti tra Stati membri e Contraenti terzi. Ora, all'epoca della controversia, la Corte di Giustizia aveva già affermato che siffatta clausola di

---

241 Così, R. MASTROIANNI, *Diritto internazionale e diritto d'autore*, Giuffrè Editore, Milano, 1997, pp. 219-220.

242 Corte di Giustizia, *Regina c. Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, causa 34/79, ECLI:EU:C:1979:295, sentenza del 14 dicembre 1979.

243 Convenzione internazionale sulla repressione della circolazione e del traffico di materiale osceno, firmata a Ginevra il 12 settembre 1923 ed entrata in vigore il 7 agosto 1924, in *League of Nations, Treaty Series*, vol. 27, p. 214.

244 Sul punto, Corte di Giustizia, *Regina c. Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., p. 3833.

245 In tali termini, per esempio, Corte di Giustizia, *Conegate Limited c. HM Customs & Excise*, cit., par. 24.

compatibilità era intesa salvaguardare esclusivamente i diritti degli Stati estranei alla Comunità: questo, unito alla mancanza di riferimenti al carattere “meramente interno” della controversia, può indurre a ritenere che i giudici di Lussemburgo non abbiano *a priori* negato la possibilità che, in forza della Convenzione di Ginevra del 1923, gli Stati terzi contraenti potessero esigere l'applicazione delle relative disposizioni convenzionali anche nei rapporti intercorrenti tra i soli Stati membri.

Maggiori aperture al riguardo sono poi ravvisabili in particolare nel contesto della sentenza resa nel caso *Evans*<sup>246</sup>, riguardante l'importazione di una sostanza stupefacente (la diamorfina) da uno Stato membro (i Paesi Bassi) ad un altro (il Regno Unito). In effetti, il commercio e la distribuzione di siffatto oppiaceo rientrano nell'ambito applicativo della Convenzione di New York del 1961<sup>247</sup>, la quale richiede l'adozione di misure atte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti delle sostanze stupefacenti nella stessa considerate. Stante l'oggetto della disciplina posta da siffatto testo convenzionale, e la portata dei doveri di condotta che questo impone in capo agli Stati contraenti, tale accordo è stato inteso istituire obblighi non bilaterali, bensì multilaterali: del resto, la mancata predisposizione dei controlli richiesti dalla Convenzione in discorso è idonea a pregiudicare non solamente la posizione degli Stati contraenti concretamente coinvolti in una singola operazione di fornitura, ma anche quella di tutte le altre Parti, in quanto tali interessate a regolare in modo stringente il commercio di sostanze stupefacenti<sup>248</sup>.

Ora, nel considerare la compatibilità tra la disciplina europea vigente in materia di scambi intracomunitari e gli obblighi discendenti dalla Convenzione di New York, la Corte di Giustizia non ha preso esplicita posizione circa la natura dei doveri di condotta prescritti da tale accordo, non pronunciandosi circa l'esistenza di un obbligo convenzionale, gravante in capo agli Stati membri, consistente nell'adottare le misure

---

246 Corte di Giustizia, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, causa C-324/93, ECLI:EU:C:1995:84, sentenza del 28 marzo 1995.

247 Convenzione unica sugli stupefacenti, firmata a New York il 30 marzo 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1964, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, p. 280.

248 Così Corte di Giustizia, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., par. 33.

pattuite pure nell'ambito dei reciproci rapporti, e non solamente nei confronti delle Parti contraenti terze. D'altra parte, i giudici di Lussemburgo hanno puntualizzato che una norma di diritto europeo ben può essere resa inoperante da un trattato internazionale anteriore qualora lo stesso imponga allo Stato membro contraente obblighi il cui adempimento possa essere ancora preteso dalle altre Parti, terze rispetto all'Unione: è tuttavia compito del giudice del rinvio stabilire in cosa si sostanzino detti obblighi, ed in quale misura questi si pongano in contrasto con il diritto europeo<sup>249</sup>.

Rimettendo all'operatore interno il compito di determinare la portata dei doveri di condotta discendenti dalla Convenzione di New York, la Corte di Giustizia sembra dunque, in buona sostanza, aver delegato al giudice nazionale l'onere di stabilire se gli obblighi imposti da tale testo convenzionale siano meramente bilaterali, ovvero multilaterali: così facendo, tuttavia, i giudici di Lussemburgo paiono aver virtualmente ammesso la possibilità che, appurata la necessità di garantire un'applicazione uniforme della Convenzione del 1961, si proceda alla disapplicazione, anche nei rapporti interni all'Unione, delle norme di diritto europeo rivelatesi incompatibili con gli obblighi convenzionali da questa discendenti<sup>250</sup>.

---

249 Corte di Giustizia, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, cit., par. 27-30,

250 Le aperture mostrate dalla Corte di Giustizia circa la possibilità di disapplicare le norme europee anche nei rapporti intercorrenti tra Stati membri sono state ritenute in dottrina conformi al diritto internazionale, specie avuto riguardo all'articolo 41, paragrafo 1, lett. b), della Convenzione di Vienna. In effetti, siffatto articolo sancisce, come già ricordato *supra*, le condizioni che determinano la legittimità degli accordi aventi ad oggetto la modifica di una convenzione multilaterale anteriore nei rapporti intercorrenti tra alcune parti soltanto: in particolare, risulterebbe preclusa, e comporterebbe conseguentemente l'insorgere di un'ipotesi di responsabilità internazionale, la conclusione di un trattato successivo che leda i diritti, ovvero gli obblighi, degli Stati contraenti rimasti terzi rispetto al secondo accordo. Parimenti illegittima sarebbe poi, d'altro canto, la stipulazione di una convenzione successiva che impedisca la realizzazione effettiva dell'oggetto e dello scopo del trattato anteriore. Ciò posto, ritenendosi che l'articolo 41 regoli la legittimità di ogni accordo che deroghi, *inter se*, agli obblighi discendenti da un trattato multilaterale anteriore, si dovrebbe conseguentemente reputare che lo stesso comporti l'illegittimità della prevalenza del diritto europeo, quand'anche nei rapporti intercorrenti tra i soli Stati membri, nel caso in cui questi ultimi, Parti contraenti di una convenzione multilaterale anteriore, siano tenuti a garantirne in ogni caso l'applicazione uniforme, poiché l'inoperatività delle disposizioni convenzionali, seppur nell'ambito di alcuni tra i singoli rapporti

#### 2.3.4. La disciplina europea in punto di validità ed applicabilità dei trattati bilaterali di investimento precedentemente conclusi dagli Stati membri *inter se*.

Al termine della disamina, appena condotta, dei margini di applicabilità riconosciuti agli accordi multilaterali anteriori conclusi *anche* da alcuni Stati membri, si ritiene infine necessario effettuare un breve richiamo alla disciplina europea sulla cui scorta risultano regolati i profili di validità ed operatività di un'ulteriore, ed ultima, categoria di accordi “precomunitari”, conclusi *inter se* dagli Stati appartenenti all'Unione: i trattati bilaterali di investimento (TBI), come tali delineanti le regole applicabili, e gli *standard* di protezione esigibili, rispetto agli investimenti condotti dagli investitori di uno Stato contraente nel territorio della Controparte<sup>251</sup>. Più specificamente, attraverso siffatti accordi, una Parte concede generalmente, agli investitori definiti convenzionalmente come aventi la nazionalità dell'altra Parte contraente, favorevoli condizioni di trattamento, nonché il consenso a risolvere le controversie, insorte tra detto Stato e l'investitore della controparte, per mezzo di una peculiare forma di arbitrato, l'arbitrato sugli investimenti<sup>252</sup>.

Ora, per quel che qui ci concerne, numerose convenzioni di tal genere sono state stipulate, nei decenni passati, tra Stati già appartenenti all'Unione Europea e, in particolare, Paesi dell'Europa centrale ed orientale, poi divenuti Membri dell'Unione a loro volta: in questo senso, dalla data dell'adesione di questi ultimi, i preesistenti legami convenzionali si sono trasformati, in mancanza di recesso, in vincoli pattizi sussistenti tra soli Stati membri<sup>253</sup>. A tal riguardo, si impone dunque una disamina dei principi

---

bilaterali sussistenti tra le Parti, frustrerebbe l'oggetto, ovvero lo scopo, del trattato anteriore, rendendolo ineffettivo. In questo senso, v. K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The European Union as an Actor under International Law*. In *Yearbook of European Law*, 1 (1999), pagg. 95-138, pp. 115-116. Per una disamina del contenuto precettivo dell'articolo 41 della Convenzione di Vienna v. invece *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 2.2.3.

251 In materia di trattati bilaterali di investimento, v. per tutti M. SORNARAJAH, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press, Cambridge, terza edizione, 2010, pp. 172-235.

252 Sul punto, v. A. LANG, *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*. In *Eurojus*, 2 (2020), 13 giugno 2020, par. 1.

253 Così, N. LAVRANOS, *Member States' Bilateral Investment Treaties (BITs): Lost in Transition?*. In *Hague Yearbook of International Law*, 24 (2011), pagg. 281-311, p. 299. Molti dei trattati bilaterali di

disciplinanti la perdurante operatività di siffatti trattati bilaterali di investimento; una precisazione preliminare è tuttavia necessaria. In effetti, gli accordi qui in discorso non sono stati presi in considerazione nel corso della seconda sezione del presente paragrafo, nel quadro della quale si è condotta, in via generale, l'analisi dei criteri sulla cui base la Corte di Giustizia ha sancito i margini di applicabilità degli accordi “precomunitari” vincolanti esclusivamente alcuni Stati membri *inter se*: ora, ciò si deve non ad una qualche particolarità propria della disciplina europea concernente l'operatività dei TBI (in effetti, lo si anticipa, tali accordi sono stati reputati astrattamente applicabili solo nella misura in cui non confliggano con il diritto europeo, in piena conformità con quanto sancito in riferimento alle altre convenzioni anteriori concluse tra soli Stati membri), quanto piuttosto in forza, da un lato, della specificità di siffatti accordi<sup>254</sup>, i quali, regolanti un settore materiale peculiare, paiono formare un sistema a sé, come tale da tenersi preferibilmente distinto rispetto all'insieme dei trattati (bilaterali) non di investimento. Dall'altro lato, e soprattutto, tale trattazione separata si impone poiché, con riferimento ai profili di validità ed operatività dei TBI, la Commissione europea ha prodotto osservazioni scritte nell'ambito, in particolare, di un procedimento arbitrale concernente la violazione, da parte della Slovacchia, degli obblighi discendenti da un trattato bilaterale di investimento concluso con i Paesi Bassi<sup>255</sup>. Ora, tali osservazioni scritte si rivelano particolarmente interessanti poiché, nel

---

investimento menzionati nel testo furono conclusi a seguito della disgregazione del blocco sovietico e della conseguente transizione ad un'economia di mercato dei Paesi che vi appartenevano (sul punto, v. P. MARIANI, *The Future of BITs between EU Member States: are intra-EU BITs compatible with the internal market?*. In G. SACERDOTI, P. ACCONCI, M. VALENTI, A. DE LUCA (a cura di), *General Interests of Host States in International Investment Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pagg. 265-286, p. 265). In effetti, la conclusione di siffatti trattati, oltre a favorire, almeno in via di principio, l'afflusso del capitale necessario per l'ammodernamento del sistema produttivo dei Paesi già satelliti dell'URSS, era altresì ritenuta necessaria al fine di segnalare l'avvenuto superamento di una politica interna non particolarmente incline alla protezione degli investimenti stranieri. In tal senso, v. M. SORNARAJAH, *The International Law on Foreign Investment*, cit., p. 172.

254 Sulle specificità dei trattati bilaterali di investimento v. in particolare M. SORNARAJAH, *The International Law on Foreign Investment*, cit.

255 Corte Permanente di Arbitrato, *Eureka B.V. c. the Slovak Republic, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension*, PCA Case n. 2008-13, lodo del 26 ottobre 2010. Le osservazioni scritte

quadro delle stesse, la Commissione ha vagliato la perdurante operatività delle disposizioni del TBI in questione sia applicando nozioni ed istituti propri del diritto dell'Unione, sia facendo uso delle regole internazionalistiche codificate nella Convenzione di Vienna: ebbene, il confronto tra le due ricostruzioni teoriche effettuate si dimostra di rilievo poiché, pur nella diversità degli strumenti giuridici utilizzati, l'esito regolatorio pare essere sostanzialmente il medesimo.

A questo riguardo, infatti, la Commissione ha in primo luogo considerato la validità e l'applicabilità delle disposizioni contenute nel TBI alla luce del principio del primato delle norme di diritto dell'Unione, sancendo in particolare che le regole europee “take supremacy not only over the national legal systems, but also over bilateral agreements concluded between Member States”<sup>256</sup>. In questo senso, ogni conflitto tra le previsioni convenzionali anteriormente stipulate dagli Stati membri, da un lato, e le regole europee, dall'altro, si risolverebbe nella necessaria prevalenza di queste ultime, potendosi invece ammettere l'applicabilità dell'accordo anteriore solo nella misura in cui lo stesso si riveli non in contraddizione con il diritto dell'Unione. D'altra parte, tale preminenza delle norme europee, dal valore quasi gerarchico, non saprebbe tuttavia tradursi nell'invalidità, ovvero nell'espunzione, delle previsioni risultate con le stesse incompatibili, determinandone invece la mera disapplicazione – e ciò, sia con riferimento alla normativa interna degli Stati membri, sia avuto riguardo a disposizioni convenzionali da questi anteriormente pattuite<sup>257</sup>.

---

prodotte dalla Commissione Europea sono riportate ai parr. 175-196.

256 *Ivi*, par. 180.

257 In particolare, la Commissione europea precisa che “as a result of the supremacy of EU law vis-à-vis pre-accession treaties between Member States, conflicts between BIT provisions and EU law cannot be resolved by interpreting and applying the relevant EU law provisions in the light of the BIT. [...] Furthermore, in the EU legal system, national legislation of an EU Member State that is incompatible with EU law does not become ‘invalid’; it merely cannot be applied where it conflicts with EU law. The same applies in the Commission’s view, to existing intra-EU BITs that contain provisions that are incompatible with EU law: neither the BIT as such nor the conflicting provisions become ‘invalid’; but they cannot be applied where they conflict with EU law.” (il brano è ripreso testualmente in Corte Permanente di Arbitrato, *Eureka B.V. c. the Slovak Republic*, par. 180). Tale prospettiva interpretativa risulta conforme, in linea generale, con quanto sostenuto, sempre da parte della Commissione europea, nel quadro di una missiva prodotta nell'ambito di un precedente procedimento arbitrale, parimenti



Pari esito normativo discenderebbe poi, nella prospettiva interpretativa avanzata dalla Commissione, in virtù dei principi di diritto internazionale codificati nella Convenzione di Vienna: in effetti, pur ponendosi in un'ottica meramente internazionalistica, “the conclusion cannot be any different: for all states that accede to the EU, the EU treaties are to be regarded as a 'later treaty', *lex posterior*”<sup>258</sup>. In questo senso, l'articolo 30, paragrafo 3, della Convenzione di Vienna risulterebbe reggere i rapporti di incompatibilità sussistenti tra il diritto dell'Unione ed alcune delle disposizioni convenzionali contenute nel TBI posto sotto lo scrutinio arbitrale: in particolare, tale articolo determinerebbe la prevalenza delle norme europee, e la parallela inoperatività (e non certo l'espunzione) delle previsioni pattizie reputate invece inapplicabili<sup>259</sup>. Resterebbe ferma, d'altra parte, la possibilità di procedere all'applicazione dell'accordo anteriore nei limiti in cui questo si riveli essere non in contraddizione con il diritto dell'Unione.

Per consequenzialità logica, le appena esposte ricostruzioni avanzate dalla

---

incentrato sulla pretesa violazione degli obblighi derivanti in capo allo Stato ospite in forza di un TBI, anteriormente concluso da due Parti contraenti, oggi appartenenti entrambe all'Unione. In effetti, in tale contesto si era sostenuto che “based on ECJ jurisprudence, Article 307 EC is not applicable once all parties of an agreement have become Member States. Consequently, such agreements cannot prevail over Community law. For facts occurring after accession, the BIT is not applicable to matters falling under Community competence. Only certain residual matters, such as diplomatic representation, expropriation and eventually investment promotion, would appear to remain in question. Therefore, where the EC Treaty or secondary legislation are in conflict with some of these BITs' provisions - or should the EU adopt such rules in the future - Community law will automatically prevail over the non-conforming BIT provisions. [...] However, the effective prevalence of the EU acquis does not entail, at the same time, the automatic termination of the concerned BITs or, necessarily, the non application of all their provisions. Without prejudice to the primacy of Community law, to terminate these agreements, Member States would have to strictly follow the relevant procedure provided for this in regard in the agreements themselves. Such termination cannot have a retroactive effect.” Il contenuto della lettera scritta dalla Commissione europea risulta riprodotto in questi termini in Istituto Arbitrale della Camera di Commercio di Stoccolma, *Eastern Sugar B.V. v. the Czech Republic*, SCC case n. 088/2004, lodo parziale del 27 marzo 2007, par. 119.

258 Corte Permanente di Arbitrato, *Eureka B.V. c. the Slovak Republic, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension*, cit., par. 181.

259 *Ivi*, par. 188.

Commissione risultano essere basate sull'assunto della perdurante operatività del TBI in discorso. In effetti, tale istituzione europea ha riconosciuto come detto testo convenzionale non potesse ritenersi abrogato dalle Parti, né espressamente, né, soprattutto, implicitamente: l'estinzione del TBI, sebbene reputata “desiderabile”<sup>260</sup> (dal momento che avrebbe determinato, ed a monte, il venir meno delle disposizioni convenzionali anteriori, rispetto alle quali non sarebbe stato nemmeno necessario statuire la prevalenza delle norme europee, anche facendo impiego del principio del primato), è infatti ritenuta non poter discendere, in particolare, dall'articolo 59 della Convenzione di Vienna, poiché, sebbene sia da reputarsi che il considerato accordo di investimento ed i Trattati europei vertano sulla medesima materia<sup>261</sup>, tra le rispettive

---

260 *Ivi*, par. 187.

261 La Commissione europea, nel sottolineare come i Trattati europei e i TBI debbano essere considerati vertere sulla medesima materia, opera un fugace riferimento al lodo arbitrale reso nel caso *Eastern Sugar* (Corte Permanente di Arbitrato, *Eureka B.V. c. the Slovak Republic, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension*, cit., par. 191). In effetti, nell'ambito del relativo procedimento, il collegio arbitrale aveva ritenuto che siffatta sovrapposizione materiale non si desse, reputandosi così preclusa, sulla scorta anche di ulteriori ragioni, l'applicazione dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna nel caso di specie (così, Istituto Arbitrale della Camera di Commercio di Stoccolma, *Eastern Sugar B.V. v. the Czech Republic*, cit., par. 159 ss. Per un commento critico di tale lodo v. M. BURGSTALLER, *European Law and Investment Treaties*. In *Journal of International Arbitration*, 2 (2009), pagg. 181-216). Ora, un tale risultato ermeneutico ha trovato poco credito in dottrina, la quale ha invece evidenziato che, pur aderendosi alla prospettiva teorica per cui due trattati devono considerarsi vertere sulla medesima materia qualora regolino lo stesso settore materiale, “intra-EU BITs can still be considered as having the same subject matter as EU law. [...] [Indeed,] both intra-EU BITs and the EU Treaties deal with foreign investment activity, and provide rules for the same aspects of foreign investment regulation, namely their post-establishment treatment and operation, capital movements/transfers and limitations on private property rights” (in questi termini, A. DIMOPOULOS, *The Validity and Applicability of International Investment Agreements between EU Member States under EU and International Law*. In *Common Market Law Review*, 1 (2011), pagg. 63-93, p. 74). D'altra parte, il collegio arbitrale pronunciatosi sul caso *Eastern Sugar* sembra aver adottato, in tale occasione, un'interpretazione assai restrittiva del requisito della medesimezza d'oggetto, come tale necessario ai fini dell'applicabilità dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna: in effetti, gli arbitri paiono aver ritenuto che due trattati vertano sulla medesima materia qualora attribuiscono gli stessi diritti ai propri beneficiari, siano essi terzi, ovvero le medesime Parti contraenti (in questo senso, v. A. DIMOPOULOS, *The Validity and Applicability of International Investment Agreements between EU*

disposizioni sembra non riscontrarsi un grado di incompatibilità tale da renderne impossibile l'applicazione simultanea<sup>262</sup>.

Ora, tanto precisato, pare possibile concludersi che, seppur per mezzo di strumenti giuridici disomogenei, la Commissione europea è giunta a conclusioni in linea di principio univoche. In effetti, sia impiegando il principio del primato del diritto dell'Unione, sia utilizzando i canoni codificati nell'articolo 30 della Convenzione di Vienna, tale istituzione ha definito, nei medesimi termini, i margini della perdurante operatività dei TBI (ancora) in vigore: in particolare, questi risultano applicabili nei limiti in cui siano compatibili con il diritto europeo, le cui norme invece prevalgono in caso di conflitto tra lo stesso e le previsioni convenzionali anteriori, le quali vengono specularmente disapplicate. In questo senso, lo si nota incidentalmente, i criteri applicativi enucleati dalla Commissione paiono nettamente difformi rispetto ai principi operanti nel contesto delle prime esperienze federali, posto che, come riportato *supra*<sup>263</sup>,

*Member States under EU and International Law*, cit., p. 74). Ora, una tale interpretazione non pare trovare fondamento nel diritto internazionale, tanto che la soluzione accolta in siffatto lodo (come in altri) è stata ritenuta essere stata guidata anche da ragioni di *policy*. In questo senso, v. L. FUMAGALLI, *Meccanismi ISDS negli intra-EU BITs: la Corte di Giustizia pone fine ad un lungo dibattito. E ora?*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 3 (2018), pagg. 896-906, p. 898.

262 Come emerge anche solo dalla missiva, a firma della Commissione europea, prodotta nell'ambito del procedimento arbitrale relativo al caso *Eastern Sugar*, i TBI regolano pure aspetti, seppur di profilo minore, che non risultano essere presi in considerazione dal diritto dell'Unione (il contenuto della lettera appena menzionata, riprodotto *supra*, è reperibile in Istituto Arbitrale della Camera di Commercio di Stoccolma, *Eastern Sugar B.V. v. the Czech Republic*, cit., par. 119). Tra questi, particolare peso riveste la protezione, offerta convenzionalmente agli investitori dell'altra Parte contraente, contro il rischio di espropriazione, ovvero nazionalizzazione, delle relative proprietà, situate nello Stato ospite. In effetti, la disciplina europea non fornisce forme equivalenti di garanzia sostanziale avverso provvedimenti espropriativi "meramente nazionali" (*i.e.*, emanati in virtù del solo diritto nazionale, e non in attuazione di obblighi sovranazionali - sul punto, v. A. DIMOPOULOS, *The Validity and Applicability of International Investment Agreements between EU Member States under EU and International Law*, cit., p. 89). In questo senso, risulta essere di difficile sostenibilità teorica l'affermazione dell'avvenuta estinzione, ai sensi dell'articolo 59 della Convenzione di Vienna, dei TBI conclusi anteriormente dagli Stati membri, posto che, almeno in forza di tale difformità regolativa, che si estende su più aspetti, è astrattamente immaginabile un'applicazione simultanea del diritto europeo e di diverse disposizioni convenzionali.

263 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 1. Quanto ivi ricostruito risulta altresì ripreso nella parte

la Costituzione centrale, in quanto tale fondante la validità delle norme ulteriormente ricomprese nell'ordinamento giuridico federale, era considerata prevalere, determinandone la caducazione, sulle previsioni convenzionali anteriori, stipulate *inter se* dagli Stati federati, che con la stessa si ponessero in contrasto.

Gli sforzi ricostruttivi compiuti dalla Commissione risultano essere sostanzialmente avallati dai risultati interpretativi recentemente raggiunti dalla Corte di Giustizia, pronunciatisi, nel caso *Achmea*, circa i profili di inconciliabilità sussistenti tra i Trattati europei (in particolare, il TFUE) ed il meccanismo di risoluzione delle controversie previsto in un accordo bilaterale in materia di investimenti, vigente tra i Paesi Bassi e la Slovacchia<sup>264</sup>. In effetti, nel quadro della pronuncia resa su detti aspetti, i giudici di Lussemburgo hanno sancito, nello specifico, che si pone in contrasto con il diritto dell'Unione la previsione, nell'ambito di un TBI concluso da due Stati membri *inter se*, di una clausola compromissoria che consenta all'investitore di una delle Parti, in caso di controversie riguardanti gli investimenti condotti nell'altro Stato contraente, di adire un collegio arbitrale la cui competenza detto Stato si è impegnato a rispettare<sup>265</sup>. Del resto, siffatto meccanismo di risoluzione delle controversie è idoneo ad inficiare, in particolare, le prerogative giurisdizionali della Corte di Giustizia, in quanto tali garanzia

---

iniziale di questo paragrafo, nell'ambito del sotto-paragrafo 2.3.1.

264 Corte di Giustizia, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, sentenza del 6 marzo 2018. Si noti che, per mezzo di tale pronuncia, i giudici di Lussemburgo hanno preso in esame i medesimi fatti già oggetto del lodo arbitrale reso nel caso *Eureka*, sopra citato. In effetti, la Slovacchia, risultata soccombente all'esito del relativo procedimento arbitrale, aveva proposto ricorso di annullamento avverso il lodo definitivo innanzi ai giudici tedeschi, competenti a pronunciarsi su tale ricorso in virtù della scelta, operata dalle Parti, di stabilire la sede dell'arbitrato a Francoforte sul Meno. Nel contesto di siffatta procedura giudiziale, la Corte Federale di Giustizia, adita in appello, aveva poi sollevato, in via pregiudiziale, le questioni di cui la Corte di Giustizia si è occupata nella sentenza resa nel caso *Achmea*. Per un commento di quest'ultima pronuncia, *ex plurimis*, v. in particolare F. MUNARI, C. CELLERINO, *EU Law is Alive and Healthy: the Achmea case and a Happy Good-Bye to Intra-EU Bilateral Investment Treaties*. In *SIDIBlog*, 17 aprile 2018; L. FUMAGALLI, *Meccanismi ISDS negli intra-EU BITs: la Corte di Giustizia pone fine ad un lungo dibattito. E ora?*, cit.; J. H. POHL, *Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea case: Legal Autonomy Bounded by Mutual Trust? ECJ 6 March 2018, Case C-284/16, Slovak Republic v. Achmea*. In *European Constitutional Law Review*, 4 (2018), pagg. 767-791.

265 Corte di Giustizia, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, cit., par. 60.

di una piena ed uniforme efficacia del diritto dell'Unione: in effetti, il collegio arbitrale istituito ai sensi del TBI risulta chiamato ad interpretare, ed ad applicare, le norme europee (rilevanti, nell'ambito del procedimento d'arbitrato, sia a titolo di diritto vigente nello Stato contraente interessato dalla disputa, sia in quanto accordo internazionale vincolante le due Parti del trattato di investimento), senza che sia garantita ai giudici di Lussemburgo la possibilità di indicare, in via pregiudiziale, la portata da attribuirsi alle norme europee applicate nel quadro di siffatto procedimento arbitrale<sup>266</sup>.

Ora, lasciando in un canto il preciso percorso argomentativo seguito dalla Corte di Giustizia al fine di sancire l'incompatibilità tra il diritto dell'Unione e la previsione, nell'ambito di un trattato bilaterale di investimento, di una clausola compromissoria come quella appena descritta, preme qui sottolineare come, nell'ambito della pronuncia resa sul caso *Achmea*, i giudici di Lussemburgo abbiano raggiunto risultati interpretativi conformi in linea di principio ai suesposti canoni normativi individuati dalla Commissione in materia di TBI – e difformi, invece, rispetto alla disciplina vigente in seno ad una Federazione.

In effetti, rilevando l'esistenza di un contrasto tra una disposizione convenzionale, stipulata anteriormente da due Stati membri *inter se*, ed i principi di diritto europeo, la Corte di Giustizia ha sancito la prevalenza dei secondi, e la parallela inoperatività della precedente previsione pattizia<sup>267</sup>. Quest'ultima, d'altro canto, risulta essere meramente “neutralizzata”, senza che sembri potersi fare discendere dalla pronuncia della Corte di Giustizia un qualche effetto caducatorio (come invece sarebbe avvenuto in un contesto federale, come sopra definito), ovvero abrogativo. Tale conclusione appare confermata, del resto, dalla successiva stipulazione di un trattato, da parte di alcuni Stati membri

---

266 *Ivi*, parr. 39-59.

267 La Corte di Giustizia, nell'ambito nella pronuncia resa sul caso *Achmea*, ha sancito la prevalenza del diritto europeo, e la parallela disapplicazione della previsioni pattizie con questo contrastanti, nei termini seguenti: “ gli articoli 267 e 344 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una norma contenuta in un accordo internazionale concluso tra gli Stati membri, come l'articolo 8 del TBI, in forza della quale un investitore di uno di detti Stati membri, in caso di controversia riguardante gli investimenti nell'altro Stato membro, può avviare un procedimento contro tale ultimo Stato membro dinanzi ad un collegio arbitrale, la cui competenza detto Stato membro si è impegnato ad accettare”. Così, Corte di Giustizia, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, cit., par. 60.

dell'Unione, avente ad oggetto l'estinzione degli accordi bilaterali in materia di investimenti tra gli stessi vigenti: in effetti, nel quadro del preambolo, le Parti contraenti dichiarano di agire “in ottemperanza all'obbligo [...] di conformare i rispettivi ordinamenti giuridici al diritto dell'Unione, [traendo] le necessarie conseguenze da detto diritto come interpretato nella sentenza [*Achmea*]”<sup>268</sup>. In questo senso, in conformità ai rilievi avanzati dalla Commissione europea, ed in linea con quanto ricostruito *supra* anche con riferimento ai trattati anteriori conclusi esclusivamente dagli Stati membri *inter se*, pare che l'incompatibilità tra previsioni pattizie precedenti ed il diritto dell'Unione, quand'anche dichiarata dalla Corte di Giustizia, si risolva nella mera prevalenza delle norme europee, facendo al più sorgere, in virtù del principio di leale collaborazione, il dovere degli Stati membri di varare appositi interventi ablativi<sup>269</sup>, da intraprendersi, in particolare, in conformità ai principi di diritto internazionale.

D'altra parte, e tornando ai criteri applicativi sanciti dai giudici di Lussemburgo nel caso *Achmea*, si rileva come la Corte di Giustizia abbia solamente affermato la contraddizione tra *determinate* disposizioni del TBI (in particolare, le previsioni dettate in materia di risoluzione delle controversie per mezzo di un procedimento arbitrale) ed i Trattati europei, non sancendo, invece, la *complessiva* incompatibilità tra gli accordi in materia di investimenti ed il diritto dell'Unione. Al di là, infatti, dei limiti “di procedura” che richiedevano alla Corte di pronunciarsi sulle sole questioni poste dal giudice del rinvio, la sentenza resa sul caso *Achmea* nulla sancisce, nemmeno incidentalmente, circa

---

268 Accordo sull'estinzione dei Trattati Bilaterali di Investimento tra Stati Membri dell'Unione Europea, firmato a Bruxelles il 5 maggio 2020 ed entrato in vigore il 29 agosto 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 29 maggio 2020, L 169. Sempre nell'ambito del preambolo di tale trattato, le Parti contraenti precisano che, in forza della sentenza *Achmea*, “le clausole compromissorie per investitori e Stati contenute nei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea (trattati bilaterali di investimento interni all'Unione) sono in contrasto con i trattati dell'UE e che, per effetto di tale incompatibilità, risultano *inapplicabili* a decorrere dalla data in cui l'ultima delle parti del trattato bilaterale di investimento interno all'Unione è diventata Stato membro dell'Unione europea” (corsivo aggiunto).

269 Sul punto, v. A. DIMOPOULOS, *The Validity and Applicability of International Investment Agreements between EU Member States under EU and International Law*, cit., p. 71. In senso conforme, v. altresì A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 183.

l'(in)compatibilità con i Trattati europei delle disposizioni sostanziali contenute nei TBI, in tal modo apparentemente conformandosi alla prospettiva della Commissione, la quale, in piena aderenza ai principi di diritto internazionale, aveva prospettato un conflitto meramente parziale tra tali testi convenzionali successivi, non fosse altro che in forza del fatto che i trattati bilaterali di investimento disciplinano, in generale, anche aspetti non specificamente considerati dal diritto dell'Unione.

Tale precisazione si impone poiché, in dottrina, si era da più parti invocata una soluzione interpretativa, da adottarsi da parte della Corte di Giustizia, la quale, valorizzando il principio del primato, addivenisse a sancire una generale contraddizione tra i TBI ed il diritto dell'Unione – e ciò, come si è detto, in difformità rispetto agli esiti normativi derivanti dall'applicazione del diritto internazionale<sup>270</sup>. In questo senso, pare invece che i giudici di Lussemburgo, nel rilevare un conflitto tra i Trattati europei e la sola clausola compromissoria recata negli accordi in materia di investimenti, non abbiano legittimato siffatta lettura estensiva del principio del primato, così pervenendo a delineare criteri di disciplina sovrapponibili rispetto a quelli derivanti dalla piana applicazione dei precetti normativi contenuti negli articoli 30 e 59 della Convenzione di Vienna.

Tali, ultimi, rilievi consentono in definitiva di ritenere provata la conclusione secondo cui, nel regolare i profili di validità e perdurante applicabilità degli accordi anteriori conclusi dagli Stati membri, la Corte di Giustizia, pur facendo impiego di strumenti giuridici propri, pare riconoscere, a detti accordi precedenti, margini operativi sostanzialmente coincidenti con gli spazi applicativi che a questi sarebbero riconosciuti in forza della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – e ciò, sia con riferimento agli accordi conclusi *solamente* tra Stati membri, qualunque sia la materia oggetto di regolamentazione pattizia, sia avuto riguardo alle convenzioni multilaterali a cui abbiano aderito *anche* alcuni Membri dell'Unione.

---

270 In tal senso, v. L. FUMAGALLI, *Meccanismi ISDS negli intra-EU BITs: la Corte di Giustizia pone fine ad un lungo dibattito. E ora?*, cit., p. 904.

2.4. Validità ed applicabilità degli accordi internazionali conclusi tra alcuni Stati membri successivamente all'istituzione delle Comunità Europee, ovvero alla propria adesione all'Unione.

2.4.1. Accordi conclusi da Stati appartenenti ad una Federazione e convenzioni stipulate da Membri di un'organizzazione internazionale: profili (diversi) di operatività.

Come si è sottolineato nei paragrafi iniziali del presente capitolo, l'afferenza ad una Federazione, ovvero ad un'organizzazione internazionale, non preclude la possibilità, per gli Stati a queste appartenenti, di vincolarsi reciprocamente per mezzo di accordi conclusi *inter se*: beninteso, i trattati così stipulati risultano sottoposti, quanto alle relative condizioni di validità, nonché di applicabilità, ai canoni stabiliti rispettivamente dalla disciplina di matrice federale, ovvero dal diritto internazionale, in particolare come codificato dalla Convenzione di Vienna del 1969.

Più nello specifico, ripercorrendo brevemente quanto già ricostruito nel corso di questo lavoro<sup>271</sup>, si ricorda che, nel contesto delle esperienze federali c.d. “classiche”, le convenzioni concluse tra le entità periferiche soggiacevano a rigidi requisiti di validità, dovendo da un canto rispettare, nei proprio contenuto precettivo, il diritto federale e le prerogative dell'autorità centrale, e, dall'altro canto, non potendo creare, tra le Parti contraenti, legami politici tali da minare la coesione interna alla Federazione, provocando così alterazioni nell'equilibrio sussistente tra i diversi elementi componenti di questa. Calando la ricostruzione appena condotta più nel dettaglio, si precisa che, tra le descritte condizioni di validità, il divieto di stringere convenzionalmente alleanze particolari era considerato rivestire, in via generale, natura assoluta, così precludendosi in radice tali ipotesi pattizie per via dei rischi disgregativi che queste avrebbero recato con sé. D'altra parte, sebbene virtualmente ammessi, i trattati di carattere non politico erano invece oggetto di uno scrutinio di *opportunità*, da operarsi da parte delle istituzioni federali, sì da verificare che la disciplina convenzionale eventualmente pattuita non solo non violasse il diritto federale, ovvero le previsioni costituzionali, ma anche che la stessa non incidesse sul pieno esplicarsi delle prerogative dell'autorità centrale, ovvero sui diritti delle entità federate non ricomprese nel vincolo pattizio – in

---

<sup>271</sup> Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 1.



definitiva, sugli interessi della Federazione nel suo complesso. Ora, ponendo mente ai sistemi costituzionali analizzati *supra*<sup>272</sup>, tali ultime considerazioni spiegano piena efficacia solamente con riferimento all'ordinamento fondato sulla Costituzione elvetica del 1848, nonché rispetto al sistema statunitense. Infatti, esclusivamente nel quadro di siffatti contesti federali si rinviene un espresso riconoscimento costituzionale del menzionato meccanismo di validazione (politica) degli accordi conclusi tra le entità federate, predisposto per appurare la conformità di quanto pattuito rispetto all'interesse nazionale.

Se questo è indubabilmente vero, pare tuttavia possibile teorizzarsi che, pure nell'ambito dell'ordinamento basato sulla Costituzione imperiale tedesca del 1871, si potesse richiedere, a pena di invalidità, il rispetto, da parte delle previsioni convenzionali stipulate tra gli Stati federati, delle posizioni proprie delle altre entità periferiche, nonché del libero esplicarsi del potere federale nell'ambito delle materie di rispettiva competenza – e ciò, in virtù del c.d. principio di “lealtà federale”, ritenuto operante già in seno al secondo Reich<sup>273</sup>. In questo senso, sembra che, anche nel quadro del sistema fondato sulla Costituzione imperiale del 1871, gli Stati federati, nel concludere un accordo *inter se*, potessero ritenersi chiamati non solo ad esercitare esclusivamente i poteri di propria spettanza, senza travalicare i confini di suddivisione delle competenze, ma anche ad agire in osservanza dell'interesse complessivo della Federazione, la cui lesione sarebbe stata, però, da appurarsi per via giudiziale, e non già ad opera delle istituzioni politiche federali.

Ricostruite in siffatti termini le condizioni di validità a cui risultavano soggetti i trattati conclusi tra le entità periferiche nel contesto delle esperienze federali c.d. “classiche”, ed evidenziato come, in forza di tali requisiti, si intendesse, in linea di principio, tutelare l'interesse nazionale, nonché scongiurare i rischi disgregativi derivanti dalla conclusione di alleanze particolari tra alcuni Stati federati, pare ancora opportuno sottolineare come il mancato rispetto delle descritte condizioni, traducendosi nell'invalidità degli accordi conclusi in spregio delle stesse, impedisse alle previsioni

---

272 *Ibidem*.

273 Sull'operatività del principio di “lealtà federale” (c.d. *Bundestreue*) nel quadro dell'ordinamento tedesco fondato sulla Costituzione imperiale del 1871 v. in particolare *supra*, prologo, nota 23.

convenzionali eventualmente stipulate di produrre effetti, risultando esse pertanto radicalmente inidonee a determinare le reciproche posizioni delle Parti contraenti.

Ciò precisato con riferimento alle esperienze federali c.d. “classiche”, e rivolgendo invece l'attenzione alla validità ed applicabilità degli accordi conclusi tra alcuni soltanto degli Stati appartenenti ad un'organizzazione internazionale, emerge come le soluzioni cristallizzate nel dettato della Convenzione di Vienna del 1969, pur informate al principio *pacta sunt servanda*, si risolvano in esiti applicativi sensibilmente difformi rispetto a quelli discendenti dalla normativa di matrice federale.

Più in particolare, la Convenzione di Vienna prende in considerazione, al suo articolo 41, il fenomeno pattizio delle modifiche *inter se*, andando così a regolare proprio le convenzioni con cui alcuni Contraenti di un trattato multilaterale anteriore alterano, nei loro rapporti reciproci, la disciplina in quest'ultimo contenuta. Ora, aderendo ad un'ottica sostanzialistica<sup>274</sup>, sembra possibile ricondurre al campo d'applicazione dell'articolo in parola non solamente le ipotesi in cui determinate Parti di un accordo anteriore stipulino un secondo trattato avente ad oggetto *principale* la modifica del primo, ma altresì i casi (qui di interesse) in cui alcuni Contraenti di una convenzione multilaterale previgente concludano tra loro un ulteriore accordo che, avente oggetto, ovvero obiettivi, riconducibili al campo d'azione della prima, contenga però precetti regolativi difformi e derogatori rispetto alla disciplina anteriormente pattuita.

Ciò posto, il menzionato articolo convenzionale sancisce la (mera) illegittimità degli accordi di modifica *inter se*, come sopra descritti, qualora questi non possano essere eseguiti senza che siano violati gli obblighi assunti nei confronti degli Stati contraenti, parti del trattato precedente, non ricompresi nel successivo vincolo pattizio<sup>275</sup>. In effetti,

274 Sembra invece sposare una prospettiva formalistica, non aderendo all'ottica sostanzialistica proposta nel testo, J. KLABBERS, *Treaties, Amendment and Revision*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

275 Quanto sostenuto nel testo trova conforto nell'analisi dei lavori della Commissione di Diritto Internazionale. In effetti, in tal quadro, si rinvencono le affermazioni dello *Special Rapporteur* sir Waldock, il quale, facendo riferimento al potere delle Parti di concludere accordi *inter se* senza il previo consenso degli altri Stati contraenti, precisava che “agreements of that type constituted a common means of modifying the obligations of a treaty. In some cases, the agreement would be *legitimate*, but in others it might constitute a *violation of the rights of the other parties* to the original treaty; the purpose of paragraph 2 [of article 68; nella versione definitiva della Convenzione, il

l'articolo 41 della Convenzione di Vienna statuisce che alcuni tra i Contraenti di un accordo multilaterale anteriore *non possono* concludere un ulteriore trattato che modifichi il primo nei loro rapporti reciproci qualora siffatta deroga sia preclusa dalla stessa convenzione precedente, oppure sia incompatibile con la realizzazione dell'oggetto e dello scopo di quest'ultima, o ancora pregiudichi la situazione delle Parti del primo accordo rimaste estranee al secondo – e ciò, sia comprimendo i loro diritti, sia modificando i loro obblighi<sup>276</sup>. In questo senso, la Convenzione di Vienna, nel considerare l'ipotesi derogatoria qui in discorso, sembra voler soprattutto salvaguardare il rispetto delle posizioni discendenti dalle previsioni contenute nell'accordo multilaterale anteriore. D'altra parte, la conclusione di un accordo di modifica *inter se* risulta essere “a particular form of «contracting out» from the original agreement”<sup>277</sup>, e, come tale, reca in sé il concreto rischio di incidere sulle situazioni giuridiche attive (ma anche passive) di titolarità degli Stati vincolati esclusivamente dal primo accordo, le quali si sostanziano, più in particolare, sia nel diritto di veder adempiuti, nei propri confronti, i doveri di condotta gravanti sulle Controparti, sia nel diritto di pretendere siffatto adempimento anche nelle relazioni intercorrenti tra tutti gli altri Stati contraenti, qualora il trattato anteriore richieda necessariamente un'osservanza uniforme, istituendo obblighi multilaterali<sup>278</sup>.

contenuto di tale disposizione è stato trasfuso nell'articolo 41] was to distinguish between those two possibilities” (corsivo aggiunto). Così, *Report of the International Law Commission on the work of its 747<sup>th</sup> meeting (17 June 1964)* (UN Doc. A/CN.4/167/ Add.1 and 2). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. I, 1964, pagg. 152-157, p. 155, punto 25).

276 Il testo dell'articolo 41 della Convenzione di Vienna del 1969 è riportato integralmente *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 2.2.3, nota 210. Per comodità espositiva, si riproduce anche qui il brano del dettato convenzionale concernente le condizioni di legittimità operanti rispetto agli accordi che modifichino un trattato multilaterale anteriore nei rapporti intercorrenti tra alcuni Contraenti soltanto: “two or more of the parties to a multilateral treaty may conclude an agreement to modify the treaty as between themselves alone if: (b) the modification in question is not prohibited by the treaty and: (i) does not affect the enjoyment by the other parties of their rights under the treaty or the performance of their obligations; (ii) does not relate to a provision, derogation from which is incompatible with the effective execution of the object and purpose of the treaty as a whole.”

277 In questi termini, M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 531.

278 Nel senso di cui nel testo, v. F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, cit., p. 509; R.

Non pare invece che l'articolo 41 della Convenzione di Vienna consideri la stipulazione di un trattato derogatorio rispetto ad un accordo multilaterale anteriore, quand'anche costitutivo di un'organizzazione internazionale, sotto l'angolo prospettico del “rischio disgregativo” che questa potrebbe ingenerare. In effetti, circoscrivendo le ipotesi di illegittimità di tali accordi ai soli casi in cui gli stessi risultino ledere le posizioni giuridiche proprie degli Stati rimasti estranei al successivo vincolo pattizio, il menzionato accordo di codificazione sembra considerare piena prerogativa delle Parti contraenti (e, in definitiva, attributo della loro sovranità) la facoltà di concludere ulteriori accordi che disciplinino, con effetti derogatori esclusivamente *inter se*, aspetti materiali considerati anche nel testo convenzionale anteriore. D'altronde, il rischio disgregativo che potrebbe derivare dalla stipulazione, da parte di alcuni Stati appartenenti ad un sistema convenzionale multilaterale, di trattati particolari, miranti a “rendere autonomi” i propri rapporti reciproci nel quadro di un insieme pattizio più generale (fenomeno particolarmente frequente tra gruppi di Stati caratterizzati da una certa prossimità geografica)<sup>279</sup>, pare essere molto più circoscritto di quello discendente dall'instaurazione di regimi convenzionali tra solamente alcuni degli Stati ricompresi in una Federazione. In effetti, l'istituzione di quadri di cooperazione regionale, quand'anche vertenti sulla medesima materia disciplinata da un trattato multilaterale anteriore di respiro più universale, non sembra riverberarsi, in quanto tale, in una minaccia di dissoluzione dei preesistenti sistemi pattizi, ben potendo coesistere (come effettivamente avviene a livello internazionale) accordi multilaterali più estesi e regimi derogatori instauranti una cooperazione più stretta tra solamente alcune delle Parti contraenti del primo.

Ciò posto, resta infine da precisare che, come già ricostruito *supra*<sup>280</sup>, un accordo derogatorio concluso in spregio alle condizioni di liceità individuate dall'articolo 41

---

SCHÜTZE, *EC Law and International Agreements of the Member States – An Ambivalent Relationship?*. In *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9 (2007), pagg. 387-440, p. 408. In materia di convenzioni istituenti obblighi multilaterali v. anche *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 2.3.3.

279 Sul punto, v. A. RIGAUX, D. SIMON, *Article 41 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1562-1587, p. 1568.

280 V. *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 2.2.3.

della Convenzione di Vienna non è da considerarsi affetto da invalidità, bensì da mera illegittimità, dovendosi pertanto reputare valido ed efficace anche nel caso in cui le relative disposizioni si pongano in contrasto con gli obblighi discendenti dal trattato multilaterale anteriore. In questo senso, tale ipotesi di incompatibilità convenzionale rientra pienamente nell'alveo dell'articolo 30 della Convenzione di Vienna, il quale, facendo salva ogni questione di responsabilità che possa sorgere dalla conclusione, ovvero dall'applicazione, di un trattato che disconosca gli obblighi pattizi precedentemente assunti da uno Stato contraente, detta appunto regole di priorità operativa con riferimento a previsioni convenzionali tra loro successive ed incompatibili, seppur parimenti valide. In particolare, avuto riguardo al caso in cui le Parti di una convenzione anteriore non coincidano pienamente con i Contraenti di un accordo successivo vertente sulla medesima materia, l'articolo 30 della Convenzione di Vienna, al suo paragrafo 4, dispone che i rapporti intercorrenti tra gli Stati vincolati da entrambi i trattati successivi siano retti dalla *lex posterior*, mentre le relazioni sussistenti tra uno Stato parte di entrambi i trattati ed un altro Stato, vincolato da uno solo di essi, risultino regolati dall'accordo al quale partecipano ambedue gli Stati considerati.

In definitiva, fatta salva ogni ipotesi di responsabilità che possa insorgere in capo ai Contraenti dell'accordo derogatorio rispetto alle altre Parti del trattato multilaterale anteriore, la Convenzione di Vienna riconosce che, nei rapporti intercorrenti tra i primi, prevalgono le disposizioni del trattato concluso successivamente, ancorché in contrasto con gli obblighi discendenti dalla convenzione multilaterale antecedente – e ciò, come si vede, in manifesta difformità rispetto ai principi cristallizzati nella normazione di matrice federale.

#### 2.4.2. La disciplina europea in materia di validità ed applicabilità degli accordi conclusi tra gli Stati appartenenti all'Unione.

A fronte della divergenza, appena descritta, tra la disciplina posta dalla Convenzione di Vienna del 1969 e la regolamentazione di stampo federale in materia di validità, nonché di applicabilità, degli accordi conclusi *inter se* da Stati appartenenti ad una organizzazione internazionale, ovvero ad una Federazione, i Trattati Istitutivi

dell'Unione Europea si caratterizzano per non prendere in considerazione tali situazioni pattizie, serbando silenzio circa i margini di operatività riconosciuti alle convenzioni (internazionali, e dunque concluse al di fuori dell'ordinamento europeo<sup>281</sup>) che, stipulate tra *alcuni* degli Stati dell'Unione, vertano su aspetti in qualche modo pertinenti a competenze dell'organizzazione sovranazionale. In effetti, come si è ricostruito *supra*<sup>282</sup>, l'articolo 351 TFUE, nel fare salve le posizioni giuridiche, attive e passive, derivanti da accordi conclusi dagli Stati membri anteriormente al 1° gennaio 1958, ovvero alla data della propria adesione all'Unione, non ricomprende nel proprio campo d'applicazione i trattati vincolanti gli Stati membri *inter se*, siano questi precedenti o successivi all'ingresso dei rispettivi Contraenti nella costruzione europea.

D'altra parte, se mancano previsioni di diritto primario che regolino espressamente le condizioni di operatività di siffatte ipotesi convenzionali, è tuttavia generalmente accettato che, a monte, i Membri dell'Unione detengano la competenza per stipulare

281 Come emerge da quanto precisato nel testo, l'oggetto dell'indagine condotta nel quadro del presente paragrafo è costituito dalla disciplina che determina la validità e l'operatività dei regimi di cooperazione internazionale, concernenti materie connesse alle competenze sovranazionali, ulteriormente instaurati da alcuni degli Stati membri per regolare i reciproci rapporti. Tali forme di differenziazione *esterna* all'ordinamento europeo sono da distinguersi, in quanto tali, dagli strumenti di integrazione differenziata che invece si collocano all'*interno* del sistema dell'Unione (c.d. misure di differenziazione interna) e, in particolare, dal meccanismo generalista della cooperazione rafforzata (sulla distinzione tra differenziazione c.d. interna e differenziazione c.d. esterna v. per tutti E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018, pp. 7-13). Attraverso tale ultimo istituto, infatti, si consente ad un gruppo di Stati membri di far uso delle istituzioni, delle procedure e dei sistemi decisionali disciplinati dai Trattati Istitutivi, così da instaurare tra loro forme di cooperazione ulteriori, le quali, pur idonee a rafforzare il processo di integrazione europea, non risultano condivise da tutti i Membri dell'Unione. In questo senso, il descritto meccanismo, introdotto dal Trattato di Amsterdam, fornisce agli Stati membri lo strumento per perseguire, all'interno della cornice dell'ordinamento europeo, quegli obiettivi di cooperazione più stretta che precedentemente venivano realizzati principalmente per mezzo di accordi internazionali, in quanto tali esterni al quadro ordinamentale europeo. Stante la natura interna dell'istituto della cooperazione rafforzata, questa si risolve conseguentemente nell'adozione di atti di diritto secondario. Sull'inquadramento del meccanismo della cooperazione rafforzata tra gli strumenti di differenziazione interna, v. in particolare B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, cit., pp. 31-32.

282 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, par. 3.

accordi tra loro anche in settori materiali strettamente connessi con le politiche europee<sup>283</sup>. A questo riguardo, il previgente articolo 293 TCE, infatti, invitava espressamente gli Stati membri ad avviare negoziati, sì da addivenire alla stipulazione di convenzioni internazionali, nell'ambito di materie specificamente individuate, che, sebbene non oggetto di competenza europea, erano comunque latamente riconducibili all'ordinamento comunitario<sup>284</sup>. La menzionata disposizione, da intendersi come diretta non già a conferire, in capo agli Stati membri, il potere di concludere accordi in ambiti materiali connessi a quelli fatti oggetto di disciplina nei Trattati europei, quanto piuttosto a stimolare a tal proposito l'esercizio, da parte dei relativi Membri, di un proprio e preesistente *treaty-making power*, è stata espunta con il Trattato di Lisbona. E appunto dalla prassi successiva all'entrata in vigore di tale accordo di revisione emerge, con molta chiarezza, la valenza meramente ricognitiva, e non attributiva, della previsione in discorso, posto che, anche in seguito al menzionato intervento abrogativo, gli Stati dell'Unione hanno continuato a concludere tra loro (in materie che comunque non sarebbero risultate ascrivibili in alcuno dei settori individuati nell'articolo 293 TCE) rilevanti convenzioni internazionali, i cui esempi più eclatanti sono costituiti, tra gli altri, dal Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, nonché dal Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* (c.d. *Fiscal Compact*)<sup>285</sup>, entrambi adottati per fronteggiare la c.d. crisi dei debiti sovrani<sup>286</sup>.

---

283 Nel senso di cui nel testo, v., *ex multis*, R. SCHÜTZE, *EC Law and International Agreements of the Member States – An Ambivalent Relationship?*, cit., p. 406; L. S. ROSSI, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., p. 14; B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, cit., p. 40.

284 Sul punto, v. L. S. ROSSI, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., p. 13.

285 In tal senso, v. B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order*. In B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton, 2017, pagg. 9-27, p. 21.

286 Per un inquadramento della conclusione dei trattati menzionati nel testo nel più ampio contesto della gestione, da parte delle istituzioni dell'Unione, della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 negli Stati Uniti d'America e da lì propagatasi in Europa v. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2 (2012), pagg. 323-366.

Ciò posto, si precisa ancora che un'ulteriore conferma del valore meramente ricognitivo dell'articolo 293 TCE si ricavava, già durante la vigenza di detta previsione, dal fatto che, in tale lasso temporale, gli Stati membri delle allora Comunità Europee non si erano limitati a concludere accordi internazionali nelle sole materie indicate dalla disposizione in discorso, stipulando pure trattati disciplinanti settori materiali in questa non presi in considerazione<sup>287</sup>.

Sulla scorta di quanto fin qui ricostruito, appare dunque pacifica la perdurante titolarità, in capo agli Stati dell'Unione, dell'originario potere di concludere accordi reciproci, esterni all'ordinamento europeo, che regolino aspetti virtualmente riconducibili alla sfera delle competenze dell'Unione. A tal riguardo, tuttavia, non si rinvencono, come già anticipato, disposizioni di diritto primario che, nel quadro dei Trattati Istitutivi, disciplinino espressamente le condizioni di operatività applicabili a siffatte ipotesi pattizie: in questo senso, la Corte di Giustizia si è trovata a colmare, per via interpretativa, detta lacuna normativa, individuando così i requisiti di legittimità applicabili alle convenzioni concluse tra gli Stati appartenenti all'Unione. Le pronunce giurisprudenziali concernenti detti profili non sono tuttavia molto numerose<sup>288</sup>, dal momento che “to the extent that case-law has been available, it has invariably dealt with anterior treaties, not treaties concluded after the member states concerned had joined the EU”<sup>289</sup>.

Sebbene in sporadiche occasioni, i giudici di Lussemburgo hanno effettivamente individuato alcuni limiti di legittimità all'esercizio, da parte di un gruppo di Stati membri, del rispettivo *treaty-making power*, da questi utilizzato al fine di disciplinare i propri rapporti reciproci in settori materiali in qualche modo connessi con le politiche

287 In questi termini, v. B. DE WITTE, *International Law as a Tool for the European Union*. In *European Constitutional Law Review*, 2 (2009), pagg. 265-283, p. 274, nota 26. In particolare, l'Autore ricorda che, tra i trattati stipulati dagli Stati membri *inter se* in materie non ricomprese nel testo dell'allora articolo 220 TCEE (poi: 293 TCE), particolare rilevanza riveste la Convenzione relativa alla creazione di un Istituto universitario europeo, conclusa nel 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 9 febbraio 1976, C 29, pagg. 1-17.

288 Sul punto, v. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*. In *Yearbook of European Law*, 1 (2015), pagg. 286-318, p. 286.

289 Così J. KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, cit., p. 205.



europee. La Corte di Giustizia, infatti, ha puntualizzato che i Membri dell'Unione, nel concludere accordi tra loro, non possono derogare alle regole comuni europee, siano queste cristallizzate nei Trattati istitutivi<sup>290</sup>, ovvero in strumenti normativi di diritto derivato<sup>291</sup>: in tal senso, risulterebbe preclusa, poiché illegittima, la stipulazione di un trattato internazionale che, vincolante alcuni Stati membri *inter se*, ponesse una disciplina convenzionale in contrasto con il diritto dell'Unione. D'altronde, diversamente opinando, si arriverebbe al cortocircuito normativo di consentire ad un insieme di Stati ciò che si preclude ad un Membro *uti singulus* (i.e., la possibilità di disconoscere gli obblighi derivanti dai precetti sovranazionali), con gravi ripercussioni circa l'effettività della disciplina comune europea.

Oltre a sancire l'illegittimità degli accordi internazionali che, conclusi tra alcuni degli Stati membri, violino *stricto sensu* specifiche norme di diritto dell'Unione, la Corte di Giustizia sembra poi aver ammesso, quantomeno in via teorica, che gli Stati membri possano trovare nel principio di leale cooperazione un ulteriore limite di legittimità

---

290 In questi termini, v. Corte di Giustizia, *Coniugi Gilly c. Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*, causa C-336/96, ECLI:EU:C:1998:221, sentenza del 12 maggio 1998. In particolare, in tale pronuncia i giudici di Lussemburgo, nel considerare una convenzione, in materia di doppia imposizione fiscale, conclusa nel 1959 tra la Repubblica Francese e la Repubblica federale tedesca, hanno statuito che il Trattato CE “va interpretato nel senso che non osta all'applicazione di disposizioni quali quelle contenute [...] [n]ella Convenzione [considerata]”, così riconoscendo, *a contrario*, che il rispetto delle previsioni dei Trattati europei funge da limite di legittimità con riferimento agli accordi internazionali conclusi tra Stati membri. In senso sostanzialmente conforme, v. anche Corte di Giustizia, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese*, causa 270/83, ECLI:EU:C:1986:37, sentenza del 28 gennaio 1986, par. 26, nel quadro della quale, sempre avuto riguardo a convenzioni in materia di doppia imposizione fiscale, si afferma che “i diritti attribuiti ai destinatari dall'art. 52 del trattato [in materia di libertà di stabilimento] sono assoluti e uno Stato membro non può far dipendere la loro osservanza dal contenuto di un trattato stipulato con un altro Stato membro”.

291 Così, Corte di Giustizia, *Athinaiki Zythopoiia AE c. Stato ellenico*, causa C-294/99, ECLI:EU:C:2001:505, sentenza del 4 ottobre 2001, par. 32. Nel quadro di tale pronuncia, i giudici di Lussemburgo riprendono i risultati ermeneutici raggiunti nella sentenza *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese*, citata nella nota precedente, che infatti risulta richiamata. In questo senso, si statuisce che “i diritti attribuiti agli operatori economici dalla [...] direttiva [90/435/CEE] sono assoluti e uno Stato membro non può far dipendere la loro osservanza da una convenzione conclusa con un altro Stato membro”.

all'esercizio del proprio *treaty-making power*. Più in particolare, a questo riguardo viene in rilievo la sentenza *Hurd*<sup>292</sup>, nell'ambito della quale i giudici di Lussemburgo hanno esaminato questioni relative al trattamento fiscale degli insegnanti delle Scuole europee, in quanto tali istituite e regolate in forza di accordi internazionali tra gli Stati membri. Ora, in siffatto contesto, la Corte di Giustizia ha affermato, nel quadro di un *obiter dictum* e per mezzo di affermazioni che paiono rivestire portata generale, che, qualora l'attuazione di una convenzione, stipulata tra Stati membri anche al di fuori dell'ambito di applicazione dei Trattati costitutivi, *pregiudichi l'efficacia* del diritto delle Comunità europee (ora: Unione), ovvero *ostacoli* il funzionamento delle relative istituzioni, l'operatività della disciplina convenzionale risulterebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione<sup>293</sup>. In questo senso, sembrerebbe che siffatta pronuncia, pur argomentando in termini piuttosto cauti, possa interpretarsi nel senso di ventilare l'illegittimità di quegli accordi internazionali che, vincolanti alcuni Stati membri *inter se*, non contengano disposizioni convenzionali che si pongano in stretto contrasto con determinate norme di diritto europeo, ma ne comprimano in ogni caso il pieno esplicarsi<sup>294</sup>.

Sulla scorta di quanto fino a qui ricostruito, parrebbe dunque che la Corte di Giustizia consideri lecite, in via di principio, solamente quelle convenzioni internazionali che, stipulate tra un gruppo di Stati dell'Unione, contengano disposizioni pattizie che, da un lato, non si pongano in contrasto con le norme europee e, dall'altro, non ne pregiudichino l'efficacia (sebbene, in verità, tale ultima condizione sia stata oggetto di un riconoscimento pretorio più prudente). I descritti risultati ermeneutici (raggiunti, come si è detto, nel quadro di pronunce numericamente esigue) risultano essere stati poi oggetto di ulteriore affinamento interpretativo in occasione della sentenza resa sul caso

---

292 Corte di Giustizia, *Derrick Guy Edmund Hurd c. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, causa 44/84, ECLI:EU:C:1986:2, sentenza del 15 gennaio 1986.

293 *Ivi*, par. 39.

294 Deriva dalla sentenza *Hurd* la conclusione per cui integrerebbe una violazione del principio di leale collaborazione l'applicazione di una convenzione internazionale che pregiudichi l'efficacia di norme di diritto europeo. L. S. Rossi, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., pp. 265-266.

*Pringle*<sup>295</sup>, vertente in buona sostanza sulla conformità, rispetto al diritto dell'Unione, della disciplina contenuta nel Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), istituzione finanziaria internazionale avente come funzione l'erogazione di prestiti, soggetti a rigorosa condizionalità, a beneficio degli Stati dell'Unione, membri altresì di detta istituzione, che si trovino, ovvero rischino di trovarsi, in gravi difficoltà finanziarie<sup>296</sup>.

In effetti, i giudici di Lussemburgo hanno scrutinato, alla luce del diritto europeo, la validità della decisione di modifica dell'articolo 136 TFUE che ha previsto la possibilità di istituire, da parte degli Stati membri la cui moneta è l'euro, un meccanismo di stabilità, procedendo altresì a valutare la legittimità della stipulazione e della successiva ratifica del Trattato MES. A questo riguardo, gli stessi hanno individuato alcune condizioni di liceità che, soddisfatte nel caso di specie, paiono presentare portata generale, risultando così idonee a regolare, in via di principio, i margini di operatività garantiti agli accordi internazionali che, stipulati tra alcuni degli Stati membri, concernano aspetti pertinenti alle politiche europee. A a tal proposito, la Corte di Giustizia sembra in primo luogo aver ritenuto preclusa la possibilità di regolare, per via convenzionale, profili materiali rientranti nelle *competenze esclusive* dell'Unione: in effetti, nell'ambito della sentenza *Pringle*, si è valorizzata proprio l'estraneità dell'attività del MES rispetto all'alveo della politica monetaria, oggetto di competenza esclusiva europea per gli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>297</sup>, al fine di affermare la legittimità

---

295 Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit. Per gli estremi di tale pronuncia v. *supra*, capitolo primo, sotto-paragrafo 1.2.2, nota 94.

296 Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità, firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012, entrato in vigore il 27 settembre 2012, articoli 1 e 3.

297 Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., parr. 93-98. In dottrina si è sottolineato come l'approccio interpretativo condotto dai giudici di Lussemburgo si snodi, al fine di negare la sussumibilità delle funzioni attribuite al MES nel campo materiale della politica monetaria (di competenza esclusiva dell'Unione), secondo moduli argomentativi di stampo formalistico, andandosi infatti a differenziare l'obiettivo primario perseguito dal Meccanismo – garantire la stabilità della zona euro nel suo complesso - dallo scopo principale della politica monetaria europea - il mantenimento della stabilità dei prezzi-, senza debitamente considerarsi gli effetti che la concessione di prestiti da parte del MES possa comunque esplicare sull'inflazione e, più in generale, sulla stabilità dell'euro (in questo senso, v. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between*

della conclusione del relativo Trattato istitutivo. D'altronde, tale limite di liceità, individuato anche in dottrina prima di siffatta conferma giurisprudenziale<sup>298</sup>, pare conseguire necessariamente dall'assenza del potere, in capo agli Stati membri, di adottare atti giuridicamente vincolanti nei settori materiali di competenza esclusiva dell'Unione<sup>299</sup>, senza che appaia possibile a tal fine differenziare tra misure di diritto interno e disposizioni contenute in accordi internazionali<sup>300</sup>.

Un ulteriore limite di liceità alla conclusione di convenzioni che, vincolanti alcuni Stati membri, vertano su profili materiali pertinenti alle politiche europee è poi individuato dalla Corte di Giustizia nell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, concernente la competenza esclusiva dell'Unione a stipulare accordi internazionali<sup>301</sup>. Ora, sebbene siffatta previsione spieghi efficacia con riferimento ai trattati da concludersi con Paesi

---

*EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, cit., pp. 297-298). A questo proposito, sembrerebbe tuttavia che la Corte di Giustizia avesse preso in debita considerazione il fatto che una misura di politica economica possa avere effetti (definiti indiretti) sulla stabilità della moneta (in questo senso, v. Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., par. 56), così come la stessa ha mostrato di avere ben chiaro che l'adozione di strumenti di politica monetaria possa spiegare effetti (anche qui indiretti) pure nel quadro dell'economia reale (così, Corte di Giustizia, *Heinrich Weiss e altri*, causa C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, sentenza dell'11 dicembre 2018, par. 61). In questo senso, proprio la difficoltà di scindere senza sbavature il piano della politica monetaria da quello della politica economica suggerisce l'adozione, da parte della Corte di Giustizia, di un criterio discrezionale di stampo formalistico, sì da distinguere, con una certa dose di prevedibilità, tra misure riconducibili ad un settore di competenza, ovvero all'altro. Del resto, la stessa distinzione tra strumenti di politica monetaria e politica economica pare essere in larga misura artificiosa, prestandosi così a categorizzazioni formalistiche. Per una critica alla divisione delle competenze dell'Unione nei due ambiti della "politica monetaria" e della "politica economica", ritenuta poggiare su presupposti teorici fallaci, v. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*. In *SIDIBlog*, 14 maggio 2020.

298 Sul punto, v. in particolare B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, cit., p. 41.

299 In questi termini, v. articolo 2, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti").

300 In tal senso, v. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 168.

301 Così, Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., par. 99-107.

*terzi* (tanto che, nella sua Presa di posizione, l'Avvocato Generale ha ritenuto la disposizione non applicabile al caso di specie<sup>302</sup>), i giudici di Lussemburgo ne hanno esteso il relativo campo d'operatività, reputando in tal modo che, in capo ai Membri della costruzione europea, gravi l'obbligo di non stipulare *tra loro* convenzioni che, ai sensi dell'articolo richiamato, possano “incidere su norme comuni o modificarne la portata”. Con siffatta precisazione, sebbene condotta avuto riguardo ad una previsione concernente una competenza esclusiva dell'Unione, sembrerebbe in realtà che la Corte di Giustizia abbia voluto individuare i limiti di legittimità applicabili agli accordi regolanti profili materiali riconducibili a competenze concorrenti, ovvero di coordinamento<sup>303</sup>: infatti, stante l'impossibilità assoluta di concludere trattati in materie che ricadano nelle competenze esclusive europee, parrebbe che le norme comuni, sulle quali non può incidere la disciplina convenzionale eventualmente posta dagli Stati membri, riguardino le restanti tipologie di competenze.

Ed in effetti, con specifico riferimento al Trattato istitutivo del MES, i giudici di Lussemburgo hanno proprio verificato, ai sensi dell'articolo 3, par. 2, del TFUE, che la disciplina convenzionale così introdotta non comprimesse la competenza dell'Unione di concedere, in via non esclusiva, misure di assistenza finanziaria a quegli Stati membri che già si trovino, ovvero rischino di trovarsi, in una situazione di grave difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo. All'esito di tale scrutinio, la Corte ha poi ritenuto che, non sostituendosi il sostegno economico fornito dal MES agli interventi finanziari di spettanza del Consiglio, la conclusione e la ratifica del Trattato in parola non impedissero all'Unione di esercitare le proprie competenze, risultando altresì impregiudicato l'obiettivo delle norme di diritto primario che quelle competenze attribuiscono alle istituzioni europee<sup>304</sup> – obiettivo che parrebbe doversi identificare, in senso piuttosto restrittivo, nel garantire che gli Stati membri in difficoltà possano essere assistiti, per mezzo di apposite misure, qualora ricorrano i casi individuati dai Trattati europei e, in particolare, dall'articolo 122, paragrafo 2, del TFUE.

302 In questi termini, Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, causa C-370/12, Presa di posizione dell'Avvocato Generale del 26 ottobre 2012, ECLI:EU:C:2012:675, punto 98.

303 Sul punto, v. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, cit., pp. 76-77.

304 Così, Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., parr. 104-106.

Ora, stante il tenore delle argomentazioni avanzate dalla Corte di Giustizia, sembrerebbe che, nei settori materiali di competenza non esclusiva, agli Stati membri risulti preclusa la conclusione dei (soli) trattati internazionali che si pongano in stretto conflitto con le previsioni di diritto europeo che attribuiscono poteri all'Unione<sup>305</sup>: in questo senso, si rivelerebbero illegittimi quegli accordi che imponessero obblighi il cui rispetto comporti necessariamente la violazione del nucleo duro delle prerogative delle istituzioni sovranazionali, il cui esercizio verrebbe pertanto impedito, ovvero altrimenti disconosciuto. Nel caso di specie, in effetti, dirimente è stata la constatazione che l'attività del MES non si sostituisse (così obliterandolo) al potere di concedere aiuti finanziari dal parte del Consiglio, rimanendo invece perdurante prerogativa di detta istituzione l'adozione di misure in tal senso. D'altra parte, la Corte non ha preso in alcuna considerazione l'incidenza dell'accordo istitutivo del MES sulla facoltà del Consiglio di esercitare *effettivamente* quei poteri attribuitigli dai Trattati europei, specie nei casi in cui le gravi difficoltà riscontrate dagli Stati membri trovino la loro origine nel deterioramento del quadro economico e finanziario mondiale, ben suscumbibile nella categoria delle "circostanze eccezionali" che, ai sensi dell'articolo 122 TFUE, possono dar luogo all'erogazione delle misure di assistenza finanziaria da parte del Consiglio.

Il medesimo approccio interpretativo pare inoltre essere seguito dai giudici di Lussemburgo con riferimento alle ulteriori disposizioni di diritto primario che vengano in rilievo, *ratione materiae*, nei singoli casi di specie. In effetti, nella sentenza *Pringle*, la Corte di Giustizia ha avuto cura di precisare che gli Stati membri rimangono liberi di stipulare tra loro ulteriori accordi internazionali, purché gli impegni che questi assumono convenzionalmente rispettino il diritto dell'Unione<sup>306</sup>. In questo senso, risulterebbe pertanto illecita la conclusione di un trattato con cui gli Stati membri si vincolino a mantenere condotte in contrasto con il contenuto precettivo delle norme comuni europee, ma non parrebbe invece preclusa la stipulazione di accordi internazionali che imponessero obblighi convenzionali simili, ma non necessariamente sovrapponibili, rispetto a quelli già discendenti dal diritto dell'Unione, purché risulti

---

305 In tal senso, v. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, cit., pp. 298-299.

306 In questi termini, Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., par. 109.

possibile l'adempimento di entrambi i doveri di condotta<sup>307</sup>. In effetti, sempre con riferimento alla legittimità della conclusione del Trattato istitutivo del MES, la Corte di Giustizia ha ritenuto che non sussistesse incompatibilità tra, da un lato, gli obblighi imposti agli Stati membri in virtù della condizionalità a cui soggiace la concessione dei prestiti da parte del MES e, dall'altro, i doveri discendenti dalle misure di coordinamento delle politiche economiche, adottate dal Consiglio ai sensi degli articoli 119, 121 e 126 del TFUE. A tal fine, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto determinante il fatto che le condizioni di cui al Trattato istitutivo del MES, imposte ai relativi Membri per poter accedere all'erogazione dell'assistenza finanziaria, dovessero essere “conformi” alle misure di coordinamento varate nel quadro dell'Unione – e ciò, nonostante “the Memoranda of Understanding containing conditionality often prescribe in much greater detail which far-reaching national measures are to be taken to address “weaknesses”, compared with the Council measures adopted under the [...] TFEU [...]”<sup>308</sup>.

Accanto alle limitazioni fino a qui ricostruite (le quali paiono risolversi, in definitiva, nel divieto di regolare, per via pattizia, aspetti materiali riconducibili a competenze esclusive dell'Unione, e nell'obbligo di non concludere trattati internazionali che violino il diritto europeo, e disconoscano la titolarità, in capo alle istituzioni europee, delle prerogative loro attribuite dai Trattati), la Corte di Giustizia ha infine preso in considerazione il principio di leale cooperazione quale ultimo limite di legittimità all'esercizio, da parte degli Stati membri, del rispettivo *treaty-making power*. D'altra parte, occorre notare che siffatto principio si è visto riconoscere margini di operatività assai ristretti, posto che i giudici di Lussemburgo sembrano aver reputato che, nella misura in cui un accordo internazionale, vincolante alcuni Stati membri *inter se*, non risulti in contrasto con le norme di diritto europeo, il principio di leale cooperazione non

---

307 Sul punto, v. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, cit., p. 298.

308 Così, B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle. Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012*. In *Common Market Law Review*, 3 (2013), pagg. 805-848, p. 836.

ponga ostacoli alla relativa conclusione<sup>309</sup>, non godendo di autonomia rispetto alle diverse disposizioni di diritto dell'Unione che vengano in rilievo, *ratione materiae*, nelle singole ipotesi convenzionali<sup>310</sup>.

Al termine della ricostruzione delle condizioni di legittimità che la Corte di Giustizia ha ritenuto operare con riferimento agli accordi internazionali conclusi dagli Stati membri *inter se*, sembra possibile evidenziare come la disciplina così delineata ricalchi sostanzialmente il dettato dell'articolo 41 della Convenzione di Vienna<sup>311</sup>. In effetti, come già sottolineato, tale articolo convenzionale statuisce, in particolare, l'illiceità del trattato successivo che, vincolante solamente alcune delle Parti contraenti di un accordo multilaterale anteriore, deroghi a disposizioni di quest'ultimo il cui rispetto risulti necessario affinché siano effettivamente realizzati l'oggetto e lo scopo della convenzione anteriore. Ora, un accordo che istituisce un'organizzazione sovranazionale perché siano esercitate in comune alcune competenze, quali sono i Trattati Istitutivi dell'Unione Europea, necessariamente impone, affinché ne sia realizzato l'oggetto e lo scopo, proprio l'osservanza uniforme delle prerogative attribuite alle istituzioni dell'organizzazione, nonché il rispetto generalizzato delle norme da queste emanate (purché, chiaramente, tali regole ulteriori risultino conformi con quanto disposto nei Trattati costitutivi).

D'altra parte, la disciplina delineata dai giudici di Lussemburgo, nell'individuare i margini di operatività riconosciuti agli accordi stipulati tra alcuni Stati membri, pare discostarsi sensibilmente dai canoni normativi cristallizzati nel quadro delle Costituzioni poste al vertice dei primi sistemi federali, come intesi nel corso del presente lavoro. In effetti, come si è già posto in evidenza, siffatti sistemi costituzionali si caratterizzavano per un'accentuata valorizzazione dell'interesse nazionale, la cui lesione avrebbe importato la radicale nullità dell'accordo eventualmente concluso dagli Stati federati *inter se*. A questo proposito, non sembra invece che, nel quadro della sentenza *Pringle*, la Corte di Giustizia abbia inteso attribuire peso dirimente all'“interesse dell'Unione”, così da limitare conseguentemente la facoltà degli Stati membri

---

309 Così, Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., parr. 151-152.

310 In tal senso, v. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, cit., p. 77.

311 *Ibidem*.



di esercitare il proprio *treaty-making power* con riferimento a materie connesse alle politiche europee.

In effetti, come si è sottolineato in dottrina, “the Union interest does not serve as a self-standing principle of Union law able to curtail the scope of Member States' power. Rather, the existence of a specific Union interest serves as the starting point for identifying the *loyalty obligations* of Member States”<sup>312</sup>. In questo senso, pare rivestire particolare rilievo il mancato riconoscimento di ogni valenza autonoma al principio di leale cooperazione, il quale, come già detto, è stato ritenuto “assorbito” nell'osservanza, da parte della disciplina convenzionale posta dagli Stati membri, del diritto dell'Unione. Infatti, anche a voler considerare che la Corte di Giustizia abbia ricompreso, nello scrutinio di compatibilità del Trattato istitutivo del MES rispetto alle norme materiali europee, anche valutazioni circa l'*elusione* di queste ultime<sup>313</sup>, appare comunque notevolmente ristretta la lettura che i giudici di Lussemburgo hanno offerto con riferimento alle competenze dell'Unione, le quali sarebbero da considerarsi “non incise” dalla stipulazione di un accordo internazionale qualora questo non ne *impedisca* l'esercizio. A questo proposito, l'impiego del principio di leale cooperazione avrebbe forse consentito di addivenire ad esiti interpretativi più estensivi, permettendo di salvaguardare non solo la perdurante facoltà, da parte delle istituzioni europee, di adottare misure di propria competenza, quanto piuttosto di garantire loro l'esercizio *effettivo* delle rispettive prerogative<sup>314</sup>.

---

312 Così, A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, cit., p. 307; corsivo aggiunto.

313 In tal senso, v. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, cit., p. 77.

314 Per una valorizzazione del principio di leale cooperazione nel quadro di una pronuncia concernente la compatibilità con il diritto europeo di un trattato internazionale da concludersi (anche) tra gli Stati membri v. Corte di Giustizia, *Parere 1/09*, ECLI:EU:C:2011:123, reso l'8 marzo 2011. In effetti, in tale parere, i giudici di Lussemburgo si sono pronunciati con riferimento al primo progetto di accordo sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, il cui testo convenzionale attribuiva ad una corte internazionale specializzata la competenza esclusiva a conoscere un consistente numero di azioni in materia di brevetti, nonché ad interpretare e ad applicare il diritto europeo pertinente. Ora, proprio facendo uso del principio di leale cooperazione, la Corte di Giustizia sembra aver interpretato estensivamente le previsioni dei Trattati Istitutivi che conferiscono attribuzioni giurisdizionali agli organi giudiziari posti a chiusura dell'ordinamento giuridico dell'Unione. In primo luogo, infatti, la

Ora, andando al di là delle ragioni contingenti che possano aver indotto la Corte di Giustizia a non valorizzare particolarmente il principio della leale cooperazione nel quadro della pronuncia *Pringle*<sup>315</sup>, occorre ulteriormente notare come i giudici di Lussemburgo non abbiano fatto uso del principio in discorso nemmeno al fine di scongiurare eventuali “rischi disgregativi” che potrebbero ingenerarsi con l’instaurazione, tra gli Stati membri, di cooperazioni internazionali al di fuori dell’ordinamento europeo. In effetti, sebbene da tempo si sia sottolineato come la creazione di regimi normativi esterni al quadro ordinamentale dell’Unione possa, nel lungo periodo, risolversi in uno scisma tra i Membri della costruzione europea<sup>316</sup>, la

---

Corte di Giustizia pare aver ritenuto che l’istituzione del costituendo Tribunale dei brevetti avrebbe potuto pregiudicare l’*effettivo* esercizio della propria competenza pregiudiziale, visto che tale Corte internazionale, pur convenzionalmente abilitata a sollevare, in via pregiudiziale, questioni di interpretazione davanti alla Corte di Giustizia, ben avrebbe potuto non procedere in tal senso. In effetti, se l’utilizzo della procedura del rinvio pregiudiziale risulta garantito, da parte dei giudici nazionali, in forza del principio per cui uno Stato membro è obbligato a risarcire i danni derivanti dalla violazione del diritto europeo, nonché in virtù del procedimento di infrazione, che ben potrebbe essere azionato in conseguenza di attività giudiziali, tali mezzi di garanzia non trovano margini di operatività rispetto al Tribunale dei brevetti (così, Corte di Giustizia, *Parere 1/09*, cit., parr. 86-88). D’altra parte, la Corte di Giustizia ha poi interpretato l’articolo 19 TUE, relativo al sistema giurisdizionale europeo, nel senso di attribuire ai giudici nazionali il compito esclusivo di dare attuazione al diritto dell’Unione, garantendo così la tutela dei diritti che gli individui ricavano da questo (in tal senso, v. R. BARATTA, *National Courts as “Guardians” and “Ordinary Courts” of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*. In *Legal Issues of Economic Integration*, 4 (2011), pagg. 297-320, p. 307). Ora, come si vede, il ricorso al principio di leale cooperazione ha consentito di interpretare le disposizioni di diritto primario in modo estensivo, sì da garantire anche l’*effettivo* esplicarsi delle prerogative attribuite specie alla Corte di Giustizia. D’altra parte, stante il particolare attivismo con cui i giudici di Lussemburgo hanno limitato la conclusione di accordi internazionali (anche esclusivamente tra Stati membri) che potessero minare l’uniformità del diritto dell’Unione, non pare che il descritto procedimento argomentativo possa ritenersi automaticamente spendibile anche con riferimento ad ipotesi convenzionali che non pongano in discussione le competenze della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali.

315 Suggestisce che la pronuncia *Pringle* trovi fondamento anche in valutazioni politicamente orientate G. BECK, *The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case-Law as the Continuation of Politics by Other Means*. In *European Law Review*, 2 (2014), pagg. 234-250.

316 Sul punto, v. in particolare B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between*

Corte di Giustizia ha costantemente sottolineato che, qualora gli Stati membri non abbiano devoluto, in via esclusiva, una competenza all'Unione, questi rimangono liberi di esercitarla sia individualmente, sia collettivamente, per mezzo di appositi accordi internazionali<sup>317</sup>. In questo senso, i giudici di Lussemburgo non hanno individuato, in forza del principio di leale cooperazione, un obbligo, gravante in capo ai Membri dell'Unione, di inquadrare nella cornice dell'ordinamento europeo le proprie ulteriori cooperazioni in ambiti materiali ancora di relativa competenza, ben potendo questi perseguire obiettivi di più completa normazione nel contesto dell'Unione, ovvero al di fuori di questo, per mezzo di convenzioni internazionali<sup>318</sup>.

In definitiva, nel non prendere in considerazione il rischio disgregativo che la stipulazione di accordi tra gli Stati membri reca con sé, la Corte di Giustizia pare allinearsi alla disciplina dettata dall'articolo 41 della Convenzione di Vienna, il quale, come si è già sottolineato, non preclude la conclusione di accordi derogatori tra alcune Parti contraenti di un trattato multilaterale anteriore qualora non siano pregiudicate le posizioni giuridiche soggettive dei Contraenti della prima convenzione, esclusi dal successivo vincolo pattizio. In ciò, la disciplina europea si distanzia invece dai canoni normativi di matrice federale, sulla scorta dei quali, *mutatis mutandis*, risultavano radicalmente precluse le alleanze particolari tra gli Stati federati – e ciò, in ragione dell'accrescimento dell'influenza politica di cui avrebbero beneficiato le entità periferiche contraenti, con il conseguente rischio di dissolvimento dell'intera costruzione federale.

Ora, tanto precisato con riferimento alle condizioni di legittimità che la Corte di

---

*Member States of the European Union*, cit., p. 32. Più nello specifico, l'Autore riporta come nel dibattito antecedente all'adozione del Trattato di Amsterdam si sottolineasse espressamente che “there was a serious risk of further instances of co-operation along the Schengen model, outside the framework of the Community treaties; and, if these examples of cooperation became numerous, there was a risk that a schism would progressively emerge in the Community, with competition from instances of intergovernmental cooperation developing outside the common institutional framework”.

317 In questo senso, v. Corte di Giustizia, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee (Aiuto d'emergenza)*, cause riunite C-181/91 e C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, sentenza del 30 giugno 1993, par. 16. Si precisa che tale sentenza risulta richiamata nella sentenza *Pringle*, di cui nel testo, al par. 68.

318 In tal senso, v. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, cit., p. 160.

Giustizia ha ritenuto operare rispetto agli accordi internazionali conclusi tra alcuni Stati membri, occorre infine esaminare quali *effetti* espliciti la mancata osservanza, da parte dei Contraenti, delle individuate limitazioni all'esercizio del relativo *treaty-making power*. A questo proposito, i giudici di Lussemburgo, nell'affermare che il diritto europeo, se violato dalla disciplina convenzionale ulteriore, “osta” alla conclusione ed alla ratifica del trattato che tale disciplina contiene, sembrano postulare il primato delle norme europee sulle regole pattizie successive, le quali risulterebbero così soccombenti pure nei rapporti tra i soli Stati membri contraenti<sup>319</sup>. In questo senso, la Corte di Giustizia pare rigettare il principio internazionalistico del “relativisme conventionnel”, in forza del quale è la *lex posterior* a trovare applicazione nelle mutue relazioni tra le Parti di due trattati successivi vertenti sulla medesima materia, tra loro incompatibili.

D'altra parte, se l'operatività del principio del primato determina uno scostamento dai canoni ordinari del diritto internazionale, sotto altri aspetti la disciplina europea torna a conformarvisi. In effetti, la conclusione, da parte di alcuni Stati membri, di un trattato internazionale incompatibile con il diritto europeo non si traduce nell'invalidità del primo (come imporrebbe invece la normativa di matrice federale), bensì nella mera disapplicazione delle relative disposizioni convenzionali<sup>320</sup>, in linea con i precetti di diritto internazionale. D'altronde, la Corte di Giustizia non potrebbe nemmeno astrattamente sancire l'invalidità di un accordo concluso da alcuni Stati membri, posto che non risulta investita della competenza per svolgere un tale accertamento, né esercitando il controllo di legittimità di cui all'articolo 263 TFUE, né in forza di un rinvio pregiudiziale di validità<sup>321</sup>.

In questo senso, la violazione delle limitazioni poste dai giudici di Lussemburgo all'esercizio, da parte degli Stati membri, del relativo *treaty-making power* potrebbe al

---

319 Sul punto, v. per tutti B. DE WITTE, *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, cit., p. 47.

320 In tal senso, v. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 177.

321 Così, B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle. Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012*, cit., p. 828.

più tradursi nell'insorgere di un'ipotesi di responsabilità in capo ai Contraenti, da accertarsi nel contesto di un procedimento per infrazione<sup>322</sup>.

In definitiva, pare possibile concludere che, fatta eccezione per l'operatività del principio del primato, la disciplina europea in materia di trattati internazionali conclusi tra alcuni Stati membri successivamente al proprio ingresso nell'Unione sembra riprendere da vicino i principi del diritto internazionale, come codificato nella Convenzione di Vienna del 1969, discostandosi invece sensibilmente dai precetti propri della normazione di matrice federale.

---

322 V. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, cit., p. 160.

## ***CAPITOLO TERZO***

### **3. I rapporti verticali interni all'Unione: analisi della disciplina europea in materia di accordi di revisione e di recesso dalla costruzione sovranazionale.**

#### *3.1. Gli accordi di revisione dei Trattati Istitutivi dell'Unione Europea.*

##### 3.1.1. I procedimenti di modifica delle Costituzioni federali: esperienze costituzionali a confronto.

Nel quadro di una Federazione, i rapporti intercorrenti tra le relative Parti componenti sono divisibili, in via di principio, in due macro-categorie: in questo senso, si usa distinguere le relazioni c.d. “orizzontali”, le quali stringono gli Stati federati *inter se*, dai rapporti c.d. “verticali”, sussistenti tra le entità periferiche e l'autorità centrale<sup>323</sup>. La descritta differenziazione si impone, in particolare, poiché i fasci di relazioni che si snodano all'interno di una Federazione mal si prestano ad una categorizzazione unitaria: in effetti, se da un lato i rapporti “orizzontali” intercorrono tra entità pari-ordinate, le quali in larga misura disciplinano i reciproci interessi per mezzo di accordi, dall'altro lato le relazioni “verticali” si caratterizzano per la sovra-ordinazione dello Stato federale rispetto alla singola entità periferica – sovra-ordinazione che consente di dipingere i rapporti verticali come relazioni che sussistono tra “deux collectivités, dont l'une commande et l'autre obéit”<sup>324</sup>.

Ora, sulla scorta della menzionata differenziazione categoriale, nel capitolo precedente si sono presi in considerazione, quali rapporti più significativi nell'ambito delle relazioni “orizzontali”, i legami convenzionali instaurati dagli Stati federati *inter se*<sup>325</sup>, mettendo in luce, in particolare, il regime giuridico di validità applicabile agli accordi così conclusi. A tale riguardo, si è ricostruito come, nel contesto costituzionale

---

323 Sul punto, v. *supra*, prologo, pp. 14 ss.

324 In questi termini, H. TRIEPEL, *Droit International et Droit Interne*, cit., p. 183.

325 Afferma che “l'importance [des accords entre collectivités fédérées] dans la coopération interfédérée ne saurait être trop soulignée” R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 343.

delle esperienze federali definite “classiche”, le entità periferiche godevano di libertà nel regolare, per via pattizia ed in una posizione di parità, le proprie relazioni reciproche, purché la disciplina convenzionalmente posta non disconoscesse il diritto federale, e non si rivelasse in contrasto, in un modo o nell'altro, con l'interesse nazionale<sup>326</sup>.

L'equi-ordinazione delle Parti coinvolte nel singolo rapporto intersoggettivo, evidente nel caso delle relazioni “orizzontali” esaminate *supra*, viene invece meno nell'ambito dei rapporti intercorrenti tra l'autorità centrale e la singola entità periferica. In effetti, come si è già accennato, le relazioni “verticali” presentano un carattere intrinsecamente inegualitario, posto che, nel quadro di quei rapporti che li vedono contrapposti, lo Stato federato appare subordinato, in linea di principio, alla volontà superiore dello Stato federale.

Più specificamente, tale situazione di soggezione si rivela particolarmente chiara nell'ambito delle procedure di revisione costituzionale. In effetti, in seno alle Federazioni il potere di riformare la Costituzione federale spetta, in via generale, all'autorità centrale, con la partecipazione, in forma diretta ovvero indiretta, degli Stati federati, i quali sono chiamati ad approvare, *a maggioranza*, la proposta federale di riforma<sup>327</sup>. Ora, detta dislocazione soggettiva della facoltà di modifica del testo costituzionale importa due conseguenze di peso. In primo luogo, la stessa implica che le entità periferiche, pur agendo nella loro totalità, risultano in quanto tali sprovviste del potere di determinare lo scioglimento della Federazione, ovvero di modificarne i tratti strutturali. In secondo luogo, la descritta modulazione della procedura di revisione costituzionale si riverbera nel fatto che la singola entità periferica non può generalmente opporsi, *uti singulus*, all'entrata in vigore delle modifiche costituzionali eventualmente formulate in seno agli organi centrali – e ciò, a dispetto del ruolo di garanzia che la Costituzione federale svolge rispetto agli Stati federati, riconoscendone espressamente le relative prerogative, specie competenziali. In effetti, come si è già evidenziato, il potere di riformare la Costituzione federale, dal cui esercizio potrebbe derivare anche

---

326 Sul punto, v. *supra*, capitolo secondo, par. 1 e sotto-paragrafo 2.4.1.

327 In tal senso, v., *ex plurimis*, R. ERGEC, *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*, cit., p. 335; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., par. 3, lett. c).

un'alterazione del sistema di allocazione delle competenze tra il livello periferico ed il livello centrale, spetta al potere federale con la partecipazione degli Stati federati, la cui mera *maggioranza* ha il potere di approvare, manifestando il proprio voto favorevole, gli emendamenti proposti a livello centrale. In questo senso, presa individualmente, la singola entità periferica è soggetta alle determinazioni del potere federale, non essendo richiesto, perché si dia luogo alla revisione del testo costituzionale, il previo avallo da parte di *tutti* gli Stati federati<sup>328</sup>.

Le considerazioni appena svolte, che ben evidenziano la subordinazione del singolo Stato federato rispetto alla volontà superiore dell'autorità centrale, trovano conferma nel quadro delle prime esperienze federali, per come intese nel corso del presente lavoro. In effetti, le Costituzioni poste al vertice di detti sistemi costituzionali (*i.e.*, la Costituzione americana del 1787, la Carta confederale elvetica del 1848, e ancora la Costituzione Imperiale tedesca del 1871) sembrano confermare, nella loro globalità, la possibilità, per lo Stato federale, di procedere alla rimodulazione delle disposizioni del testo

---

328 Sul punto, con specifico riferimento all'ordinamento svizzero, v. J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., p. 224. In effetti, l'Autore riporta un esempio concreto della storia costituzionale elvetica per evidenziare la subordinazione della singola entità periferica alle determinazioni dell'autorità centrale, sottolineando che “le canton de Schwyz n'a pas accepté la Constitution fédérale de 1874; il n'a pas davantage accepté la revision partielle de 1898, donnant à la Confédération le pouvoir d'unifier le droit penal [...]. Lorsque le Code pénal suisse fut achevé, en 1937, il fut frappé d'une demande de référendum. La consultation eut lieu l'année suivante. Cette fois encore, les électeurs schwyzois votèrent non. Tout cela n'a pas empêché le Code pénal de leur être appliqué [...]. Dans cette histoire, Schwyz a donc toujours voté non, et sa volonté n'a jamais prévalu. Et quand nous parlons de Schwyz, ce n'est qu'un cas parmi les autres. Tous les cantons ont été ou peuvent être un jour dans la minorité”. Per completezza, si precisa che, a fronte della regola generale che postula l'irrelevanza dell'opposizione di una sola entità periferica rispetto all'introduzione, da parte dell'autorità centrale, di emendamenti costituzionali, sussistono alcune, seppur limitate, eccezioni. Le Costituzioni federali, infatti, talvolta subordinano l'entrata in vigore di modifiche costituzionali al consenso dello Stato che da queste sarebbe primariamente inciso: si pensi, al riguardo, alla tendenziale impossibilità, per lo Stato federale, di riorganizzare l'assetto territoriale della Federazione senza il consenso degli Stati membri che verrebbero in tal modo aboliti. Sul punto, v. W. RUDOLF, *Federal States*, cit., par. 7). Per il particolare regime giuridico sul punto vigente in seno all'attuale ordinamento federale tedesco v. invece *supra*, prologo, nota 16.



costituzionale, quand'anche attributive di prerogative in capo alle entità periferiche, senza che possa rilevare, in via generale, l'opposizione di una sola tra queste, né il dissenso di una minoranza, per dir così, non “di blocco”. In effetti, i menzionati testi costituzionali prevedevano, in linea di principio, meccanismi di revisione costituzionale che si basavano sulla predisposizione di una proposta di riforma da parte delle autorità parlamentari federali, la quale, da approvarsi con la partecipazione degli Stati membri, sarebbe stata considerata accettata qualora la maggioranza di questi si fosse pronunciata a favore della modifica. La consultazione delle entità periferiche, sebbene prevista in tutte le Carte costituzionali qui in discorso, si svolgeva tuttavia in forme tra loro differenziate.

La Costituzione statunitense, infatti, attribuisce, oggi come allora, un ruolo dominante al Congresso federale nella formulazione delle proposte di revisione costituzionale: in tale fase parlamentare del processo di modifica, agli Stati federati è pertanto riconosciuto un mero potere di intervento *indiretto* nell'elaborazione degli emendamenti, posto che il Senato, nel cui seno siedono i rappresentanti delle entità periferiche, concorre, insieme all'altra camera parlamentare federale, all'approvazione del progetto di revisione<sup>329</sup>. Affinché le modifiche costituzionali avallate dal Congresso entrino in vigore, risulta tuttavia necessaria anche la ratifica *diretta* di almeno tre quarti degli Stati federati<sup>330</sup>.

In via sostanzialmente sovrapponibile, pure la Carta costituzionale svizzera del 1848, abrogata nel 1874, conferiva alle istituzioni centrali posizione preminente nella predisposizione del testo di riforma costituzionale, riconoscendo poi forme di partecipazione, sia diretta che indiretta, a favore dei Cantoni. In effetti, all'Assemblea

329 Sul ruolo che gli Stati federati e le istituzioni federali rispettivamente giocano nel procedimento di revisione costituzionale statunitense v. in particolare T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 148-159.

330 Conformemente a quanto sostenuto nel testo, l'articolo 5 della Costituzione statunitense del 1787 recita che: “the Congress, whenever two thirds of both houses shall deem it necessary, shall propose amendments to this Constitution, or, on the application of the legislatures of two thirds of the several states, shall call a convention for proposing amendments, which, in either case, shall be valid to all intents and purposes, as part of this Constitution, when ratified by the legislatures of three fourths of the several states, or by conventions in three fourths thereof, as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress [...]”.

federale, corpo parlamentare composto da una camera di rappresentanza territoriale (il Consiglio degli Stati) e da una camera rappresentativa del popolo svizzero (il Consiglio Nazionale)<sup>331</sup>, risultava attribuito il compito di addivenire alla formulazione degli emendamenti da apportarsi al testo costituzionale: in questo senso, pure nel quadro della Costituzione elvetica del 1848, la fase parlamentare di elaborazione del progetto di riforma era dominata dalle istituzioni federali, riconoscendosi invece alle entità periferiche prerogative di intervento meramente indirette, derivanti dal coinvolgimento del Consiglio degli Stati, nel cui seno sedevano i deputati nominati dai Cantoni, nel processo federale di elaborazione ed approvazione delle proposte di modifica costituzionale. Accanto a tale forma di partecipazione indiretta, tuttavia, era prevista anche l'accettazione diretta del progetto di riforma, adottato dall'Assemblea federale, da parte del popolo svizzero e dei Cantoni. Qualora questi, a maggioranza semplice, si fossero pronunciati a favore, la riforma era da intendersi come avallata<sup>332</sup>.

Parzialmente difforme risultava invece la procedura predisposta dalla Costituzione Imperiale tedesca del 1871, abrogata nel 1919. In effetti, in tale sistema costituzionale non trovava spazio la consultazione diretta delle entità periferiche, le quali non erano

---

331 In questo senso, v. in particolare gli articoli 60, 61 e 69 della Costituzione svizzera del 1848.

332 Il capitolo terzo della Costituzione elvetica del 1848 era dedicato alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale, precisando così, all'articolo 112, che “la révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale”. L'articolo seguente prendeva invece in considerazione l'ipotesi, qui non particolarmente rilevante, in cui sussistesse disaccordo tra le due sezioni dell'Assemblea federale circa la necessità di addivenire ad una revisione del testo costituzionale, ovvero il caso in cui una parte consistente del corpo elettorale richiedesse *motu proprio* una modifica della Costituzione: in entrambe le situazioni, la questione circa l'esistenza di esigenze che imponessero una revisione costituzionale era rimessa al popolo svizzero. Qualora questo si fosse pronunciato favorevolmente all'iniziativa, l'Assemblea federale sarebbe stata sciolta, procedendosi a nuove elezioni, presumendosi infatti che le camere parlamentari, nella composizione allora in carica, fossero ostili rispetto all'eventualità di emendare il dettato costituzionale (al riguardo, v., con riferimento alla Costituzione svizzera del 1874, ma con considerazioni integralmente trasponibili, stante la coincidenza delle successive disposizioni costituzionali sul punto specifico, J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., p. 148 e riferimenti ivi indicati). In chiusura, la Costituzione elvetica del 1848 precisava infine, all'articolo 114, che “la Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Cantons.”

chiamate a ratificare la proposta di modifica costituzionale adottata dalle autorità centrali. Gli Stati federati potevano pertanto formulare la propria contrarietà al progetto di revisione, bloccandone l'approvazione, solamente per mezzo dei rispettivi rappresentanti in seno al Consiglio Federale, camera di rappresentanza territoriale che, insieme alla Dieta, esercitava la funzione legislativa<sup>333</sup>. Contrariamente al sistema costituzionale svizzero e statunitense, dunque, la Costituzione Imperiale del 1871 prevedeva solamente la partecipazione *indiretta* delle entità federate, le quali potevano esprimere il proprio dissenso solo in seno alla Camera federale in cui trovavano rappresentanza, impedendo così l'adozione della legge di riforma costituzionale da parte degli organi legislativi federali<sup>334</sup>.

Ora, indipendentemente dalle descritte difformità normative in materia di intervento diretto, ovvero solamente indiretto, da parte delle entità periferiche nell'ambito del

---

333 Sul punto, v. l'articolo 5 della Costituzione Imperiale tedesca del 1871.

334 Conformemente a quanto sostenuto nel testo, l'articolo 78 della Costituzione Imperiale del 1871 disponeva che “le modificazioni alla Costituzione hanno luogo sotto forma di legge. Esse si ritengono come respinte quando, nel seno del Consiglio federale, quattordici voti si pronunciano contro [...]”. Stante la distribuzione dei voti attribuiti a ciascuno Stato federato in seno al Consiglio federale, la soglia di respingimento delle proposte di revisione costituzionale, individuata nell'espressione di 14 voti contrari, attribuiva sostanzialmente un potere di veto alla Prussia, che infatti disponeva, da sola, di 17 voti. Tale previsione normativa, tra le altre, rendeva evidente l'egemonia prussiana in seno al Consiglio federale nonché, più in generale, nel contesto del secondo Reich (sul punto, v. F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi. Seconda edizione aggiornata e ampliata*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 45). L' “anomalia” della preminenza prussiana non deve, tuttavia, essere letta come una spia della titolarità, in capo ad ogni entità federata, di un sostanziale potere di veto rispetto alle proposte di revisione costituzionale: in effetti, gli Stati diversi dalla Prussia, per poter rigettare una proposta di revisione costituzionale, dovevano necessariamente votare congiuntamente in senso negativo, sì da raggiungere, insieme, i richiesti 14 voti contrari. In definitiva, il potere di impedire l'entrata in vigore di modifiche costituzionali risultava allocato in capo al gruppo di Stati federati che, volta per volta, riuniva la richiesta “minoranza di blocco”, per dir così, a nulla rilevando invece l'opposizione di una singola unità, ovvero di un insieme di Stati, che non disponesse dei voti richiesti. In questo senso, pare potersi sostenere che la Costituzione del 1871 abbia voluto riconoscere il dominio che la Prussia esercitava concretamente sull'Impero, attribuendole così un numero di voti di molto superiore a quelli conferiti agli altri Stati federati, senza però disconoscere, in via generale, i meccanismi generali di funzionamento propri del modello costituzionale federale.

procedimento di revisione costituzionale, le Costituzioni federali sopra menzionate confermavano, con rara unanimità, l'entrata in vigore degli emendamenti formulati in seno alle istituzioni centrali qualora la (*mera*) maggioranza degli Stati federati si fosse espressa favorevolmente a tal riguardo. In questo senso, la singola entità territoriale soggiaceva, *uti singulus*, alla volontà federale, a nulla rilevando la propria opposizione individuale rispetto alla proposta centrale di rimodulazione del testo costituzionale. Parimenti irrilevante sarebbe stato, del resto, il dissenso di una minoranza degli Stati federati tanto esigua da non impedire il raggiungimento della soglia di maggioranza richiesta per l'approvazione della riforma da parte delle entità federate.

### 3.1.2. Modifica ed estinzione dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali.

La descritta posizione di subordinazione del singolo Stato federato, menzionata con riferimento alle richiamate procedure di revisione costituzionale, non trova eguali nel diverso contesto dei rapporti “verticali”<sup>335</sup> intercorrenti tra un'organizzazione internazionale e gli Stati che a questa appartengono. In effetti, questi ultimi, avendo concluso il trattato che ha costituito l'organizzazione stessa, sono titolari, rispetto a tale accordo istitutivo, delle medesime prerogative (interpretative, abrogative, di modifica e così via) che spettano loro, in via ordinaria, in virtù della disciplina internazionale sui trattati. Del resto, la Convenzione di Vienna, nel codificare appunto il diritto dei trattati, sancisce espressamente, al suo articolo 5, l'applicabilità dei precetti ivi contenuti anche agli accordi costitutivi di organizzazioni internazionali, purché, beninteso, le regole pertinenti di ciascuna organizzazione non derogano al consueto regime giuridico a cui

---

335 Come si è già precisato *supra*, prologo, nota 40, l'espressione “rapporti verticali” presenta una connotazione di significato sostanzialmente neutra, non dovendosi intendere in senso necessariamente gerarchico. In effetti, tale locuzione, coniata ponendo mente alle relazioni interne alle Federazioni, deve la propria aggettivazione al fatto che lo Stato federale unisce e trascende le entità periferiche che lo compongono, così collocandosi figurativamente al di sopra di queste: in tal senso, i rapporti intercorrenti tra lo Stato federale e gli Stati federati sarebbero rapporti “verticali”. Stante l'accezione neutra dell'espressione qui in discorso, questa ben può essere utilizzata con riferimento alle organizzazioni internazionali, le quali, come si dirà nel testo, non possono essere ritenute godere di una posizione di sovra-ordinazione gerarchica rispetto agli Stati membri che a queste afferiscono.

risultano sottoposte le convenzioni internazionali<sup>336</sup>. In forza di quanto precede, si può pertanto ritenere che gli Stati membri siano i perduranti “padroni” del trattato che costituisce un'organizzazione internazionale: in questo senso, “as masters of the treaty, states are also master of the organization”<sup>337</sup>.

In effetti, in linea generale non v'è ostacolo a che gli Stati membri di un'organizzazione, una volta istituito tale ente associativo, decidano di modificarne la struttura o le attribuzioni, ovvero di sancirne l'estinzione. D'altra parte, aderendo strettamente alla prospettiva consensualistica che orienta il diritto dei trattati, e che in quanto tale innerva anche il dettato della Convenzione di Vienna<sup>338</sup>, parrebbe doversi concludere che siffatte determinazioni vadano necessariamente assunte dalla totalità degli Stati membri, sì da preservare la libertà di auto-determinazione di ognuno di loro, nonché il relativo controllo sulle posizioni convenzionalmente assunte. Ora, tale conclusione spiega efficacia, in via generale, con riferimento all'estinzione dell'organizzazione, poiché, al di là delle particolarità normative proprie di ciascun atto istitutivo, la disciplina contenuta nella Convenzione di Vienna, in questo contesto applicabile in via residuale, consente agli Stati membri di porre termine ad un accordo dagli stessi concluso, quand'anche costitutivo di un'organizzazione internazionale, in ogni momento, purché con il consenso di tutte le Parti<sup>339</sup>. Detta indicazione precettiva, oltre a rispecchiare il potere di signoria che gli Stati contraenti conservano con

---

336 L'articolo 5 della Convenzione di Vienna, già citato *supra*, capitolo 2, sotto-paragrafo 2.2.1., sancisce in particolare che: “the present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organisation and to any treaty adopted within an international organisation without prejudice to any relevant rules of the organisation.”

337 In questi termini, J. H. H. WEILER, U. R. HALTERN, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*. In *Harvard International Law Journal*, 2 (1996), pagg. 411-448, p. 418.

338 Sottolinea come l'esplicito consenso degli Stati contraenti rimanga centrale nel quadro del diritto dei trattati J. BRUNNÉE, *Consent*, cit., par. 20. Sul punto, v. anche *supra*, prologo, p. 18, nonché, parimenti *supra*, capitolo 2, par. 2.

339 A questo proposito, v. articolo 54 della Convenzione di Vienna, in cui si dispone letteralmente che “the termination of a treaty [...] may take place: [...] b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States”. Sul punto, v. pure *supra*, capitolo 2, sotto-paragrafo 2.2.2.

riferimento ai trattati di cui sono gli autori<sup>340</sup>, risponde ad una logica strettamente consensualistica, posto che poggia sull'assunto secondo cui “the termination [...] of a treaty necessarily deprives all the parties of all their rights and, in consequence, the consent of all of them is necessary”<sup>341</sup>.

Con riferimento, invece, alla mera modifica dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, il principio c.d. consensuale, pur rimanendo centrale, conosce, in via generale, alcuni temperamenti. In effetti, pare non appartenere più al diritto internazionale consuetudinario la regola tradizionale per cui l'introduzione di emendamenti nel testo di un accordo risulta condizionata al previo consenso di tutti gli Stati contraenti<sup>342</sup>: infatti, il fiorire, dopo la Seconda Guerra Mondiale, di convenzioni multilaterali anche a vocazione universale, alcune delle quali istitutive di organizzazioni internazionali, mal si concilia con l'operatività del principio dell'unanimità, poiché questo importerebbe, *de facto*, l'immodificabilità degli accordi caratterizzati da maggiore apertura nella propria portata soggettiva<sup>343</sup>. Sulla scorta delle nuove esigenze della Comunità internazionale, la Convenzione di Vienna ha dunque riconosciuto la possibilità di emendare un accordo multilaterale ad opera di solamente alcuni dei relativi Contraenti, sì da consentire una certa flessibilità nei procedimenti convenzionali di modifica e permettere, di conseguenza, l'adattamento del trattato originale alla progressiva evoluzione del contesto internazionale. D'altra parte, il menzionato accordo di codificazione mostra comunque di abbracciare una prospettiva di stampo consensualistico, posto che gli emendamenti introdotti sono considerati spiegare effetti vincolanti solamente rispetto ai Contraenti che li abbiano accettati, mentre le posizioni giuridiche proprie delle Parti rimaste estranee al successivo accordo di modifica

---

340 Sul punto, v. M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 686.

341 In questi termini, v. *Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session* (UN. Doc. A/6309/Rev.1). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1966, pagg. 169-363, p. 249, par. 3.

342 In tal senso, v. A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 212.

343 Così, P. SANDS, *Article 39 – Convention de Vienne de 1969*, cit., p. 1533.

continuano ad essere rette dal trattato originario<sup>344</sup>. In altri termini, la Convenzione di Vienna, pur consentendo a che alcuni solamente tra i Contraenti di un accordo ne modifichino successivamente il contenuto, lascia impregiudicata la situazione giuridica facente capo a quelle Parti che non abbiano approvato gli emendamenti così introdotti, garantendone in tal modo il perdurante controllo sulle posizioni giuridiche convenzionalmente assunte.

A fronte dei principi appena enunciati, la prassi internazionale si caratterizza invece per la ricchezza e varietà delle procedure di emendamento appositamente individuate negli atti istitutivi delle diverse organizzazioni operanti a livello internazionale, spesso differenziate a seconda che la modifica da introdursi sia di minore, ovvero maggiore, rilevanza. Senza voler qui procedere ad una disamina esaustiva di tali procedimenti, si sottolinea però come trovino ampio riconoscimento procedure (c.d. complesse) che si contraddistinguono per il coinvolgimento degli organi dell'organizzazione il cui Statuto

---

344 *Ibidem*. In particolare, quanto riportato nel testo trova conferma nell'articolo 41 della Convenzione di Vienna (già citato *supra*, in particolare capitolo secondo, par. 4) e nel quarto paragrafo dell'articolo 40 della Convenzione di Vienna, il quale, nel prendere in considerazione la modifica della disciplina contenuta in un trattato multilaterale, dispone che “the amending agreement does not bind any State already a party to the treaty which does not become a party to the amending agreement.” A questo proposito, si precisa che gli articoli qui in discorso intendono regolare situazioni convenzionali diverse. L'articolo 41, infatti, concerne il caso in cui un gruppo ristretto di Contraenti negozi e stipuli un ulteriore trattato per modificare, esclusivamente *inter se*, la disciplina convenzionale anteriore. L'articolo 40, d'altra parte, intende regolare la differente situazione in cui *tutte* le Parti della convenzione originaria abbiano potuto partecipare al progetto di revisione, pur non ratificando ogni emendamento infine approvato. In definitiva, sebbene sia l'articolo 40 che l'articolo 41 della Convenzione di Vienna si risolvano entrambi in una modifica di un trattato multilaterale anteriore nei rapporti intercorrenti tra solamente alcune delle relative Parti contraenti, tali articoli regolano, secondo canoni differenziati, ipotesi convenzionali ritenute essere tra loro disomogenee. E ciò, sulla scorta dell'assunto per cui “ il est évident qu'une opération par laquelle deux parties ou un petit groupe de parties entreprennent de modifier le traité pour ce qui les concerne seulement, sans donner aux autres parties la faculté d'y participer, ne saurait être placée sur le même plan qu'un accord portant modification qui a été rédigé par l'ensemble des parties, même si, en fin de compte, elles ne le ratifient pas toutes”. In questi termini, *Rapport de la Commission du droit international à l'Assemblée générale sur les travaux de sa seizième session (11 mai-24 juillet 1964)* (UN Doc. A/5809). In *Annuaire de la Commission de Droit International*, vol. II, 1964, pagg. 181-241, p. 208.

si intende modificare, i quali sono chiamati ad approvare, generalmente a maggioranza, gli emendamenti proposti secondo le modalità volta per volta individuate. Perché le modifiche adottate dagli organi dell'organizzazione entrino in vigore è poi di regola richiesta la successiva ratifica, da parte della *maggioranza* degli Stati membri, degli emendamenti così approvati<sup>345</sup>. Ora, sebbene le modifiche ratificate dalla sola maggioranza dei Membri divengano generalmente vincolanti per tutte le Parti dell'organizzazione, in tal modo avvicinandosi apparentemente al modello di revisione costituzionale proprio degli Stati federali, occorre tuttavia sottolineare che risulta comunemente attribuita la facoltà di recesso dall'organizzazione a quei Membri che non abbiano accettato un emendamento comunque entrato in vigore<sup>346</sup>. In questo senso, il principio c.d. consensuale non appare negato dalla prassi, bensì solamente temperato, posto che il recesso dall'organizzazione permette appunto allo Stato che ritenga di non poter approvare una determinata modifica di non soggiacere all'altrui volontà.

A dispetto di quanto fin qui ricostruito, l'approvazione espressa da parte di tutti i Membri rimane comunque centrale nell'ambito dei procedimenti di emendamento e revisione relativi agli atti istitutivi di quelle organizzazioni che si caratterizzano per la diffusa capacità di influenzare i sistemi giuridici degli Stati a queste afferenti. In effetti, parrebbe doversi ritenere che il principio c.d. consensuale presenti portata applicativa

345 Sul punto, v. in particolare I. INGRAVALLO, *Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 383 e 386.

346 Sul punto, *ivi*, p. 391. Con specifico riguardo all'Organizzazione delle Nazioni Unite, v. invece B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, decima edizione, 2015, pp. 20-21. In effetti, la Carta delle Nazioni Unite, sebbene introduca procedure diverse a seconda del fatto che le modifiche da apportarsi incidano più o meno sensibilmente sulle caratteristiche dell'Organizzazione, in ogni caso prevede che gli emendamenti previamente decisi entrino in vigore per tutti i Membri dopo che siano stati ratificati dai due terzi di questi. La portata innovatrice delle relative disposizioni, interpretate come superanti il principio c.d. consensuale, ha portato dunque a ravvisare nei così introdotti procedimenti di revisione ed emendamento dei meccanismi quasi-legislativi. Gli Autori citati sottolineano tuttavia come la deviazione dai principi tradizionali sia in realtà attenuata dall'attribuzione della facoltà di recesso in capo allo Stato che non abbia ratificato un emendamento e che ritenga di non poterlo accettare. In effetti, sebbene il recesso non sia istituito espressamente previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, nel corso della Conferenza di San Francisco se ne sostenne l'esercizio, per quel che qui ci occupa, appunto in caso di entrata in vigore di emendamenti non accettati.



modulabile, tollerando sì attenuazioni nel caso in cui le modifiche apportate all'accordo istitutivo dell'organizzazione di appartenenza siano di modesta rilevanza, ma non potendo invece patire eccezioni qualora gli emendamenti impongano nuovi ed importanti obblighi in capo ai Membri dell'organizzazione<sup>347</sup>. In questo senso, ben si spiega la perdurante operatività della regola dell'unanimità nel contesto dei procedimenti di modifica degli atti istitutivi di organizzazioni caratterizzate dalla capacità di emanare norme che penetrino diffusamente nel sistema giuridico dei relativi Membri, stante la portata degli impegni convenzionali che potrebbero derivare, in capo a questi, in virtù delle modifiche eventualmente introdotte.

### 3.1.3. La revisione dei Trattati Istitutivi dell'Unione Europea.

Sulla scorta delle considerazioni fino a qui condotte, pare possibile enucleare due distinti modelli normativi in materia di procedimenti di revisione ed emendamento, rispettivamente vigenti nel contesto delle Federazioni e, d'altro lato, in seno alle organizzazioni internazionali. In effetti, le Costituzioni federali si distinguono per attribuire il potere di revisione costituzionale ad organi centrali, i quali esercitano dette prerogative di modifica con la partecipazione, diretta ovvero indiretta, degli Stati federati. In questo senso, le entità periferiche non risultano dotate, in quanto tali, della facoltà di modificare, ovvero abolire, la costruzione federale – e ciò, quand'anche le stesse agiscano in tal senso nella loro totalità. D'altro canto, la partecipazione degli Stati federati appare regolata dal principio maggioritario, ritenendosi approvata una proposta di revisione, formulata in seno agli organi centrali, qualora la maggioranza delle entità periferiche si pronunci favorevolmente al riguardo: il singolo Stato federato non può dunque fruttuosamente opporsi, *uti singulus*, all'entrata in vigore degli emendamenti proposti a livello federale, risultando in tal modo soggetto alla supremazia del potere centrale.

Su posizioni esattamente speculari pare invece essere attestato il diritto dei trattati, specie per come codificato dalla Convenzione di Vienna. In effetti, gli Stati membri di un'organizzazione internazionale, in quanto autori del relativo atto istitutivo, conservano

---

<sup>347</sup> In tal senso, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 770.

il potere di alterare la struttura o le attribuzioni dell'ente associativo da loro creato, ovvero ancora di sancirne l'estinzione. D'altro canto, tali prerogative saranno da esercitarsi, di regola, nel rispetto del nucleo duro precettivo riconducibile al principio c.d. consensuale, così precludendosi la possibilità che uno Stato membro perda completamente il potere di controllo sugli obblighi convenzionali che questo ha assunto.

Ora, a fronte della delineata contrapposizione tra modelli normativi, il diritto dell'Unione Europea pare rispecchiare pienamente i principi soggiacenti alla disciplina applicabile con riferimento alle organizzazioni internazionali. In effetti, il potere di revisione degli atti posti a fondamento della costruzione europea risulta accentrato nelle mani degli Stati membri, tanto da giustificare la qualificazione di questi quali “padroni” dei Trattati Istitutivi dell'Unione (in tedesco, *Herren der Verträge*)<sup>348</sup>. L'esercizio di tale prerogativa, poi, risulta rigidamente improntato al principio c.d. consensuale, posto che gli Stati membri, di regola, possono procedere ad una revisione dei Trattati costitutivi stipulando tra loro un ulteriore accordo che li vincoli nella loro totalità. In questo senso,

---

348 Così, in particolare Corte Costituzionale Tedesca, *Lissabon Urteil*, sentenza del 30 giugno 2009 (BverfGE - *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* «Raccolta della Giurisprudenza Costituzionale», tomo 123, pag. 267), specie par. 298. In tale pronuncia, la Corte Costituzionale Tedesca ritiene che gli Stati membri dell'Unione siano da qualificarsi come perduranti “padroni” dei relativi Trattati Istitutivi poiché, tra le altre motivazioni, il potere di revisione risulta ancora saldamente accentrato nelle mani di questi. In effetti, la Corte sottolinea come le procedure di revisione previste nei Trattati costitutivi, così come modificate dal Trattato di Lisbona, ostano a che “the institutions of the European Union independently change the foundations of the European Union under the treaties and the order of competences *vis-à-vis* the Member States” (*ivi*, par. 306. Sul punto, v. anche G. ROSSOLILLO, *Gradualismo o salto federale? La Corte Costituzionale Tedesca e il processo di integrazione europea*. In *Il Politico*, 2 (2010), pagg. 53-74, p. 68). Le medesime premesse teoriche risultano poi rinvenibili alla base della sentenza recentemente resa dalla Corte Costituzionale Tedesca sul caso *Weiss*, in cui la Corte ha opposto la disciplina contenuta nei Trattati Istitutivi dell'Unione, costruita saldamente sul principio di attribuzione e sull'accentramento del potere di revisione nelle mani degli Stati membri, alla prassi delle istituzioni europee (in particolare, la BCE e la Corte di Giustizia), la cui condotta è stata letta nel senso di “pave the way for continual erosion of Member States competences”. Così, Corte Costituzionale Tedesca, sentenza del 5 maggio 2020, (non ancora pubblicata in Raccolta), par. 156. Per un commento a tale pronuncia, v., *ex multis*, S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*. In *SIDIBlog*, 8 maggio 2020.

il trattato di modifica è una convenzione internazionale alla cui elaborazione, nonché conclusione, partecipano necessariamente *tutti* gli Stati dell'Unione, non trovando spazio fenomeni di revisione a “maggioranza”, ovvero con effetti meramente *inter se*, per quanto questi ultimi risultino giustificati, in un temperamento del principio c.d. consensuale, alla luce del diritto internazionale dei trattati<sup>349</sup>.

Più in particolare, l'articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea prevede che gli atti costitutivi dell'ordinamento europeo possano venir modificati sulla scorta di

---

349 Con riferimento al fenomeno degli emendamenti con effetti *inter se*, si precisa che, sebbene la Convenzione di Vienna legittimi ipotesi di modifica dei trattati multilaterali nei rapporti intercorrenti tra solamente alcune delle relative Parti contraenti, tale possibilità normativa è raramente impiegata nel contesto delle organizzazioni internazionali, stanti le difficoltà di funzionamento che si ingenererebbero in un'organizzazione caratterizzata dall'applicazione di regole differenziate rispetto ai diversi Stati membri (sul punto, v. I. INGRAVALLO, *Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 390-391). Ora, conformemente a tale prassi internazionale, il diritto dell'Unione non conosce forme di revisione con effetti *inter se*, prevedendosi che le modifiche ai Trattati Istitutivi, da introdursi di regola per mezzo di un accordo concluso tra tutti i Membri dell'Unione, abbiano portata vincolante generale. Facendo uno sforzo di categorizzazione meramente teorico, si ritiene che, qualora tale possibilità fosse ammessa nel contesto dell'ordinamento europeo, gli accordi di modifica eventualmente conclusi tra alcuni Stati membri rientrerebbero comunque nell'alveo dei rapporti “verticali”. In effetti, esattamente come i trattati di revisione stipulati da tutti gli Stati membri, tali convenzioni di modifica troverebbero la propria ragion d'essere nell'alterazione della disciplina istitutiva dell'organizzazione sovranazionale, sebbene con effetti limitati all'ambito delle sole relazioni intercorrenti tra i Membri parte del successivo accordo di revisione. In questo senso, l'accordo di modifica *inter se* avrebbe certo lo scopo di regolare i rapporti tra le Parti contraenti, le quali mutualmente si impegnerebbero a rispettare quanto convenuto, ma, in un'ottica *funzionale*, troverebbe il suo oggetto principale nella rimodulazione delle relazioni tra l'ente creato dagli Stati ed un gruppo di questi ultimi. In questo senso, la convenzione di revisione andrebbe a regolare i rapporti sussistenti tra l'organizzazione, da un lato, e, dall'altro, alcuni Stati membri, i quali sarebbero agglomerati, se così si può dire, in uno dei due estremi soggettivi che compongono la relazione sottesa al trattato di modifica. In questo senso, pare possibile ritenere che gli accordi di revisione *inter se* rientrerebbero a pieno titolo nell'alveo dei rapporti convenzionali di carattere “verticale”. Occorre tuttavia precisare che tali considerazioni risultano corrette solamente con riferimento agli accordi, conclusi tra alcuni Stati membri solamente, che abbiano ad oggetto *principale* la revisione dei Trattati Istitutivi, fenomeni convenzionali che, in quanto tali, risultano preclusi dal diritto dell'Unione. Rientrano invece nell'ambito dei rapporti “orizzontali” quelle convenzioni, quali gli accordi analizzati *supra*, nell'ambito del capitolo 2, sotto-paragrafo 4.2, che

procedimenti tra loro alternativi. Tra questi, la c.d. procedura di revisione ordinaria, dalla portata generale, risulta incentrata sulla presentazione, da parte dei soggetti a ciò competenti, di un progetto di modifica, il quale può essere rivolto anche ad accrescere, ovvero a ridurre, le competenze dell'Unione. Siffatto progetto, presentato al Consiglio, è notificato ai Parlamenti nazionali e trasmesso al Consiglio Europeo. Qualora quest'ultimo deliberi favorevolmente circa l'opportunità di procedere all'esame delle modifiche proposte, il Presidente di detta istituzione convoca (ma non obbligatoriamente, potendosi non procedere a tale convocazione in caso di emendamenti di modesta entità) una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. La menzionata Convenzione procede dunque alla disamina del progetto di modifica e, a tal riguardo, adotta per consenso una raccomandazione rivolta ad una Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, la quale, convocata dal Presidente del Consiglio, è chiamata a stabilire di comune accordo (e, dunque, all'unanimità) le modifiche da apportarsi ai Trattati. Gli emendamenti così concordati entrano in vigore dopo essere stati ratificati da tutti i Membri dell'Unione<sup>350</sup>.

Ora, come si vede, la procedura di revisione ordinaria risulta imperniata sul ruolo dominante degli Stati. Questi, infatti, elaborano gli interventi di modifica nell'ambito di conferenze intergovernative<sup>351</sup> e sulla scorta delle usuali regole del diritto dei trattati internazionali<sup>352</sup>, senza che la raccomandazione loro rivolta dalla Convenzione

---

abbiano ad oggetto la disciplina dei rapporti tra gli Stati membri in ambiti materiali riconducibili al campo d'azione dei Trattati Istitutivi, e che eventualmente contengano precetti difformi rispetto a questi ultimi. In tali situazioni, infatti, l'oggetto principale dell'accordo è la disciplina dei rapporti reciproci degli Stati contraenti, che solo *indirettamente* si pone in contrasto con il dettato dei Trattati costitutivi dell'Unione.

350 Così, articolo 48 TUE, parr. 2-5.

351 Sottolinea la scarsa legittimazione democratica di un procedimento di revisione incentrato sull'attività di conferenze intergovernative, senza sia attribuito un ruolo incisivo ad organi più direttamente rappresentativi dei cittadini europei A. GATTINI, *Questioni di metodo nella revisione dei Trattati*. In AA.VV. *Verso la Costituzione europea. Atti dell'incontro di studio, Urbino 17 giugno 2002*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pagg. 89-111, p. 100.

352 Sul punto, v. B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*. In *Quaderni*

convocata dal Presidente del Consiglio Europeo possa in qualche modo limitare la discrezionalità dei propri rappresentanti nazionali riuniti in Conferenza<sup>353</sup>. A tal ultimo riguardo, si precisa infatti che il testo della raccomandazione predisposto dalla Convenzione può essere liberamente disatteso in seno alla Conferenza intergovernativa, non spiegando effetti in alcun modo vincolanti. Ora, l'intangibilità della discrezionalità dei rappresentanti dei Governi nazionali, nel testimoniare il perdurante dominio degli Stati membri sul descritto processo di revisione, sembra tuttavia in qualche modo cozzare con le ragioni che hanno portato al coinvolgimento della Convenzione nella procedura di modifica dei Trattati, previsto proprio allo scopo di favorire la partecipazione di istanze diverse dalle tradizionali conferenze intergovernative, coinvolte in via esclusiva nel processo di elaborazione degli emendamenti precedentemente all'istituzione della prima Convenzione, avvenuta in occasione della redazione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>354</sup>.

Oltre a confermare il ruolo preminente degli Stati membri nel procedimento di revisione dei Trattati Istitutivi, così sottolineando come il potere di modifica risulti ancora saldamente accentrato nelle mani di questi, la menzionata procedura ordinaria mostra di aderire pienamente al principio c.d. consensuale, subordinando l'entrata in vigore degli emendamenti al raggiungimento della doppia unanimità, sia in seno alla Conferenza intergovernativa, sia in sede di ratifica da parte degli Stati membri. Valorizzando il peso determinante riconosciuto all'espressione del consenso da parte dei Membri dell'Unione, si è in verità da più parti sottolineato come tale rigidità si discosti anche dal diritto internazionale, le cui norme, generali e particolari, si sono da tempo aperte ad un temperamento del principio c.d. consensuale<sup>355</sup>, senza mai comunque arrivare al punto di imporre ad uno Stato, membro di un'organizzazione internazionale,

---

*costituzionali*, 3 (2002), pagg. 499-519, p. 511.

353 In tali termini, v. in particolare U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale – Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, quinta edizione, 2009, p. 13. Nel medesimo senso, v. anche Corte Costituzionale Tedesca, *Lissabon Urteil*, cit., par. 308.

354 In questo senso, v. B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, cit., pp. 517-518.

355 Nel senso di cui nel testo, v. A. GATTINI, *Questioni di metodo nella revisione dei Trattati*, cit., p. 101.

di soggiacere all'altrui volontà. A tale riguardo, è tuttavia opportuno ribadire come rimanga tuttora centrale l'approvazione espressa, da parte di tutti i Membri, degli emendamenti da introdursi nel testo degli atti istitutivi di quelle organizzazioni internazionali caratterizzate dalla capacità di influenzare, in modo rilevante, i sistemi giuridici degli Stati a queste afferenti. In tal senso, si sottolinea in dottrina come si collochi nell'alveo di detto orientamento normativo l'operatività, nel contesto dell'Unione europea, di procedimenti di modifica imperniati sul requisito della doppia unanimità<sup>356</sup>.

Ciò posto, l'articolo 48 TUE prevede, accanto alla forma procedurale ordinaria, due ulteriori procedure di revisione, definite semplificate. Queste, in particolare, pur mantenendo fermo il ruolo dominante degli Stati nel processo di modifica dei Trattati, come anche l'imprescindibilità del consenso di tutti questi perché entrino in vigore gli emendamenti concordati, si snodano lungo moduli procedurali propri, essenzialmente interni al sistema dell'Unione, risultando così sottratte, sotto diversi aspetti, all'*emprise* del diritto dei trattati internazionali, che trova invece piena applicazione, in via generale, nell'ambito della procedura di revisione ordinaria<sup>357</sup>.

Più in particolare, il paragrafo 6 dell'articolo 48 TUE, inerente al primo dei due procedimenti semplificati, consente al Consiglio Europeo di adottare, all'unanimità, una decisione che modifica, in tutto ovvero in parte, le disposizioni della parte terza del TFUE, relative alle politiche ed azioni interne dell'Unione. Tale decisione, da vararsi su proposta del Governo di qualsiasi Stato membro, del Parlamento europeo, ovvero della Commissione, non può estendere le competenze dell'Unione, ed entra in vigore previa approvazione di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Ora, tale procedura semplificata, pur incentrandosi sull'adozione, da parte di un'istituzione dell'Unione, di una propria decisione, non si discosta, come detto, dai principi che innervano il procedimento di revisione ordinario. In effetti, risulta in tale contesto confermata, in primo luogo, la centralità degli Stati membri dell'Unione

---

356 In tal senso, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 770.

357 Sul punto, v. L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*. In *Astrid Rassegna*, 22 (2010), p. 5.

nell'elaborazione ed approvazione delle modifiche da apportarsi ai Trattati Istitutivi: nell'ambito della procedura semplificata in discorso, infatti, la decisione di revisione andrà adottata, all'unanimità, dal Consiglio Europeo, organo che riunisce i Capi di Stato o di Governo nazionali. In questo senso, gli Stati membri conservano sostanzialmente le proprie prerogative in materia di modifica dei Trattati, essendo semplicemente chiamati ad esercitarle in via indiretta, in seno al Consiglio Europeo, in quanto tale titolare del potere di adottare la decisione di modifica.

D'altra parte, pure il meccanismo decisionale della doppia unanimità trova espresso riconoscimento. In effetti, l'articolo 48 TUE impone che la decisione del Consiglio Europeo, adottata come già sottolineato all'unanimità, entri in vigore solo previa approvazione, da parte di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme nazionali. A questo proposito, non pare essere irrilevante il fatto che si richieda ai Membri dell'Unione di *approvare* la decisione di modifica in discorso, e non già di *ratificarla*, come invece espressamente disposto nell'ambito della procedura di revisione ordinaria. In effetti, l'utilizzo di tale espressione pare legittimare forme di manifestazione della volontà statale meno rigorose della ratifica<sup>358</sup>, purché sempre conformi al dettato costituzionale interno<sup>359</sup>.

Tanto precisato con riferimento alla prima delle procedure di revisione semplificate previste dal diritto primario dell'Unione, e venendo alla seconda di queste, il paragrafo 7

---

358 In tal senso, U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale – Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, cit., p. 15.

359 Al riguardo, v. anche Corte Costituzionale Tedesca, *Lissabon Urteil*, cit., par. 312. In particolare, la Corte ha precisato che, ai sensi della Costituzione tedesca, le modifiche approvate sulla scorta della prima procedura di revisione semplificata devono essere assentite dalle autorità nazionali parlamentari secondo le ordinarie procedure di ratifica previste all'articolo 23 della Legge fondamentale, non potendo trovare spazio forme di accettazione meno rigorose. In effetti, la decisione adottata dal Consiglio Europeo è da considerarsi come potenzialmente ingenerante un ulteriore trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'Unione e, in quanto tale, necessita dell'approvazione di entrambe le camere parlamentari tedesche. Qualora, poi, detta decisione del Consiglio Europeo, nel modificare i Trattati Istitutivi, ingeneri altresì modifiche o variazioni nel contenuto precettivo della Legge fondamentale tedesca, ovvero renda possibili tali modifiche o variazioni, è richiesta l'accettazione dei due terzi di entrambe le camere parlamentari, come prescritto nell'ambito della procedura di revisione costituzionale.

dell'articolo 48 TUE consente al Consiglio Europeo di adottare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento Europeo, una decisione che permetta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in casi, ovvero settori, riguardo ai quali il TFUE, oppure il titolo V del TUE, richiedano la deliberazione all'unanimità. È del pari previsto che la decisione in discorso, adottata dal Consiglio Europeo con le modalità procedurali appena ripercorse, possa altresì concernere ipotesi diverse da quelle appena menzionate, consentendo così al Consiglio di adottare atti legislativi per mezzo della procedura legislativa ordinaria, e non già secondo la procedura legislativa speciale prevista dal TFUE nei singoli casi.

Il Consiglio Europeo, una volta elaborato il testo della modifica, è tenuto a trasmetterlo ai Parlamenti nazionali: se entro sei mesi dalla trasmissione non risulti essere stata notificata l'opposizione di alcun Parlamento nazionale, il Consiglio può adottare la decisione in parola.

Similmente a quanto avviene con la prima delle procedure di revisione semplificate previste dal diritto primario dell'Unione, anche nell'ambito di questa seconda modalità procedurale di modifica rimane impregiudicato il pieno controllo che gli Stati membri esercitano con riguardo alla revisione dei Trattati Istitutivi. In effetti, pure in tale contesto la titolarità del potere di adottare la decisione di modifica è attribuita al Consiglio Europeo e, indirettamente, agli Stati membri che in esso trovano rappresentanza per mezzo dei propri Capi di Stato o di Governo.

D'altra parte, si prevede che detta istituzione deliberi a questo riguardo all'unanimità, così attribuendosi, in piena aderenza al principio c.d. consensuale, un potere di veto, in capo ad ogni Stato membro, rispetto all'adozione della decisione di revisione. In siffatto contesto procedurale semplificato, risulta tuttavia soppressa l'ulteriore fase di ratifica o approvazione, da parte degli Stati membri, delle modifiche concordate in seno al Consiglio Europeo, sostituita, in quanto tale, dal potere di opposizione riconosciuto ai Parlamenti nazionali a seguito della trasmissione del testo delle modifiche concordate. Ora, sebbene tale particolarità non paia idonea a porre in discussione il rigoroso rispetto del principio c.d. consensuale nell'ambito della procedura di revisione in discorso, poiché gli Stati membri sono comunque chiamati a pronunciarsi all'unanimità in seno al Consiglio Europeo, tale rimodulazione delle prerogative parlamentari sembra



suscettibile di ingenerare frizioni con le Costituzioni dei singoli Stati membri, il cui dettato generalmente provvede ad individuare rigidamente i casi e le modalità di intervento del Parlamento nazionale nel contesto della procedura di conclusione degli accordi internazionali<sup>360</sup>.

Ora, a seguito del breve *excursus* normativo appena condotto, emerge con evidenza come gli Stati membri detengano saldamente il potere di revisione dei Trattati Istitutivi, posto che sia la procedura di revisione ordinaria, che entrambe le procedure di revisione semplificate riconoscono a questi una posizione di preminenza nell'elaborazione e nell'approvazione delle modifiche da introdursi nel testo dei Trattati. Dette prerogative di revisione, poi, risultano esercitabili dagli Stati membri nella loro totalità, prevedendosi che le modifiche, per poter entrare in vigore, debbano essere concordate (e, in alcuni casi, ratificate) dalla totalità degli Stati dell'Unione.

A fronte di siffatto assetto normativo, la Corte di Giustizia non sembra aver disconosciuto, dal canto suo, il potere di signoria che gli Stati membri continuano a detenere con riferimento agli accordi posti alla base della costruzione europea. In effetti, i giudici di Lussemburgo non hanno mai *espressamente* apposto limiti sostanziali all'esercizio delle prerogative di modifica proprie degli Stati membri: in tal senso, si sottolinea in dottrina, ancorché non in maniera univoca, come questi ultimi paiono ancora godere di piena discrezionalità nella rimodulazione della disciplina istitutiva dell'Unione, potendo così liberamente giungere ad introdurre modifiche che si sostanzino anche in un arretramento del processo di integrazione europea, ovvero in un'alterazione delle caratteristiche dell'organizzazione sovranazionale<sup>361</sup>.

---

360 Sul punto, v. U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale – Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, cit., p. 16. Con riferimento all'ordinamento federale della Germania, la Corte Costituzionale tedesca ha ritenuto che il potere di opposizione riconosciuto dal diritto dell'Unione al Parlamento nazionale non potesse validamente sostituire la procedura di ratifica prescritta dall'articolo 23 della Costituzione federale. In questo senso, la Corte ha sancito che, nell'ambito di una procedura di revisione instaurata ai sensi dell'articolo 48 TUE, par. 7, il rappresentante del Governo tedesco in seno al Consiglio Europeo non possa approvare una proposta di modifica senza la previa autorizzazione del Parlamento tedesco, rilasciata dalla prescritta maggioranza delle due camere parlamentari. Sul punto, v. Corte Costituzionale Tedesca, *Lissabon Urteil*, cit., par. 319.

361 Valorizzando alcune affermazioni contenute nel Parere 1/91, reso dalla Corte di Giustizia con

D'altro canto, la Corte di Giustizia ha invece ritenuto a tal riguardo operanti alcuni limiti di carattere formale, sancendo in primo luogo che i Trattati Istitutivi non possono essere modificati se non per mezzo dei procedimenti di revisione espressamente previsti all'articolo 48 TUE<sup>362</sup>. I giudici di Lussemburgo hanno poi messo in luce come il ventaglio di procedure di modifica previsto dal diritto primario dell'Unione non sia passibile di libera scelta, posto che detti procedimenti risultano azionabili al ricorrere di situazioni e condizioni tra loro diverse, che variano per ogni specifica procedura. In

---

riferimento ad un progetto di accordo internazionale relativo alla creazione di uno Spazio Economico Europeo (sul punto, e per gli estremi di tale pronuncia, v. anche *supra*, capitolo primo, nota 59), alcuni Autori hanno in verità sostenuto l'esistenza di limiti materiali all'esercizio, da parte degli Stati membri, delle proprie prerogative di revisione (in tal senso, v. R. BIEBER, *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne*. In *Revue du marché commun et de l'Union*, 4 (1993), pagg. 343-350; J. L. DA CRUZ VILAÇA, N. PIÇARRA, *Y-a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant la CE?*. In *Cahiers de droit européen*, 1-2 (1993), pagg. 3-37). In effetti, nell'ambito di tale pronuncia, la Corte di Giustizia aveva statuito che un accordo internazionale, stipulato dalla Comunità Economica Europea e dai suoi Membri con Stati terzi, ben poteva, in linea di principio, prevedere un sistema giurisdizionale imperniato su di una corte internazionale competente ad interpretare le disposizioni dell'accordo stesso; d'altra parte, il Trattato CEE non forniva alcuna base per l'istituzione, per via convenzionale, di un meccanismo giurisdizionale che andasse a ledere le prerogative della Corte di Giustizia, e, più in generale, *gli stessi principi fondamentali della Comunità* (Corte di Giustizia, Parere 1/91, cit., parr. 70-71). Da tale recisa affermazione, si è così ritenuto che la Corte di Giustizia avesse sancito, in via generale, l'immodificabilità di quelle norme di diritto dell'Unione che definiscono l'equilibrio istituzionale in seno all'ordinamento europeo: in questo senso, risulterebbe preclusa agli Stati membri, quand'anche questi agiscano nella loro totalità e per mezzo dei prescritti procedimenti di revisione, la possibilità di introdurre modifiche, nel testo dei Trattati, che vadano ad incidere sulle caratteristiche strutturali fondamentali della costruzione sovranazionale. A tale posizione si è tuttavia autorevolmente ribattuto che la Corte di Giustizia non ha mai *espressamente* apposto limiti materiali all'esercizio, da parte degli Stati membri, del relativo potere di modifica dei Trattati, riferendosi il parere 1/91 ad un'ipotesi pattizia non sovrapponibile ad un accordo di revisione stipulato tra i Membri dell'Unione. In questo senso, risulta difficile sostenere che gli Stati membri abbiano accettato, per acquiescenza, tali ulteriori limitazioni alla propria facoltà di modificare i Trattati Istitutivi dell'Unione (B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, cit., p. 512). D'altra parte, il Parere 1/91 si colloca nell'alveo di quelle pronunce, caratterizzate da un particolare attivismo, per mezzo delle quali la Corte di Giustizia ha inteso limitare la conclusione di accordi importanti l'attribuzione di competenza giurisdizionale a tribunali internazionali che, chiamati a definire, in via esclusiva, determinate classi di

questo senso, la Corte di Giustizia ha sostenuto la propria competenza a verificare che il Consiglio Europeo, nell'introdurre modifiche ai Trattati per mezzo di una propria decisione, non abbia agito in assenza delle condizioni richieste per poter azionare i procedimenti semplificati di revisione<sup>363</sup>.

Ora, le descritte pronunce della Corte di Giustizia, nel concentrarsi sulla dimensione formale del fenomeno della revisione dei Trattati Istitutivi, paiono soprattutto voler salvaguardare le prerogative di intervento riconosciute alle diverse istanze coinvolte

---

controversie, si sarebbero trovati nella condizione di interpretare norme di diritto dell'Unione senza che fosse adeguatamente garantito il monopolio esegetico della Corte di Giustizia. Stanti i risultati ermeneutici particolarmente estensivi raggiunti nelle pronunce ricadenti in tale filone giurisprudenziale, non pare che alle statuizioni ivi contenute possa essere automaticamente attribuita portata generale. Si noti infine come le considerazioni appena sviluppate sembrano trovare applicazione, in via tendenziale, anche con riferimento a quelle pronunce (come il Parere 2/13, più volte citato) che, successivamente rese dalla Corte di Giustizia, sono talvolta ritenute ribadire, sempre implicitamente, l'esistenza di limiti sostanziali al processo di revisione dei Trattati Istitutivi dell'Unione.

362 Così, v. in particolare Corte di Giustizia, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (Defrenne II)*, causa 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, sentenza dell'8 aprile 1976, par. 58. In dottrina si è sottolineato che la conclusione interpretativa descritta nel testo (*i.e.* l'immodificabilità delle disposizioni dei Trattati Istitutivi se non per mezzo delle previste procedure di revisione) possa essere tratta anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di accordi conclusi tra gli Stati membri e Paesi terzi, le cui disposizioni non siano pienamente compatibili con il diritto primario dell'Unione (sul punto, v. in particolare L. S. ROSSI, *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, cit., p. 264). Del resto, proprio con riferimento ad accordi internazionali stretti con Paesi terzi i giudici di Lussemburgo hanno precisato che le relative previsioni pattizie non avrebbero potuto essere fatte valere per disattendere specifiche disposizioni dei Trattati Istitutivi, poiché questi ultimi risultano *modificabili solamente sulla scorta delle procedure di revisione previste* (in tal senso, v., tra le molte, Corte di Giustizia, *Radio Telefis Eireann (RTE) e Independent Television Publications Ltd (ITP) c. Commissione delle Comunità Europee*, cit., par. 85-86). Ora, si è sottolineato come il descritto approccio interpretativo della Corte di Giustizia, nello statuire che gli Stati membri non possono modificare i Trattati se non per mezzo delle procedure espressamente indicate, sia perfettamente coerente con il suo ruolo di “guardiano” dell'ordinamento giuridico europeo: in questo senso, “de même que l'on imagine mal la Cour constitutionnelle d'un Etat donnant par avance sa bénédiction à une violation de la constitution, de même il est peu concevable que, face à une disposition claire des traités [...], la Cour de Justice vienne proclamer par avance que sa violation serait sans conséquence aucune” (in questi termini, A. PELLET, *Les fondements juridiques internationaux du*

nelle procedure di modifica previste dal diritto primario dell'Unione<sup>364</sup>. In questo senso, nel porre in luce come una decisione del Consiglio Europeo risulti invalida se adottata in mancanza delle condizioni che legittimano l'avvio di una procedura di revisione semplificata, ovvero nel sancire che gli Stati membri possono modificare i Trattati solamente per mezzo dei prescritti procedimenti di emendamento, i giudici di Lussemburgo hanno inteso preservare quel sistema di *checks and balances* che, seppur ancora generalmente sbilanciato a favore degli Stati membri, sottende l'insieme delle diverse procedure di revisione dei Trattati, garantendo un certo equilibrio istituzionale nella formulazione ed approvazione delle relative modifiche.

D'altra parte, le menzionate sentenze, nel non imporre limiti sostanziali all'esercizio, da parte degli Stati dell'Unione, delle proprie prerogative di revisione, non incidono sulle conclusioni raggiunte nel corso del presente sotto-paragrafo, non impedendo di ravvisare negli Stati membri i perduranti “padroni” dei Trattati Istitutivi della

*droit communautaire*. In *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume 5, tomo 2, Kluwer Law International, L'Aia, 1997, pagg. 193-271, p. 215). D'altra parte, adottandosi una prospettiva di diritto internazionale, si è del pari sottolineato che, qualora gli Stati membri modificassero i Trattati Istitutivi in modo irrituale (*i.e.*, non seguendo le procedure di revisione codificate all'articolo 48 TUE), la convenzione di modifica sarebbe ugualmente valida, e si sostituirebbe ai Trattati nella regolazione dei rapporti tra i Contraenti. In effetti, gli Stati dell'Unione, in quanto autori dei relativi accordi costitutivi, godono di un illimitato potere di revisione (sul punto, v. P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, cit., p. 15). In questo senso, non basterebbe l'individuazione di specifiche procedure di emendamento dei Trattati Istitutivi per spogliare gli Stati membri della *capacità* di concludere un accordo di modifica al di fuori dei procedimenti previsti. Tale convenzione di modifica, implicitamente derogatoria rispetto alle previsioni dell'articolo 48 TUE, sarebbe dunque pienamente valida, ed andrebbe a regolare i rapporti tra gli Stati membri a titolo di *lex posterior*. Sul punto, v. T. C. HARTLEY, *International Law and the Law of the European Union – a Reassessment*. In *British Yearbook of International Law*, 1 (2001), pagg. 1-35, p. 19.

363 Sul punto, v. Corte di Giustizia, *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, cit., parr. 45-76. Per gli estremi di tale pronuncia v. *supra*, capitolo primo, sotto-paragrafo 1.2.2., nota 94.

364 In tal senso, B. DE WITTE, *International Law as a Tool for the European Union*, cit., p. 269; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle. Case C-370/12*, *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012*, cit., p. 827.

costruzione sovranazionale. In questo senso, pare confermata la rispondenza ai principi di diritto internazionale della disciplina europea in materia di modifica dei Trattati costitutivi, risultando altresì provata la difformità di quest'ultima rispetto ai canoni normativi parallelamente operanti in seno alle Federazioni.

### 3.2. Il recesso dalla costruzione europea tra disciplina normativa ed indicazioni interpretative della Corte di Giustizia.

#### 3.2.1. Secessione di uno Stato federato dall'insieme della Federazione.

I rapporti intercorrenti tra l'autorità federale e le entità federate, denominati relazioni “verticali”, si caratterizzano, in via generale, per la sovra-ordinazione della prima sulle seconde, singolarmente considerate. Tale posizione di subordinazione risulta particolarmente evidente, come si è affermato nel corso del precedente paragrafo, nell'ambito delle procedure di revisione costituzionale, nel quadro delle quali uno Stato federato non può fruttuosamente opporsi, *uti singulus*, all'entrata in vigore degli emendamenti formulati in seno agli organi centrali, così soggiacendo alla superiore volontà federale.

La medesima situazione di soggezione è poi ravvisabile, con pari chiarezza, nel differente contesto relazionale, sempre riconducibile alla categoria concettuale dei rapporti “verticali”, inerente ai diritti che un'entità federata può vantare, nei confronti della Federazione e delle sue istituzioni, in materia di secessione. A questo riguardo, infatti, già la dottrina più risalente ha sottolineato come gli Stati federali, in quanto entità statali, siano da considerarsi enti unitari che riuniscono in sé una comunità socio-politica omogenea e perpetua, non potendo così conoscere, per definizione, fenomeni di dissoluzione<sup>365</sup>. In questo senso, l'attribuzione, in capo ad ogni Stato federato, di un diritto alla secessione si porrebbe in stridente contraddizione con la stessa natura statale dello Stato federale, poiché equivarrebbe a negarne il carattere rappresentativo di un'unità politica coesa, rinnovata di generazione in generazione e, pertanto, eterna.

---

365 In tal senso, v. G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato* (a cura di Petrozziello), Giuffrè Editore, Milano, 1949, pp. 296 ss. Per un commento delle posizioni assunte dall'Autore, v. D. E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Jovene Editore, Napoli, 2007, pp. 6-7.

Appare dunque preclusa in radice la possibilità che un'entità periferica possa legittimamente abbandonare lo Stato federale, risultando così titolare di un diritto (unilaterale, ovvero da esercitarsi con il consenso del resto della Federazione) alla secessione.

Ora, tali considerazioni ben si attagliano alla concezione dello Stato federale come entità depositaria di un'*absoluta potestas* nei confronti delle unità periferiche. Se, infatti, “in essence, the act of secession is a rejection of the *status quo*, a denial of established authority”<sup>366</sup>, l'assenza di un diritto a distaccarsi dalla Federazione equivale, in buona sostanza, ad una situazione di perpetua soggezione al potere federale.

Più in particolare, detta subordinazione risulta assoluta nel caso in cui, come suggerito dalle ricostruzioni dottrinali riportate in apertura, la secessione di un'entità federata sia da intendersi preclusa in ogni caso, non riconoscendosi spazio alla possibilità che si addivenga al distacco di uno Stato federato pure con il consenso del resto della Federazione. Tale posizione, elaborata anche con specifico riferimento all'Impero tedesco fondato sulla Costituzione del 1871<sup>367</sup>, pare soprattutto voler valorizzare l'inconciliabilità teorica tra il riconoscimento, in capo alle entità territoriali, di un diritto alla secessione e l'idea dello Stato federale come ente statale unitario e rappresentativo di un'unità politica virtualmente perpetua.

D'altra parte, in alcuni sistemi costituzionali federali, pur non ammettendosi ipotesi di secessione unilaterale, il distacco di uno Stato federato è consentito nel caso in cui tale eventualità incontri il consenso del resto della Federazione. In dette situazioni, la singola entità federata appare comunque soggetta alla volontà superiore dell'autorità federale, posto che solamente quest'ultima, con la partecipazione delle altre entità periferiche, può autorizzare la separazione di uno Stato federato, di per sé sprovvisto del potere di secedere unilateralmente.

Più nello specifico, questa pare essere la soluzione adottata implicitamente dalla Costituzione svizzera del 1848, abrogata nel 1874, la quale, pur serbandosi silenzio circa

---

366 Così, J. KAHN, *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 33.

367 Sottolinea come la dissoluzione dell'Impero tedesco per secessione delle rispettive parti componenti sia un'eventualità giuridicamente impossibile G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, cit.

la possibilità che un Cantone si distaccasse dallo Stato federale, pareva comunque non precludere *tout court* ipotesi di secessione consensuale<sup>368</sup>, non contenendo previsioni che postulassero l'indivisibilità del territorio elvetico, ovvero l'assolutezza della perpetuità del vincolo confederale. D'altra parte, nel quadro di tale assetto normativo era attribuito, perché il distacco di un'unità territoriale potesse prodursi, peso determinante al consenso del potere centrale e degli altri Cantoni: in effetti, la Legge fondamentale svizzera conteneva, all'articolo 1, l'elenco delle entità periferiche che, nel loro insieme, formavano la Confederazione elvetica. Ora, siffatta enumerazione rivestiva valore non meramente dichiarativo, bensì costitutivo: in altri termini, “un canton n'exist[ait] que s'il a[vait] sa place dans la liste; et il [aurait continué] d'exister aussi longtemps qu'il l'[aurait gardée]”<sup>369</sup>. Ferma l'impossibilità di dichiarare unilateralmente la secessione, passaggio necessario perché si addivenisse alla separazione territoriale di un Cantone pareva dunque essere, a tacer d'altro, la revisione del testo costituzionale, il cui potere, come già sottolineato, spettava agli organi parlamentari federali, con la partecipazione delle entità federate e del popolo svizzero<sup>370</sup>. In questo senso, il distacco di un Cantone dall'insieme della Confederazione pareva essere eventualità in linea di principio ammissibile, ma in ogni caso soggetta al previo ottenimento del consenso dell'autorità federale e delle altre entità federate, da esprimersi, in particolare, nelle forme previste per la revisione costituzionale.

Similmente a quanto notato con riferimento alla Costituzione elvetica del 1848, anche la Legge fondamentale degli Stati Uniti d'America nulla sancisce, oggi come nel quadro della versione originale del 1787, circa l'eventuale legittimità della secessione di

---

368 Sul punto, v. J. F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, cit., p. 214. Come si è già sottolineato *supra*, in particolare nel contesto del secondo capitolo, sotto-paragrafo 2.1.3., l'Autore svolge le sue considerazioni avuto riguardo alla Costituzione elvetica del 1874. Stante l'assenza, pure nell'ambito della Costituzione del 1848, di ogni indicazione rispetto alla legittimità di un atto di secessione da parte dei Cantoni, come di ogni riferimento ai principi indicati nel testo, si ritiene che le considerazioni svolte dall'Autore siano riferibili pure al sistema costituzionale svizzero previgente. In effetti, pare che, sul punto, vi sia coincidenza normativa tra il dettato della Costituzione elvetica del 1848 e quella del 1874.

369 *Ivi*, p. 205.

370 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 3.1.1.

un'entità periferica. A questo riguardo, la Corte Suprema statunitense, all'indomani della guerra civile, ha tuttavia sancito con chiarezza come gli Stati federati non fossero titolari del diritto di secedere unilateralmente dalla Federazione<sup>371</sup>, dovendosi così ritenere giuridicamente non avvenuta la separazione del Texas, dichiarata nel 1861, come quella degli altri Stati sudisti secessionisti, riunitisi in Confederazione indipendente tra la fine del 1860 ed il 1861<sup>372</sup>. In effetti, la Corte Suprema statunitense ha messo in luce come l'ingresso delle entità federate nella Federazione degli Stati Uniti avesse implicato l'instaurarsi di una relazione indissolubile e perpetua, come tale non rescindibile per effetto di una mera manifestazione di volontà unilaterale da parte dei singoli Stati federati. La Costituzione statunitense, infatti, è letta nel senso di sottendere l'*indistruttibilità* della Federazione<sup>373</sup>, così postulandosi, in via speculare, la perdita, da parte delle entità periferiche, del potere di far venir meno, a proprio piacimento, il vincolo di afferenza che le unisce agli altri Stati federati. D'altra parte, nel sottolineare come la Legge fondamentale non attribuisca spazio “for reconsideration or revocation”, la Corte Suprema statunitense non ha radicalmente negato la possibilità che si possa addivenire al distacco di uno Stato federato, sottolineando come tale ipotesi potrebbe verificarsi “through revolution, or through the consent of the States”<sup>374</sup>. Lasciando in un canto la prima delle situazioni contemplate, in quanto tale espressione di atti che si collocano necessariamente al di fuori dell'ordine costituito, la Corte Suprema pare aver ammesso, facendo richiamo “al consenso degli Stati”, la legittimità della secessione di uno Stato federato qualora il resto della Federazione a ciò presti il consenso: più in particolare, tale riferimento è stato interpretato in dottrina nel senso di imporre il ricorso alla procedura di revisione costituzionale, sì da giungere all'inserimento, nel testo della Legge fondamentale, di una previsione che legittimi, alle condizioni individuate, il distacco delle singole entità federate dall'insieme degli Stati Uniti d'America<sup>375</sup>.

---

371 In tal senso, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Texas v. White*, 74 U.S. 700 del 1868.

372 Per una ricostruzione storica degli eventi che hanno condotto all'istituzione di una Confederazione indipendente da parte dei c.d. Stati del Sud v. in particolare G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea – L'Ottocento*, Edizioni Laterza, Bari, 2002, pp. 240 ss.

373 Così, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Texas v. White*, cit., par. 725.

374 *Ivi*, par. 726.

375 In tal senso, v. A. PAVKOVIĆ, P. RADAN, *Creating New States. Theory and Practice of Secession*,



Ora, riprendendo le considerazioni avanzate con riferimento all'ordinamento elvetico, pare dunque possibile affermare che, pure nel contesto del sistema costituzionale statunitense, l'eventuale secessione delle entità periferiche dal corpo federale risulta subordinata alla superiore volontà dei soggetti a cui spetta il potere di revisionare la Costituzione – *i.e.*, come già sottolineato *supra*, l'autorità federale, con la partecipazione degli altri Stati federati<sup>376</sup>.

In questo senso, la ricostruzione dei principi vigenti, in materia di secessione, nel quadro degli ordinamenti federali definiti “classici” conferma la sovra-ordinazione dello Stato centrale rispetto alla singola unità periferica. In effetti, a seconda del contesto costituzionale considerato, il distacco delle entità federate risulta o completamente precluso, in quanto incompatibile con la natura ontologicamente unitaria dello Stato federale, ovvero consentito solo previa approvazione del potere centrale, da assumersi di concerto con le altre entità periferiche<sup>377</sup>. In definitiva, il diritto unilaterale alla

---

Routledge Press, Londra, 2016, p. 222-223.

376 Sul punto, v. *supra*, presente capitolo, sotto-paragrafo 3.1.1.

377 A scopo di completezza, si precisa che quanto ricostruito nel testo rappresenta l'approccio normativo proprio dei *primi* ordinamenti federali, rispondenti ad una visione “classica” del federalismo. Ad oggi, tale prospettiva risulta in parte superata in forza di una maggiore valorizzazione del principio democratico, sulla scorta del quale si è mitigata, senza tuttavia sconfessarla, l'impostazione originaria. In questo senso può leggersi il parere, reso il 20 agosto 1998, in cui la Corte Suprema del Canada ha posto le condizioni affinché una provincia (nel caso di specie, il Québec) possa legittimamente distaccarsi dal resto della Federazione (Corte Suprema del Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, parere del 20 agosto 1998). A tal riguardo, la Corte ha sottolineato come la Costituzione canadese non sia una “camicia di forza” (in inglese, “straitjacket”), ed in quanto tale debba leggersi nel senso di permettere ed incoraggiare un processo di continua evoluzione, purché questo sia democraticamente legittimato. In tal senso, qualora la maggioranza chiara dei Québécois si pronunciasse a favore della secessione, il resto della Federazione canadese non potrebbe disconoscere detta manifestazione della volontà popolare. Sorgerebbe pertanto l'obbligo, in capo al governo centrale ed alle altre province, di negoziare il processo di distacco con lo stesso Québec, sì da giungere ad un accordo che governi l'*iter* e le conseguenze della separazione territoriale. Ora, sebbene la pronuncia della Corte Suprema canadese renda evidente un certo cambio di paradigma, configurando in capo all'autorità federale ed alle altre province canadesi un inedito obbligo di negoziare, detto parere non attribuisce un diritto unilaterale alla secessione a favore della provincia che intenda separarsi dalla Federazione, sottolineando come tale distacco non sia oggetto di “un droit absolu résultant d'une obligation constitutionnelle de lui donner effect” (Corte Suprema del Canada, *Renvoi relatif à la*

secessione, di titolarità degli Stati federati, si rivela essere posizione giuridica sconosciuta nel quadro costituzionale delle analizzate esperienze federali – e ciò, in linea con le prospettazioni dottrinali riportate in apertura del presente sotto-paragrafo.

### 3.2.2. Recesso di uno Stato membro da un'organizzazione internazionale.

A fronte del descritto panorama normativo di matrice federale, il diritto internazionale pare invece consentire, in linea generale, il libero recesso di uno Stato membro dall'organizzazione internazionale a cui questo appartiene. In effetti, la Convenzione di Vienna del 1969, al suo articolo 54, riconosce innanzitutto la facoltà di recedere da un trattato, quand'anche istitutivo di un'organizzazione, qualora tale prerogativa sia attribuita, in capo ai Contraenti, dalle disposizioni del trattato stesso, ovvero, alternativamente, nel caso in cui tutte le Parti dell'accordo prestino il loro consenso<sup>378</sup>. Sulla scorta di detta disposizione, risultano pertanto legittimati, in via generale, i casi di recesso consensuale, in quanto tali caratterizzati dal previo ottenimento dell'approvazione delle altre Parti contraenti, nonché le ipotesi di recesso unilaterale effettuato in conformità alle previsioni contenute nel trattato da cui si recede. A questo riguardo, si precisa che la maggior parte degli strumenti costitutivi delle organizzazioni

*sécession du Québec*, cit., par. 91). Se, dunque, le province non risultano titolari di un diritto unilaterale alla secessione, questa potrà conseguentemente avvenire solo a seguito di un accordo con il resto del Canada. Pertanto, a ben vedere, seppur la pronuncia in discorso si segnali per la maggiore valorizzazione del principio democratico, la stessa sembra non negare la subordinazione della posizione della singola provincia al superiore interesse federale: qualora, infatti, il governo centrale, insieme alle altre province, conduca in buona fede i negoziati, pur non addivenendo ad un risultato soddisfacente sia per il resto del Canada, che del Québec, pare che a prevalere sarà l'interesse federale, non stipulandosi alcun accordo e non potendo così la provincia interessata distaccarsi. Per un commento a tale pronuncia, v. P. PASSAGLIA, *Corte Suprema del Canada; parere 20 agosto 1998; Pres. Lamer; Renvoi relatif à la sécession du Québec; Gouverneur en conseil; Procureur général du Canada (Avv. Fortier, Bienvenu, Newman, Aubry, Dawson); Amicus curiae (Avv. Joli-Coeur, Paradis, Masson, Binette, Samson, Bédard, St-Amant); interv. Procureur général du Manitoba (Avv. Miller, Carlson) e altri*. In *Il Foro italiano*, 6 (1999), pagg. 269-277.

378 Articolo 54 della Convenzione di Vienna: “[...] the withdrawal of a party may take place: a) in conformity with the provisions of the treaty; b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States”.

attualmente operanti sul piano internazionale riconosce espressamente, in capo ai relativi Stati membri, proprio la facoltà di recedere unilateralmente dall'organizzazione<sup>379</sup>.

Dal tenore letterale dell'articolo 54 della Convenzione di Vienna parrebbe invece doversi dedurre l'impossibilità di svincolarsi da un accordo qualora le relative disposizioni non contengano espressamente clausole di recesso. In altri termini, in assenza di specifiche disposizioni che regolamentino le modalità di denuncia di un accordo, agli Stati contraenti risulterebbe preclusa la possibilità di recedere *comunque*, procedendovi in via unilaterale – *i.e.*, senza il previo consenso delle altre Parti contraenti. A tal proposito, infatti, l'articolo 56 della Convenzione di Vienna conferma che, in linea generale, un Contraente non può recedere da un trattato che non contenga previsioni in punto di recesso<sup>380</sup>: in questi casi, dunque, una Parte potrebbe svincolarsi solamente previo ottenimento del consenso di tutti gli altri Contraenti, in conformità con la clausola generale contenuta all'articolo 54 della Convenzione di Vienna, appena menzionato.

Con specifico riferimento alle organizzazioni internazionali, tuttavia, si riconosce che, in linea di principio, gli Stati possano liberamente ritirarsi da tali enti associativi, anche nel caso in cui i relativi Statuti rimangano silenti sul punto<sup>381</sup>. La presunzione di non denunciabilità di un trattato che nulla disponga in materia di recesso, confermata dall'articolo 56 della Convenzione di Vienna, conosce infatti due eccezioni, sempre codificate nel medesimo articolo: più in particolare, un trattato che non contenga clausole di recesso e nulla disponga circa la propria estinzione può essere denunciato unilateralmente qualora risulti che era intenzione delle Parti ammettere una tale possibilità, ovvero nel caso in cui il diritto al recesso unilaterale possa essere dedotto dalla natura del trattato<sup>382</sup>. Stante il carattere alternativo di dette condizioni, quand'anche

---

379 Sul punto, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 107.

380 Articolo 56 della Convenzione di Vienna, prima parte: “A treaty [...] which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal [...]”.

381 Così, R. A. WESSEL, *You Can Check out Any Time You Like, but Can You Really Leave? On “Brexit” and Leaving International Organizations*. In *International Organizations Law Review*, 2 (2016), pagg. 197-209, p. 201.

382 Articolo 56 della Convenzione di Vienna: “A treaty [...] which does not provide for denunciation or

risultati che non era nelle intenzioni delle Parti ammettere la facoltà di recesso unilaterale, i trattati la cui natura oggettiva sottenda la sussistenza di una tale facoltà potranno comunque essere liberamente oggetto di denuncia da parte dei relativi Contraenti<sup>383</sup>.

Ora, l'articolo 56 mantiene il silenzio circa le classi di accordi che debbano essere considerate come oggettivamente implicanti il conferimento, in capo alle relative Parti contraenti, del diritto di recedere unilateralmente anche in assenza di disposizioni convenzionali sul punto<sup>384</sup>. L'analisi dei lavori preparatori della Commissione di Diritto Internazionale dimostra però che gli accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali risultano ricompresi tra i trattati che “per natura” sottendono il diritto delle Parti di recedere a proprio piacimento. In effetti, durante l'elaborazione del testo della Convenzione di Vienna, si sottolineò la sussistenza di una presunzione generale di

---

withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless: a) it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or b) a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty”.

383 Sul punto, v. M. E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 703. La versione attuale dell'articolo 56 differisce sensibilmente dall'articolo 17 del progetto di articoli presentato da Sir Waldock in qualità di *Special Rapporteur*, nell'ambito del quale si attribuiva peso determinante all'intenzione delle Parti, la quale sola avrebbe consentito di affermare la sussistenza di un diritto unilaterale al recesso rispetto ad un trattato che nulla sanciva sul punto. In particolare, l'intenzione delle Parti si sarebbe dovuta inferire dalla natura del trattato da cui si intendeva recedere, nonché dalle circostanze in cui questo era stato concluso (sul punto, v. K. WIDDOWS, *The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause*. In *British Yearbook of International Law*, 1 (1982), pagg. 83-144, p. 92). L'attuale versione dell'articolo 56, invece, rende la natura del trattato un elemento obiettivo e rilevante *ex se*, che ben potrebbe fondare la sussistenza, in capo ai Contraenti, di un diritto al recesso unilaterale quand'anche ciò non fosse stato nelle intenzioni delle Parti.

384 Sebbene già il progetto di articoli presentato da Sir Waldock si basasse sull'assunto secondo cui esistevano classi di accordi che implicavano, *ex naturae*, il conferimento di un diritto alla denuncia unilaterale in capo alle rispettive Parti contraenti, siffatto progetto di articoli individuava espressamente quali categorie di accordi dovessero essere ritenute tali. L'attuale versione dell'articolo 56, pur accettando l'assunto normativo proprio della versione precedente, ha mancato di riprendere l'enumerazione delle classi di trattati da considerarsi “per natura” denunciabili unilateralmente. Sul punto, v. T. CHRISTAKIS, *Article 56 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 1951-2009, p. 1993.

denunciabilità, in via unilaterale, dei trattati qui in discorso, andando a valorizzare il fatto che quasi tutti gli accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali esistenti prevedevano espressamente il diritto di recesso in capo ai Membri, regolamentandone altresì l'esercizio<sup>385</sup>. Sulla scorta di tale prassi pressoché univoca, si concluse dunque che, qualora un accordo istitutivo di un'organizzazione internazionale non contenesse clausole di recesso, si sarebbe dovuto presumere che le Parti avessero implicitamente ammesso tale possibilità, da esercitarsi in via unilaterale, poiché la stessa sarebbe direttamente discesa dalla natura oggettiva del trattato.

Ed in effetti, si è sostenuto in dottrina che proprio la natura degli accordi costitutivi delle organizzazioni internazionali, in quanto tali istituenti enti autonomi e diversi dai Contraenti, fosse alla base della diffusa prassi di riconoscere espressamente, nell'ambito dei diversi Statuti, la facoltà di recesso in capo ai Membri dell'organizzazione. Infatti, “*compte tenu de la nature même des organisations internationales, qui ont une existence propre, qui développent souvent des activités normatives importantes et qui peuvent ainsi se trouver en opposition avec les intérêts de certains Etats membres, ces derniers devraient toujours avoir le droit de quitter une organisation*”<sup>386</sup>.

A fronte dei descritti rilievi, pure la disamina della prassi recente pare avallare la sussistenza di un diritto unilaterale al recesso in capo ai Membri di quelle organizzazioni il cui Statuto nulla statuisca al proposito. Infatti, molti Stati hanno sostenuto che l'accordo istitutivo di un'organizzazione internazionale sottenda, *ex naturae*, la facoltà di recedere unilateralmente dallo stesso<sup>387</sup>, procedendo altresì in alcuni casi a ritirarsi effettivamente da organizzazioni il cui Statuto non conteneva clausole di recesso<sup>388</sup>. A questo riguardo, in talune occasioni è stato tuttavia opposto, da

---

385 Così, H. WALDOCK, *Second Report on the Law of the Treaties* (UN. Doc. A/CN.4/156 and Add. 1-3).

In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1993, pagg. 36-94, p. 69, par. 20.

386 In questi termini, T. CHRISTAKIS, *Article 56 – Convention de 1969*, cit., pp. 2006-2007. Nel medesimo senso, v. N. SINGH, *Termination of Membership of International Organizations*, A. Stevens Publications, Londra, pp. 80-81.

387 Sul punto, v. H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Organizations or Institutions, Membership*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, par. 16.

388 A tal proposito, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 112.

parte di determinante agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il rifiuto di riconoscere la validità di tali atti di recesso, facendo valere come il rispettivo accordo costitutivo non attribuisse agli Stati membri detta prerogativa, nulla disponendo in materia di ritiro dall'organizzazione. Sebbene tali opposizioni paiano porsi, a prima vista, nel senso di disconoscere l'esistenza di una presunzione di denunciabilità dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, i descritti episodi sembrano in realtà potersi leggere anche nel senso di confermare la sussistenza di un diritto implicito al recesso unilaterale in capo ai Membri di un'organizzazione internazionale.

In effetti, il rifiuto di riconoscere il ritiro di alcuni Stati parte è stato in primo luogo opposto dall'UNESCO rispetto alle notifiche di recesso trasmesse, tra la fine del 1952 e l'inizio del 1953, dalla Cecoslovacchia, dalla Polonia e dall'Ungheria<sup>389</sup>. Nel 1954, tuttavia, la Costituzione dell'Organizzazione è stata emendata proprio in modo da consentire espressamente agli Stati membri di recedere “upon notice”<sup>390</sup>: a questo riguardo, si è notato in dottrina come l'introduzione del descritto emendamento paia potersi interpretare come un riconoscimento, da parte dell'UNESCO, dell'implicita titolarità, da parte dei relativi Membri, di un diritto al recesso unilaterale, in quanto tale esercitabile rispetto ad ogni trattato costitutivo di un'organizzazione internazionale<sup>391</sup>.

Pari rifiuto di considerare validamente effettuato il recesso di alcuni dei relativi Stati parte è stato poi opposto, tra il 1949 ed il 1950, dall'OMS<sup>392</sup>. A tal proposito occorre tuttavia notare come l'Organizzazione Mondiale della Sanità si collochi in una posizione fortemente eccezionale, in forza delle esigenze di universalità che si impongono alla stessa nell'espletamento della propria missione. In questo senso, il fatto che la Costituzione dell'Organizzazione in discorso non consenta il recesso unilaterale dei propri Membri, se non in ipotesi estremamente circostanziate, è da ritenersi “to confirm

---

389 *Ivi*, p. 113.

390 V. articolo 2, par. 6, della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), firmata a Londra il 16 novembre 1945 ed entrata in vigore il 4 novembre 1946, in United Nations, *Treaty Series*, vol 4, p. 275, come modificata dalla Risoluzione II.1.1. adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO durante l'ottava sessione, tenutasi a Montevideo nel 1954.

391 In questi termini, T. CHRISTAKIS, *Article 56 – Convention de 1969*, cit., p. 2007.

392 Sul punto, v. H.G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., pp. 112-113.

rather to negative the existence of a general presumption in favour of a right of withdrawal in [the constituent instruments of international organizations]”<sup>393</sup>.

Sulla scorta delle considerazioni fino a qui condotte, risulta dunque possibile concludere come il recesso unilaterale dalle organizzazioni internazionali paia fenomeno in via di principio legittimo, quand'anche lo Statuto dell'ente associativo dal quale ci si intende ritirare nulla statuisca sul punto.

### 3.2.3. Recesso di uno Stato membro dall'Unione Europea.

Quanto ricostruito nei precedenti sotto-paragrafi dimostra che il diritto internazionale disciplina il ritiro da un'associazione di Stati secondo moduli normativi nettamente differenti rispetto ai principi vigenti in seno alle Federazioni, come intese nel presente lavoro. Nel contesto delle prime esperienze federali, infatti, la secessione di un'entità periferica risultava generalmente preclusa, ovvero necessariamente condizionata al previo ottenimento dell'assenso dell'autorità centrale e degli altri Stati federati, non trovando alcuno spazio di riconoscimento ipotesi di distacco non consensuale. Il diritto internazionale, invece, sembra ammettere la titolarità, in capo ai Membri di un'organizzazione internazionale, del diritto di ritirarsi da questa in modo unilaterale (*i.e.*, senza prima aver ottenuto il consenso delle altre Parti contraenti) – e ciò, non solo quando detta prerogativa sia espressamente attribuita dallo Statuto dell'organizzazione, ma pure quando tale atto istitutivo nulla statuisca sul punto, discendendo la descritta facoltà di recesso dalla natura stessa dei trattati costitutivi di organizzazioni internazionali, in quanto tali istituenti enti autonomi ed indipendenti che, con la propria attività, potrebbero porsi in contrasto con gli interessi attuali dei propri Membri. Tale conclusione, in particolare, sembra discendere dall'analisi dei lavori preparatori della Convenzione di Vienna, e non pare trovare smentita nella prassi rilevante.

A fronte della descritta difformità normativa, il diritto dell'Unione pare allinearsi ai principi di matrice internazionalistica, riconoscendo, all'articolo 50 del TUE, un diritto al recesso unilaterale in capo agli Stati membri. Questi, in effetti, possono sempre decidere, in conformità alle proprie norme costituzionali, di ritirarsi dall'Unione,

---

<sup>393</sup> Così, H. WALDOCK, *Second Report on the Law of the Treaties*, cit.

notificando tale intenzione al Consiglio Europeo. A seguito di tale notifica, lo Stato recedente e l'Unione negoziano un accordo volto a definire le modalità del recesso, ed i Trattati europei cessano di essere applicabili allo Stato interessato dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso, ovvero, in mancanza, dopo due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere, a meno che il Consiglio Europeo, d'intesa con lo Stato recedente, non proroghi all'unanimità tale termine<sup>394</sup>.

Come emerge dalla descritta disciplina, l'articolo 50 TUE non subordina il ritiro degli Stati membri dall'organizzazione alla previa conclusione di un accordo con l'Unione: in questo senso, pur manifestando un evidente *favor* rispetto ad ipotesi di recesso concordate, il diritto dell'Unione attribuisce inequivocabilmente agli Stati membri la facoltà di ritirarsi unilateralmente dall'organizzazione, cessando automaticamente gli effetti dei Trattati europei, rispetto allo Stato interessato, decorsi due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere. A questo proposito, pare dunque che l'istituto del recesso, come riconosciuto nel diritto dell'Unione, richiami da vicino lo strumento giuridico proprio dell'ordinamento internazionale, risolvendosi entrambi nel consentire agli Stati di liberarsi, quand'anche unilateralmente, dagli obblighi convenzionali discendenti dalla perdurante appartenenza ad un'organizzazione<sup>395</sup>.

Ulteriori assonanze tra la disciplina europea in materia di recesso e le parallele norme di diritto internazionale sono state poi messe in luce dalla Corte di Giustizia nell'ambito di un filone giurisprudenziale originatosi a seguito della notifica, da parte del Regno Unito, dell'intenzione di recedere dalla costruzione europea (c.d. *Brexit*).

Innanzitutto, il Tribunale dell'Unione si è infatti pronunciato sull'interpretazione da attribuirsi al primo paragrafo dell'articolo 50 TUE, nel quale si sancisce che ogni Stato membro può decidere, *conformemente alle proprie norme costituzionali*, di recedere dall'organizzazione<sup>396</sup>. Ora, siffatta formulazione avrebbe potuto leggersi nel senso di

---

394 Articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea, parr. 1-3.

395 Sottolinea come lo strumento del recesso, riconosciuto dai Trattati Istitutivi dell'Unione, conservi natura internazionalistica nonostante le particolarità di cui all'articolo 50 TUE, tra le quali spicca il *favor* per ipotesi di recesso concordate M. E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione Europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*. In *Rivista AIC*, 2 (2016), p. 12.

396 Tribunale dell'Unione Europea, *Harry Shindler e a. c. Consiglio dell'Unione Europea*, causa T-



conferire all'osservanza delle norme costituzionali interne la natura di un requisito sostanziale del procedimento di recesso, il cui rispetto avrebbe potuto essere sindacato dalle istituzioni dell'Unione (in particolare, dal Consiglio Europeo e dalla Corte di Giustizia)<sup>397</sup>. Una tale interpretazione avrebbe avuto sicuramente l'effetto di evidenziare il carattere peculiare della procedura di ritiro di uno Stato membro dall'Unione, la quale si sarebbe svolta secondo moduli procedurali specifici ed interni, almeno in parte, al sistema europeo.

Per mezzo della sentenza *Shindler*, il Tribunale ha tuttavia escluso detta possibilità, mettendo in luce come la decisione di recesso abbia natura intrinsecamente unilaterale, e, come tale, non possa essere soggetta ad un'accettazione da parte delle istituzioni europee, accordata dopo che queste abbiano valutato l'osservanza, ad opera dello Stato recedente, delle rispettive norme costituzionali<sup>398</sup>. In questo senso, il diritto dell'Unione, al pari del diritto internazionale, mostra di non accordare agli organi sovranazionali alcun ruolo nell'accertamento del rispetto, da parte dello Stato recedente, delle regole costituzionali a questo interne, come tale esclusiva prerogativa delle istanze nazionali. In conformità con quanto inferibile dall'articolo 46 della Convenzione di Vienna del 1969, il diritto domestico potrebbe al più rilevare, sul piano sovranazionale, qualora lo Stato che abbia notificato la propria intenzione di recedere invochi una violazione manifesta delle norme costituzionali interne al fine di eccepire l'invalidità della decisione di recesso, così da bloccare la relativa procedura<sup>399</sup>. Sul punto, dunque, la

---

458/17, ECLI:EU:T:2018:838, sentenza del 26 novembre 2018.

397 In tal senso, M. E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione Europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, cit., p. 6.

398 Tribunale dell'Unione Europea, *Harry Shindler e a. c. Consiglio dell'Unione Europea*, cit., par. 56-58. Ritiene tuttavia che questa pronuncia non impedisca di ritenere comunque sussistente la competenza della Corte di Giustizia a sindacare il rispetto, da parte dello Stato recedente, delle relative norme costituzionali C. TOVO, *Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE*. In *Federalismi.it*, 17 (2020), pagg. 98-128, pp. 108-114.

399 Così, F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'articolo 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2019), pagg. 1006-1039, p. 1014. L'articolo 46 della Convenzione di Vienna sancisce che la violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare un trattato internazionale non vale ad inficiare il consenso di uno degli Stati contraenti a meno che la violazione non sia manifesta e non riguardi una disposizione

disciplina di diritto europeo si sovrappone pienamente agli ordinari principi propri del diritto dei trattati internazionali.

Ciò posto, la Corte di Giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi in merito ad un ulteriore profilo della disciplina contenuta all'articolo 50 TUE, raggiungendo anche in tal caso risultati interpretativi il cui esito precettivo coincide pienamente con quello derivante dalla piana applicazione del diritto internazionale. In effetti, nella sentenza *Wightman*, i giudici di Lussemburgo si sono pronunciati circa l'eventuale revocabilità della notifica dell'intenzione di recedere, effettuata al Consiglio Europeo da uno Stato membro, concludendo che questa sia unilateralmente ritirabile dallo Stato notificante fino a che non sia entrato in vigore l'accordo di recesso, ovvero, in mancanza, fino a che non sia scaduto il termine di due anni indicato all'articolo 50 TUE, come eventualmente prorogato<sup>400</sup>.

Ora, la Corte di Giustizia giunge a tali conclusioni valorizzando l'autonomia dell'ordinamento europeo, il quale, differenziandosi sia dal diritto interno degli Stati membri, sia dal diritto internazionale, poggia su di una rete strutturata di principi propri e peculiari. In questo senso, i risultati ermeneutici ricavati dalla Corte si basano essenzialmente su di un'analisi sistematica dei Trattati Istitutivi dell'Unione, le cui disposizioni consentono di ravvisare nel diritto di recesso, di titolarità degli Stati membri, una prerogativa di carattere sovrano, il cui esercizio ben può essere posto nel nulla per mezzo della revoca della notifica della propria intenzione di recedere. In effetti, tale revoca riflette un'ulteriore decisione, parimenti sovrana, con cui lo Stato membro notificante sceglie di rimanere, contrariamente alla precedente intenzione, all'interno dell'Unione<sup>401</sup>.

nazionale di importanza fondamentale. Sebbene l'articolo in parola concerna la violazione di norme interne relative alla competenza a *stipulare* accordi internazionali, è stata sostenuta la sua operatività anche in materia di recesso, facendo così derivare l'irrelevanza, sul piano internazionale, della violazione non manifesta di disposizioni interne concernenti la competenza a recedere da un trattato. Sul punto, v. G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2019), pagg. 977- 1005, pp. 1001-1002.

400 Così, Corte di Giustizia, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, sentenza del 10 dicembre 2018.

401 In questo senso, Corte di Giustizia, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., parr. 57-59.

Ora, il riferimento al carattere sovrano della decisione di recesso può essere letto nel senso di valorizzare la volontarietà (e, in ultima istanza, la democraticità) della scelta di ritirarsi o meno dall'Unione, così rafforzando il patto di integrazione posto alla base della costruzione europea, saldamente costruita sulle libere determinazioni degli Stati che ne fanno parte<sup>402</sup>.

La conseguente esaltazione della natura unilaterale della decisione di recesso e della relativa revoca, necessario presupposto per una libera scelta di adesione, si riverberano però ineluttabilmente in una mancata valorizzazione dell'interesse dell'Unione nell'ambito dello specifico procedimento di recesso, nel quadro del quale la posizione negoziale dello Stato recedente pare rafforzata dalla titolarità di uno strumento (*i.e.*, la possibilità di revocare unilateralmente la propria intenzione di recedere) che ben potrebbe prestarsi ad abusi. In effetti, si è sottolineato in dottrina<sup>403</sup>, nonché, nell'ambito del procedimento giudiziale, ad opera del Consiglio e della Commissione<sup>404</sup>, che tale prerogativa di revoca unilaterale potrebbe consentire allo Stato notificante di piegare a proprio favore le regole di cui all'articolo 50 TUE, per esempio permettendogli di revocare la precedente notifica poco prima della scadenza dei termini fissati in tale disposizione e di notificare nuovamente la propria intenzione di recedere subito dopo tale scadenza: in tal modo, lo Stato membro recedente godrebbe, in definitiva, di un diritto di negoziare il proprio ritiro in via temporalmente illimitata, rafforzando conseguentemente la propria posizione negoziale ed indebolendo, di converso, quella dell'Unione.

A tal riguardo, la Corte di Giustizia non pare aver attribuito peso dirimente ai descritti rilievi, non accogliendo conseguentemente la proposta interpretativa, avanzata dalle

---

402 Così, M. E. BARTOLONI, *L'impatto del recesso sul processo di integrazione europea attraverso la lente della Corte di Giustizia*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4 (2019), pagg. 641-660, p. 660.

403 In tal senso, v. M. GATTI, *Art. 50 TEU: A Well Designed Secession Clause*. In *European Papers*, 2 (2017), pagg. 159-181, pp. 175-176; F. MUNARI, *You can't have your cake and eat it too: why the UK has no right to revoke its prospected notification on Brexit*. In *SIDIBlog*, 9 dicembre 2016. Pare condividere la descritta posizione anche P. MANZINI, *Brexit: Does notification mean forever?*. In *SIDIBlog*, 17 febbraio 2017.

404 Sul punto, v. Corte di Giustizia, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., parr. 38-42.

istituzioni intervenute, di condizionare la revoca della notifica dell'intenzione di recedere al previo ottenimento del consenso del Consiglio Europeo, prestato all'unanimità: siffatta posizione, in particolare, è stata rigettata poiché la stessa finirebbe per trasformare un diritto sovrano in un diritto soggetto ad una procedura di approvazione, la quale potrebbe sfociare, in caso di mancato assenso da parte del Consiglio Europeo, nell'uscita di uno Stato, contro la sua volontà, dalla costruzione europea<sup>405</sup>.

Ora, il percorso argomentativo della Corte di Giustizia, specie nel passaggio interpretativo appena ripercorso, pare soprattutto voler tutelare la posizione sovrana dello Stato recedente, senza parallelamente andare a valorizzare l'interesse dell'Unione nell'ambito della procedura di recesso. Risulta pertanto consequenziale che gli esiti precettivi derivanti dalla descritta pronuncia si sovrappongano perfettamente a quelli discendenti dalla piana applicazione del diritto dei trattati, nell'ambito del quale la tutela dell'interesse dell'organizzazione internazionale creata dai rispettivi Stati membri non trova generalmente riconoscimento.

A tale proposito, si rileva in effetti come, seppur sulla scorta di una diversa valorizzazione del dettato della Convenzione di Vienna del 1969, l'Avvocato Generale, nelle proprie conclusioni<sup>406</sup>, e la Corte di Giustizia giungano al medesimo esito interpretativo, ritenendo così che la notifica dell'intenzione di recesso sia unilateralmente revocabile dallo Stato notificante. Ora, come si è già sottolineato, i giudici di Lussemburgo hanno basato il proprio percorso argomentativo sulla base del carattere autonomo della costruzione europea, richiamando fugacemente le disposizioni della Convenzione di Vienna solo per “corroborare” le conclusioni interpretative tratte per mezzo dell'analisi sistematica delle previsioni contenute nei Trattati Istitutivi<sup>407</sup>. D'altra parte, l'Avvocato Generale ha ritenuto, proprio in apertura della propria posizione, che il diritto dei trattati potesse fornire ausilio interpretativo per fugare dubbi relativi a specifici aspetti della procedura prevista all'articolo 50 TUE. In particolare, lo

---

405 *Ivi*, par. 72.

406 Corte di Giustizia, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, causa C-621/18, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 4 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:978.

407 Sul punto, v. Corte di Giustizia, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., parr. 70-71.

stesso ha posto in luce come la Convenzione di Vienna, agli articoli 65-68, disciplini il procedimento attraverso cui è possibile recedere da un trattato che nulla disponga al riguardo. Ora, sebbene il Trattato sull'Unione europea contenga disposizioni procedurali in materia di recesso, le previsioni in esso contenute non risultano autosufficienti, mancando queste di disciplinare ogni aspetto della procedura attraverso cui gli Stati membri possono ritirarsi dalla costruzione europea. In tal senso, il dettato della Convenzione di Vienna è impiegato quale ausilio interpretativo che consenta di colmare le lacune normative riscontrate nel dettato dell'articolo 50 TUE: più in particolare, partendo dal presupposto che la notifica dell'intenzione di recedere non pone in essere il recesso stesso, l'Avvocato Generale ha fatto uso ermeneutico dell'articolo 68 della Convenzione, il quale dispone che la notifica con cui una Parte manifesta l'intenzione di recedere può essere revocata fino a che la stessa non ha prodotto effetti<sup>408</sup> (*i.e.*, fino a che, nell'ambito della procedura prevista nel testo convenzionale, lo Stato che intenda recedere non abbia consegnato alle altre Parti contraenti l'atto con cui recede effettivamente dall'accordo<sup>409</sup>). Sulla scorta di tali considerazioni, e dell'interpretazione dell'articolo 50 TUE in quanto *lex specialis*, si è pertanto concluso che tale disposizione sia da leggersi nel senso di ammettere la revoca unilaterale, da parte dello Stato recedente, della notifica della propria intenzione di recedere – e ciò, fino a che non sia stato concluso l'accordo di recesso, ovvero non sia spirato il termine di cui all'articolo 50 TUE<sup>410</sup>.

In questo senso, si rileva una sostanziale sovrapposibilità tra gli esiti precettivi a cui è giunto l'Avvocato Generale tramite un'argomentazione basata, in particolare, sul diritto internazionale e quelli raggiunti dalla Corte di Giustizia sulla scorta di strumenti giuridici propri ed interni all'ordinamento europeo. Detta omogeneità interpretativa, corroborata anche dai risultati normativi ottenuti nella sentenza *Shindler*, consente in

---

408 Così, Conclusioni dell'Avvocato Generale, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., par. 77-85.

409 Sul punto, v. D. ROUGET, *Article 68 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, cit., pagg. 2469-2476, p. 2474.

410 In tal senso, Conclusioni dell'Avvocato Generale, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, cit., par. 147 e 170

definitiva di riscontrare una consistente uniformità tra la concreta regolamentazione dell'istituto del recesso nell'ambito della Convenzione di Vienna e la disciplina che regola il ritiro di uno Stato membro dalla costruzione europea.

## ***CONCLUSIONI***

Secondo l'impostazione teorica dominante, risulta tracciabile una netta linea di demarcazione ontologica tra la nozione di "Stato federale" e la categoria concettuale di "organizzazione internazionale", da disegnarsi in base al soggetto da ritenersi, nei due diversi contesti, unico depositario della sovranità. Più in particolare, lo Stato federale, se costituito per aggregazione, è comunemente descritto come un'entità statale, dal carattere sovrano, che riunisce in sé ulteriori Stati, i quali, avendo perduto la propria originaria sovranità, conservano invero una più o meno estesa autonomia rispetto al potere centrale. D'altro canto, si ritiene che un'organizzazione internazionale sia definibile, in via generale, come un'associazione volontaria di Stati equi-ordinati e sovrani, concretantesi in un ente, non dotato di sovranità, capace di esprimere, per mezzo di almeno un organo, una propria volontà che trascenda la mera sommatoria delle volontà dei singoli Stati membri.

Ferma la descritta contrapposizione categoriale, il presente lavoro prende le mosse dalla constatazione che la diversa allocazione della sovranità si riverbera, nel contesto delle Federazioni e delle organizzazioni internazionali, in una differente regolamentazione dei rapporti intercorrenti tra le rispettive Parti componenti. In effetti, il carattere sovrano dello Stato federale si traduce in plurime limitazioni alla libertà di auto-determinarsi degli Stati federati, i quali non possono agire con libertà né nei confronti della Federazione e dei suoi organi, né nel contesto dei rapporti reciproci, essendo tenuti a preservare il forte livello di integrazione sussistente in seno alla comunità federale. Tra i diversi aspetti precettivi che vengono in rilievo a tal riguardo, si sottolinea in particolare come le entità periferiche siano poste in una posizione di subordinazione rispetto all'autorità centrale, non potendo altresì stipulare tra loro accordi che si pongano in contrasto con il diritto federale, ovvero siano in qualche modo lesivi dell'interesse nazionale.

D'altro canto, il carattere non sovrano di un'organizzazione internazionale determina l'imposizione di regole di condotta più morbide in capo alle entità statali, uniche depositarie di sovranità, che a questa appartengono. Più nello specifico, rilevanti classi di rapporti interni ad un'associazione tra Stati risultano rette dal diritto dei trattati, specie

per come codificato dalla Convenzione di Vienna del 1969. Le norme di tale accordo di codificazione disciplinano infatti, in via residuale, sia alcuni fasci di relazioni intercorrenti tra gli Stati parte e l'organizzazione stessa (quale l'istituto del recesso), sia l'insieme dei legami convenzionali sussistenti tra le entità statali associatesi, regolando così i vincoli pattizi instaurati da dette entità all'interno dell'organizzazione internazionale, così come all'esterno di questa.

Ora, a differenza delle rilevanti limitazioni che il diritto federale impone in capo alle entità federate nell'ambito delle relazioni sussistenti in seno alla Federazione, la Convenzione di Vienna sembra invece valorizzare la (differente) prospettiva secondo la quale gli Stati, in quanto entità sovrane *qui superiorem non recognoscunt*, restano, nei limiti del rispetto del principio di buona fede e del precetto consuetudinario *pacta sunt servanda*, liberi di auto-determinarsi, quand'anche gli stessi afferiscano ad un'organizzazione internazionale.

Tanto premesso, è parso dunque possibile trarre indizi interpretativi circa la natura da riconoscersi all'Unione Europea andando ad indagare la disciplina applicabile ai rapporti al suo interno, esaminandosi in tal senso la regolamentazione delle relazioni che, sussistenti tra le Parti componenti della costruzione europea, siano inerenti ad aspetti riconducibili al campo d'applicazione dei Trattati Istitutivi. In particolare, posto che, come si è ricostruito, la regolazione dei rapporti interni sembra rispecchiare l'allocatione della sovranità nell'ambito delle diverse forme di unione tra Stati, è sembrata particolarmente significativa l'analisi di quelle relazioni che, sottoposte nell'ambito delle Federazioni a limiti stringenti, trovano invece una cornice normativa meno rigorosa nella Convenzione di Vienna qualora vengano instaurate da Stati appartenenti ad un'organizzazione internazionale.

In questo senso, si è proceduto alla disamina della disciplina europea applicabile alle relazioni c.d. “orizzontali”, con tale locuzione intendendosi i rapporti intercorrenti tra gli Stati membri dell'Unione *inter se*, nonché all'analisi delle relazioni “verticali”, sussistenti tra gli Stati membri e l'organizzazione sovranazionale. Più in particolare, ed in linea con le premesse da cui si è mosso il lavoro, per quanto concerne la prima classe di rapporti si sono presi in considerazione i legami convenzionali stretti dagli Stati membri tra loro, poiché tali fasci di relazioni sono caratterizzati da una



regolamentazione particolarmente stringente nel contesto federale, risultando invece assoggettati, se instaurati tra Stati afferenti ad un'organizzazione internazionale, agli ordinari principi del diritto dei trattati, in quanto tali plasmati sì da regolare i rapporti pattizi tra entità autenticamente sovrane. Nell'ambito delle relazioni "verticali", invece, si sono analizzati quei rapporti che ricadono nell'alveo materiale della Convenzione di Vienna del 1969, sì da poter utilmente comparare la disciplina europea, oltre che con la normazione di matrice federale, pure con le regole di diritto dei trattati internazionali: in questo senso, dell'insieme variopinto delle relazioni "verticali", si sono presi in considerazione solamente gli accordi di revisione, nonché l'istituto del recesso.

La regolamentazione europea applicabile ai descritti fasci di rapporti è stata dunque ricostruita evidenziandone omogeneità e disomogeneità rispetto alla rilevante normativa di stampo federale, nonché rispetto ai principi di diritto internazionale, specie come codificati nella Convenzione di Vienna. Per quanto concerne, più nello specifico, la disciplina di matrice federale, si è privilegiata la disamina dei primi testi costituzionali vigenti nel quadro delle Federazioni occidentali "classiche" (*i.e.*, la Costituzione americana nella versione originale del 1787, la Carta confederale elvetica del 1848 e la Costituzione dell'Impero Germanico del 1871). In effetti, tali testi costituzionali, nel cristallizzare la trasformazione di precedenti costruzioni meramente confederali in vere e proprie entità federali, sembrano guardare alla Federazione come ad un'entità statale non monolitica ed improntata all'unità nazionale, bensì scindibile in una serie di ulteriori entità periferiche, i cui interessi, particolari e non universali, vadano tutelati e salvaguardati per quanto questo sia possibile in un contesto statale unitario. In tal senso, dette carte costituzionali si atteggiavano a strumento di garanzia per i singoli Stati federati e paiono conseguentemente individuare i limiti minimi che debbono essere apposti alle originarie prerogative delle entità periferiche perché se ne possa predicare l'afferenza ad una Federazione, e non già ad una Confederazione, ovvero ad un'associazione tra Stati. Fissando le costituzioni sette-ottocentesche il nucleo irriducibile del modello costituzionale federale, è dunque parso opportuno porre la relativa regolamentazione come termine di confronto, così da verificare la vicinanza (ovvero, specularmente, la lontananza) della disciplina europea rispetto al nocciolo precettivo minimale proprio di tale forma di Stato.

Tanto premesso, nell'ambito dei diversi capitoli del presente lavoro si è dunque indagata la disciplina europea applicabile ai rapporti interni all'Unione, per come appena definiti: all'esito di tale attività ricostruttiva, si è infine riscontrato come le norme di diritto europeo, regolanti i diversi fasci di relazioni volta per volta analizzati, ricalchino sostanzialmente i principi di diritto internazionale. Più in particolare, dette conclusioni si sono rivelate corrette con riferimento all'analisi della disciplina di validità ed operatività degli accordi conclusi dagli Stati *inter se*, sia anteriormente che successivamente all'ingresso di questi nella costruzione europea, in settori riconducibili al campo d'applicazione dei Trattati Istitutivi. Inoltre, pari esito interpretativo si è ricavato con riferimento ai rapporti "verticali", nella duplice dimensione materiale degli accordi di revisione e dell'istituto del recesso.

Ora, a seconda degli ambiti materiali considerati, le norme di diritto dell'Unione rivelatesi sovrapponibili ai principi operanti a livello internazionale sono risultate essere cristallizzate nel dettato dei Trattati costitutivi, ovvero ricavate per via interpretativa dalla Corte di Giustizia. Da un lato, infatti, lo stesso Trattato sull'Unione Europea delinea le procedure di revisione degli accordi posti alla base della costruzione europea, nonché il procedimento di recesso dall'Unione, secondo moduli procedurali ampiamente rispondenti ai criteri internazionalistici vigenti in materia di emendamento, nonché di denuncia, dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Dall'altro lato, la Corte di Giustizia, nell'interpretare le disposizioni di diritto primario e nel colmare le lacune normative, ha ricavato l'operatività di regole in larghissima parte sovrapponibili ai precetti di diritto internazionale contenuti nella Convenzione di Vienna – e ciò, sia con riferimento al regime di validità ed applicabilità degli accordi stipulati dagli Stati membri *inter se*, che avuto riguardo all'istituto del recesso. Di tutti i profili considerati, pare infatti che i giudici di Lussemburgo abbiano disciplinato secondo principi difformi dal diritto internazionale solamente i margini di applicabilità degli accordi che, conclusi tra gli Stati membri successivamente al loro ingresso nella costruzione europea, si pongano in contrasto con il diritto dell'Unione: a questo riguardo, la Corte ha infatti riconosciuto, in forza del principio del primato, come le regole comuni europee prevalgano sulle disposizioni pattizie successive anche nei rapporti tra gli Stati membri contraenti, nel cui contesto relazionale, ai sensi della Convenzione di Vienna, avrebbe

invece trovato applicazione la *lex posterior*. Eccezion fatta per tale profilo, la Corte di Giustizia pare invece regolare i rapporti interni considerati nei capitoli secondo e terzo enunciando canoni di disciplina sostanzialmente conformi alle norme di diritto dei trattati internazionali. A tal riguardo, occorre ulteriormente precisare che tali regole non risultano ricavate, da parte dei giudici di Lussemburgo, attingendo direttamente dall'alveo del diritto internazionale, ritenuto così applicabile per analogia, ovvero a titolo di *lex generalis*: in effetti, la Corte di Giustizia, nell'addivenire ad un determinato risultato interpretativo, utilizza strumenti giuridici propri ed essenzialmente interni all'ordinamento europeo, che solamente nell'esito normativo si sovrappongono alla disciplina di diritto internazionale. In altri termini, nei casi analizzati il diritto internazionale non funge, *ex se*, da fonte precettiva primaria dei rapporti interni all'Unione, la cui regolazione è invece ricavata tramite l'applicazione di principi interni all'ordinamento europeo, ovvero per mezzo dell'interpretazione dei soli Trattati Istitutivi: eppure, il risultato normativo, la concreta regola ritenuta infine applicabile, ricostruita dai giudici di Lussemburgo all'esito del proprio percorso argomentativo, si sovrappone sostanzialmente agli ordinari criteri, di matrice internazionalistica, propri del diritto dei trattati, specie come codificato dalla Convenzione di Vienna.

In definitiva, sebbene il diritto internazionale non disciplini direttamente le fattispecie analizzate, risultando al più richiamato, in via giudiziale, *ad adiuvandum*, i rapporti interni all'Unione, presi in considerazione nei capitoli secondo e terzo, risultano concretamente governati da regole che si conformano, in ampia parte, ai principi internazionalistici.

Da siffatta constatazione paiono potersi trarre tre conclusioni. In primo luogo, infatti, la descritta sovrapponibilità tra le norme ritenute operanti in seno all'Unione ed i principi di diritto internazionale rinsalda la concezione teorica che ravvisa nell'autonomia dell'ordinamento europeo una mera capacità di *self-rule*, che ben può tradursi, nei singoli casi di specie, nel riconoscimento dell'operatività, in seno all'Unione, di regole *sostanzialmente di diritto internazionale*. In effetti, il carattere autonomo del diritto europeo, predicato con forza dai giudici di Lussemburgo, non ha impedito a questi di riconoscere l'applicabilità interna di canoni di disciplina sovrapponibili alle norme di diritto internazionale, specie come codificate dalla

Convenzione di Vienna. Tali rilievi, di portata generale, si dimostrano particolarmente fondati se riferiti alla sentenza *Wightman*, nel quadro della quale l'espressa sottolineatura del carattere autonomo del diritto dell'Unione europea si è accompagnata al riconoscimento dell'operatività, in seno all'Unione, di una regola perfettamente coincidente con la disciplina, di matrice internazionalistica, contenuta nella Convenzione di Vienna.

Accanto a tale prima conclusione, pare altresì possibile derivarne due ulteriori. Innanzitutto, la tendenziale univocità della regolamentazione delle relazioni interne all'Unione mette in evidenza come i precetti volta per volta applicabili ricalchino sostanzialmente le norme di diritto internazionale, divergendo invece nettamente dalla parallela normativa di stampo federale: in questo senso, per quanto concerne esclusivamente gli aspetti resi oggetto di analisi, non pare che risulti corroborato l'inquadramento dell'Unione quale ente ibrido (o *sui generis*).

In secondo luogo, si è già sottolineato come la concreta normazione dei rapporti interni alle diverse forme di unione tra Stati pare riflettere l'allocazione, nel quadro di queste, della sovranità. Più in particolare, le costituzioni federali sette-ottocentesche, la cui disciplina è stata analizzata nel corso del presente lavoro, sembrano rispecchiare il nucleo precettivo irriducibile del modello costituzionale federale, stabilendo i limiti minimi che debbono essere apposti alla libertà di auto-determinazione degli Stati membri perché se ne possa affermare l'appartenenza ad una Federazione, di natura sovrana, e non già ad una Confederazione, ovvero ad una associazione tra Stati, dal carattere non sovrano. Ora, stante la larghissima coincidenza tra i precetti internazionalistici di cui alla Convenzione di Vienna e la disciplina di diritto dell'Unione risultata applicabile alle classi di rapporti, interni alla costruzione europea, analizzati nel corso dei precedenti capitoli, pare possibile concludere che, con esclusivo riferimento ai profili considerati, le norme europee non sembrano imporre, in capo agli Stati membri, limitazioni alla libertà di determinarsi più stringenti di quelle che deriverebbero dall'applicazione del diritto internazionale. Sembra conseguentemente possibile affermare che, sempre avendo riguardo ai soli aspetti fatti oggetto di indagine, la disciplina europea non comprime la sovranità degli Stati membri con i limiti necessari perché se ne possa predicare l'afferenza ad una Federazione.

## ***INDICE DELLA GIURISPRUDENZA***

### Corte Permanente di Giustizia Internazionale

- *Affaire des phares en Crète et à Samos*, sentenza dell'8 ottobre 1937, *Publications*. Série A/B, n. 71;
- *Opinion individuelle du jonkheer van Eysinga*, relativa a Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Affaire Oscar Chinn*, sentenza del 12 dicembre 1934, *Publications*. Série A/B, n. 63;
- *Question des “Communautés” gréco-bulgares*, parere del 31 agosto 1930, *Publications*. Série B, n. 17;
- *Compétence des tribunaux de Dantzig (Réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires dantziens passés au service polonais contre l'administration polonaise des chemins de fer)*, parere consultivo del 3 marzo 1928, *Publications*. Série B, n. 15;
- *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, sentenza del 30 agosto 1924, *Publications*. Série A, n. 2;
- *Affaire du vapeur “Wimbledon”*, sentenza del 17 agosto 1923, *Publications*. Série A, n. 1. In *Oxford Reports on International Law*.

### Corte Internazionale di Giustizia

- *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2010;
- *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, sentenza del 13 luglio 2009, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2009;
- *Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (Serbie et Monténégro c. Belgique)*, *Exceptions Préliminaires*, sentenza del 15 dicembre 2004, in *Recueil*

- des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 2004;
- *Affaire de l'Île de Kasikili/Sedudu (Botswana c. Namibie)*, sentenza del 13 dicembre 1999, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1999;
  - *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1996;
  - *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, *Compétence et Recevabilité*, sentenza del 15 febbraio 1995, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1995;
  - *Affaire du Différend Territorial (Jamahiriya Arabe Lybienne c. Tchad)*, sentenza del 3 febbraio 1994, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1994;
  - *Affaire relative à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, sentenza del 12 novembre 1991, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1991;
  - *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, parere consultivo del 21 giugno 1971, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1971;
  - *Affaires du plateau continental de la mer du Nord (République Fédérale d'Allemagne c. Danemark; République Fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, sentenza del 20 febbraio 1969, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1969;
  - *Affaires du Sud-Ouest Africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, seconda fase, sentenza del 18 luglio 1966, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1966;
  - *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, parere consultivo del 20 luglio 1962, in *Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances*, 1962.

### Corte Permanente di Arbitrato

- *Eureko B.V. c. the Slovak Republic, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension*, PCA Case n. 2008-13, lodo del 26 ottobre 2010.

### Istituto Arbitrale della Camera di Commercio di Stoccolma

- *Eastern Sugar B.V. v. the Czech Republic*, SCC case n. 088/2004, lodo parziale del 27 marzo 2007.

### Organizzazione Mondiale del Commercio – Organo di Appello

- "Etats-Unis - Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris", rapporto del 7 aprile 2005, WT/DS285/AB/R;
- "Etats-Unis - Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'oeuvre résineux en provenance du Canada" (cd. *Etats-Unis - Bois de construction résineux IV*), rapporto del 19 gennaio 2004, WT/DS257/AB/R;
- "Communautés Européennes - Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant", rapporto del 12 marzo 2001, WT/DS135/AB/R;
- "Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils", rapporto del 2 agosto 1999, WT/DS70/AB/R.

### Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- *Heinrich Weiss e altri*, causa C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, sentenza dell'11 dicembre 2018;
- *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, causa C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, sentenza del 10 dicembre 2018;
- Tribunale dell'Unione Europea, *Harry Shindler e a. c. Consiglio dell'Unione*

- Europea*, causa T-458/17, ECLI:EU:T:2018:838, sentenza del 26 novembre 2018;
- *Slowakische Republik c. Achmea BV*, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, sentenza del 6 marzo 2018;
  - Parere 2/13 (*Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*), ECLI:EU:C:2014:2454, parere del 18 dicembre 2014;
  - *Inuit Tapiriit Kanatami et al. c. Parlamento e Consiglio*, causa C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, sentenza del 3 ottobre 2013;
  - *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, sentenza del 27 novembre 2012;
  - *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National de l'emploi*, causa C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, sentenza dell'8 marzo 2011;
  - Parere 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, reso l'8 marzo 2011;
  - *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, sentenza del 2 marzo 2010;
  - *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, sentenza del 19 ottobre 2004;
  - *Herbert Weber c. Universal Ogden Service*, causa C-37/00, ECLI:EU:C:2002:122, sentenza del 27 febbraio 2002;
  - *Athinaiki Zythopoiia AE c. Stato ellenico*, causa C-294/99, ECLI:EU:C:2001:505, sentenza del 4 ottobre 2001;
  - *Coniugi Gilly c. Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin*, causa C-336/96, ECLI:EU:C:1998:221, sentenza del 12 maggio 1998;
  - *Radio Telefis Eireann (RTE) e Independent Television Publications Ltd (ITP) c. Commissione delle Comunità Europee*, cause riunite C-241/91 P e C-242/91 P, ECLI:EU:C:1995:98, sentenza del 6 aprile 1995;
  - *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, causa C-324/93, ECLI:EU:C:1995:84, sentenza del 28 marzo 1995;



- *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee (Aiuto d'urgenza)*, cause riunite C-181/91 e C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, sentenza del 30 giugno 1993;
- *Exportur SA c. LOR SA e Confiserie du Tech*, causa C-3/91, ECLI:EU:C:1992:420, sentenza del 10 novembre 1992;
- *Mario Vicente Micheletti c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, sentenza del 7 luglio 1992;
- Parere 1/91, reso il 14 dicembre 1991, ECLI:EU:C:1991:490;
- *Commissione delle Comunità Europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, causa C-146/89, ECLI:EU:C:1991:294, sentenza del 9 luglio 1991;
- *Annunziata Matteucci c. Communauté française de Belgique et Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique*, causa 235/87, ECLI:EU:C:1988:460, sentenza del 27 settembre 1988;
- *Ministère Public c. Gérard Deserbais*, causa 286/86, ECLI:EU:C:1988:434, sentenza del 22 settembre 1988;
- *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo*, causa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, sentenza del 23 aprile 1986;
- *Conegate Limited c. HM Customs & Excise*, causa 121/85, ECLI:EU:C:1986:114, sentenza dell'11 marzo 1986;
- *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese*, causa 270/83, ECLI:EU:C:1986:37, sentenza del 28 gennaio 1986;
- *Derrick Guy Edmund Hurd c. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, causa 44/84, ECLI:EU:C:1986:2, sentenza del 15 gennaio 1986;
- *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Federale di Germania*, causa 325/82, ECLI:EU:C:1984:60, sentenza del 14 febbraio 1984;
- *E. Merck c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, causa 292/82, ECLI:EU:C:1983:335, sentenza del 17 novembre 1983;
- *Cilfit srl e Lanificio di Gavardo Spa contro Ministero della Sanità*, causa 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, sentenza del 6 ottobre 1982;

- *Attorney General c. Juan C. Burgoa*, causa C-812/79, ECLI:EU:C:1980:231, sentenza del 14 ottobre 1980;
- *Regina c. Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, causa 34/79, ECLI:EU:C:1979:295, sentenza del 14 dicembre 1979;
- *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (Defrenne II)*, causa 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, sentenza dell'8 aprile 1976;
- *Yvonne van Duyn c. Home Office*, causa 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, sentenza del 4 dicembre 1974;
- *J. Nold, Kohlen – und Baustoffgrosshandlung c. Commissione delle Comunità europee*, causa 4-73, ECLI:EU:C:1974:51, sentenza del 14 maggio 1974;
- *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, sentenza del 17 dicembre 1970;
- *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese*, cause riunite 6 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, sentenza del 10 dicembre 1969;
- *Commissione della Comunità Economica Europea c. Granducato di Lussemburgo ed il Regno del Belgio*, cause riunite 90 e 91/63, ECLI:EU:C:1964:80, sentenza del 13 novembre 1964;
- *Flaminio Costa c. ENEL*, causa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, sentenza del 15 luglio 1964;
- *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, sentenza del 5 febbraio 1963;
- *Commissione della Comunità Economica Europea c. Governo della Repubblica Italiana (tubi e valvole)*, causa 10/61, ECLI:EU:C:1962:2, sentenza del 27 febbraio 1962.

## Conclusioni / Prese di posizione dell'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, causa C-621/18, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 4 dicembre 2018, ECLI:EU:C:2018:978;
- *Thomas Pringle c. Governo irlandese et al.*, causa C-370/12, Presa di posizione dell'Avvocato Generale del 26 ottobre 2012, ECLI:EU:C:2012:675;
- *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione delle Comunità Europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 16 gennaio 2008, ECLI:EU:C:2008:11;
- *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, causa C-324/93, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 4 ottobre 1994, ECLI:EU:C:1994:357;
- *Regina c. Maurice Donald Henn e John Frederick Ernest Darby*, causa 34/79, Conclusioni dell'Avvocato Generale del 25 ottobre 1979, ECLI:EU:C:1979:246.

## Corti interne

### *Corte Suprema del Canada*

- *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, parere del 20 agosto 1998.

### *Corte Costituzionale della Repubblica Federale Tedesca*

- *Weiss Urteil*, sentenza del 5 maggio 2020 (non ancora pubblicata in Raccolta);
- *Lissabon Urteil*, sentenza del 30 giugno 2009 (BverfGE - *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* «Raccolta della Giurisprudenza Costituzionale»-, tomo 123, pag. 267);

- Seconda sentenza Cobourg del 30 gennaio 1973 (BverfGE - *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* «Raccolta della Giurisprudenza Costituzionale»-, tomo 34, pag. 216).

#### *Corte Suprema degli Stati Uniti d'America*

- *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission*, 434 U.S. 452 del 21 febbraio 1978;
- *Dissenting Opinion of Justice White* in Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission*, 434 U.S. 452 del 21 febbraio 1978;
- *Wharton v. Wise*, 153 U.S. 155 del 23 aprile 1894;
- *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503 del 3 aprile 1893;
- *Texas v. White*, 74 U.S. 700 del 1868;
- *South Carolina v. Georgia*, 93 U.S. 4 del 1876;
- *Rhode Island v. Massachusetts*, 37 U.S. (12 Pet.) 657 del 1838;
- *McCulloch v. State of Maryland et al.*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 del 1819.

#### *Corte Costituzionale della Repubblica Italiana*

- sentenza n. 170 del 5 giugno 1984, *Granital*, ECLI:IT:COST:1984:170;
- sentenza n. 232 del 22 ottobre 1975, ECLI:IT:COST:1975:232;
- sentenza n. 183 del 18 dicembre 1973, ECLI:IT:COST:1973:183;
- sentenza n. 169 del 5 luglio 1971, ECLI:IT:COST:1971:169;
- sentenza n. 98 del 16 dicembre 1965, *San Michele*, ECLI:IT:COST:1965:98.

#### *Corte di Cassazione della Repubblica Italiana*

- Sezioni Unite Civili, ordinanza n. 21541 del 18 settembre 2017.

*Corte Suprema del Montana*

- *Intake Water Company v. Yellowstone River Compact Commission*, 590 F. Supp. 293 del 25 ottobre 1983.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ABI-SAAB, G., *The Appellate Body and Treaty Interpretation*. In M. FITZMAURICE, O. ELIAS, P. MERKOURIS (a cura di), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 years on*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2010, pagg. 99-109;
- AGO, R., *Communauté internationale et organisation internationale*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill, Londra, 1998, pagg. 3-12;
- AMERASINGHE, C. F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005;
- AMMANN, O., *The Court of Justice of the European Union and the Interpretation of International Legal Norms. To Be or Not to Be a “Domestic Court”?*. In S. BESSON, N. LEVRAT (a cura di), *L'Union Européenne et le droit international*, LGDJ Editions, Ginevra/Zurigo, 2015, pagg. 153-178;
- ANZILOTTI, D., *Gli organi comuni nelle società di Stati*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (1914), pagg. 156-164;
- ARANGIO-RUIZ, G., *Dualism revisited. International Law and Interindividual Law*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2003), pagg. 909-999;
- ARDAULT, K., DORMOY, D., *Article 40 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1547-1557;
- ARENA, A., *Curia non facit saltus: origini ed evoluzione del principio del primato prima della sentenza Costa c. Enel*. In E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo II, Cacucci Editore, Bari, 2017, pagg. 949-957;
- ARENA, A., *The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption*. In R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pagg. 300-349;

- AUBERT, J. F., *Traité de droit constitutionnel suisse: introduction historique, la Constitution, la structure fédérale, le territoire et la population*, tomo II, Ides et Calendes Editore, Neuchâtel, 1967;
- AUST, A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000;
- AUST, A., *Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006;
- AZARA, E., EULA, A. (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVI, UTET Editore, Torino, 1969;
- BAILLEUX, A., DUMONT, H., *Le pacte constitutionnel européen. Tome 1. Fondements du droit institutionnel de l'Union*, Bruylant, Bruxelles, 2015;
- BARATTA, R., *L'effetto diretto delle disposizioni internazionali self-executing*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2020), pagg. 5-48;
- BARATTA, R., *National Courts as “Guardians” and “Ordinary Courts” of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*. In *Legal Issues of Economic Integration*, 4 (2011), pagg. 297-320;
- BARATTA, R., *Prassi estensive e competenze delle organizzazioni internazionali: spunti ricostruttivi*. In E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo II, Cacucci Editore, Bari, 2017, pagg. 1189-1198;
- BARTOLONI, M. E., *La disciplina del recesso dall'Unione Europea: una tensione mai sopita tra spinte “costituzionaliste” e resistenze “internazionaliste”*. In *Rivista AIC*, 2 (2016);
- BARTOLONI, M. E., *L'impatto del recesso sul processo di integrazione europea attraverso la lente della Corte di Giustizia*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4 (2019), pagg. 641-660;
- BEAUD, O., *Théorie de la fédération*, Presses Universitaires de France-Léviathan, Parigi, 2007;
- BECK, G., *The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case-Law as*

- the Continuation of Politics by Other Means*. In *European Law Review*, 2 (2014), pagg. 234-250;
- BECK, G., *The Macro-Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and The Vienna Convention on the Law of the Treaties*. In *Yearbook of European Law*, 1 (2016), pagg. 484-512;
  - BENZING, M., *International Organizations or Institutions, Secondary Law*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007;
  - BESSON, S., *How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism*. In *No Foundations. An Interdisciplinary Journal of Law and Justice*, 5 (2008), pagg. 50-70;
  - BESSON, S., LEVRAT, N. (a cura di), *L'Union Européenne et le droit international*, LGDJ Editions, Ginevra/Zurigo, 2015;
  - BESTAGNO, F., BISIO, A., FUMAGALLI MERAVIGLIA, M., *Altre Organizzazioni a tendenza universale – Organizzazione mondiale del commercio*. In U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali – Parte Speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2001;
  - BIEBER, R., *Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne*. In *Revue du marché commun et de l'Union*, 4 (1993), pagg. 343-350;
  - BIN, R., PITRUZZELLA, G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2016;
  - BORGEN, C. J., *Resolving Treaty Conflicts*. In *George Washington International Law Review*, 37 (2005), pagg. 573-648;
  - BOTHE, M., VINUESA, R.E. (a cura di), *International Law and municipal law: German-Argentinians constitutional law colloquium*, Editore Dunker & Humblot, Berlino, 1982;
  - BOTHE, M., *L'application des règles du droit international public aux relations entre les Etats Membres d'un Etat fédéral: le cas de la République Fédérale d'Allemagne*. In M. BOTHE, R. E VINUESA (a cura di), *International Law and*



- municipal law: German-Argentiniens constitutional law colloquium*, Editore Dunker & Humblot, Berlino, 1982, pagg. 207-212;
- BRIGGETT, M. S., *State Supremacy in the Federal Realm: The Interstate Compact*. In *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 4 (1991), pagg. 751-772;
  - BRUNESSEN, B., PICOD, F., ROLAND, S. (a cura di), *L'identità del diritto dell'Unione europea. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, Bruxelles, 2015;
  - BRUNNÉE, J., *Consent*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010;
  - BUERGENTHAL, T., *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 235, Brill, Leiden, 1992, pagg. 305-400;
  - BURGSTALLER, M., *European Law and Investment Treaties*. In *Journal of International Arbitration*, 2 (2009), pagg. 181-216;
  - CAFARO, S., *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*. In *SIDIBlog*, 8 maggio 2020;
  - CAFLISCH, L., *Les frontières, limites et délimitations internationales – Quelle importance aujourd'hui? Conférence inaugurale, session de droit international public, 2013*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 368, Brill, Leiden, 2014, pagg. 14-45;
  - CANNIZZARO, E. (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011;
  - CAPOTORTI, F., *L'estinction et la suspension des traités*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 134, Brill, Leiden, 2002, pagg. 417-587;
  - CARVALE, M., *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Editori Laterza, Bari, ottava edizione, 2020;
  - CASOLARI, F., *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'articolo 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto*

- Internazionale*, 4 (2019), pagg. 1006-1039;
- CASOLARI, F., *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008;
  - CASSESE, A., *I diritti umani oggi*, Laterza Editore, Bari, 2005;
  - CERIOLO, J. P., *Giurisdizione italiana ed "enti centrali della Chiesa Cattolica": tra immunità della Santa Sede e (intatta) sovranità dello Stato in re temporali*. In *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 34 (2017);
  - CHAPAUX, V., *Article 54 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1925-1941;
  - CHRISTAKIS, T., *Article 56 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1951-2009;
  - COLLINS, R., WHITE, N. D. (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Press, Londra, 2011;
  - CONFORTI, B., FOCARELLI, C., *Le Nazioni Unite*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milano, decima edizione, 2015;
  - CONFORTI, B., *Consistency among Treaty Obligations*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011 pagg. 187-191;
  - CONFORTI, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014;
  - CORTEN, O., KLEIN, P. (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006;
  - CORTESE, B. (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Giappichelli Editore, Torino, 2014;
  - CRAIG, P., DE BÚRCA, G. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999;
  - CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007;

- DA CRUZ VILAÇA, J. L., PIÇARRA, N., *Y-a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant la CE?*. In *Cahiers de droit européen*, 1-2 (1993), pagg. 3-37;
- DE BÚRCA, G., SCOTT, J. (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2000;
- DE BÚRCA, G., WEILER, J. H. H. (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
- DE SENA, P., D'ACUNTO, S., *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*. In *SIDIBlog*, 14 maggio 2020;
- DE VERGOTTINI, G., *Costituzione europea*. In *Enciclopedia del Diritto*, Annali I, Giuffrè Editore, Milano, 2007;
- DE VERGOTTINI, G., *L'attualità del modello federale*. In *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1 (1998), pagg. 3-22;
- DE VERGOTTINI, G., *Stato federale*. In *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Giuffrè Editore, Milano, 1990;
- DE WITTE, B., BEUKERS, T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle. Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012*. In *Common Market Law Review*, 3 (2013), pagg. 805-848;
- DE WITTE, B., OTT, A., VOS, E. (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton, 2017;
- DE WITTE, B., *Direct effect, supremacy, and the nature of the legal order*. In P. CRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pagg. 177-213;
- DE WITTE, B., *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*. In *Quaderni costituzionali*, 3 (2002), pagg. 499-519;
- DE WITTE, B., *International Law as a Tool for the European Union*. In *European*

- Constitutional Law Review*, 2 (2009), pagg. 265-283;
- DE WITTE, B., *Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*. In G. DE BÚRCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford - Portland, 2000, pagg. 31-58;
  - DE WITTE, B., *The European Union as an international legal experiment*. In G. DE BURCA, J. H.H. WEILER (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pagg. 19-56;
  - DE WITTE, B., *Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order*. In B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton, 2017, pagg. 9-27;
  - DEL VECCHIO, A., *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*. In A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pagg. 19-41;
  - DEL VECCHIO, A. (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012;
  - DANIELE, L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema Istituzionale-Ordinamento-Tutela Giurisdizionale-Competenze*, Giuffrè Editore, Milano, 2018;
  - DERLÉN, M., *Multilingual Interpretation of European Union Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009;
  - DIMOPOULOS, A., *Taming the Conclusion of Inter se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*. In *Yearbook of European Law*, 1 (2015), pagg. 286-318;
  - DIMOPOULOS, A., *The Validity and Applicability of International Investment Agreements between EU Member States under EU and International Law*. In *Common Market Law Review*, 1 (2011), pagg. 63-93;
  - DOMINICÉ, C., *Valeur et autorité des actes des organisations internationales*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill,

- Londra, 1998, pagg. 441-461;
- DRAETTA, U., FUMAGALLI MERAVIGLIA, M., *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali – Parte Speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2001;
  - DRAETTA, U., *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale – Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, quinta edizione, 2009;
  - DUBUISSON, F., *Article 59 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 2091-2125;
  - DUPUY, P.-M., *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. 123-137;
  - DUPUY, R.-J. ( a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill, Londra, 1998;
  - ECKES, C., WESSEL, R. A., *An International Perspective*. In R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pagg. 74-102;
  - ECO, U., *Kant e l'ornitorinco*, Bompiani Editore, Milano, 1997;
  - EL-ERIAN, A., *First report on relations between States and inter-governmental organizations* (UN Doc. A/CN.4/161). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963, pagg. 159-185;
  - ENGD AHL, D. E., *Characterization of Interstate Arrangements: When Is a Compact Not a Compact?*. In *Michigan Law Review*, 1 (1965), pagg. 63-104;
  - ERGEC, R., *Le droit international et les conflits au sein de l'état fédéral*. In *Revue de droit international et droit comparé*, 64 (1987), pagg. 333-366;
  - FAVRE, A., *Droit constitutionnel suisse*, Edizioni dell'Università di Friburgo, Friburgo, seconda edizione, 1970;
  - FERRARIS, M. (a cura di), *Storia dell'ontologia*, Bompiani Editore, Milano, 2008;
  - FITZMAURICE, M., ELIAS, O., MERKOURIS, P. (a cura di), *Treaty Interpretation and*

- the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 years on*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2010;
- FOIS, P., CLERICI, R. (a cura di), *I caratteri del diritto dell'Unione Europea*, Cedam Editore, Padova, 2007;
  - FOIS, P., *L'Unione Europea è ancora un'organizzazione internazionale?*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (2016), pagg. 371-393;
  - FOIS, P., *Le organizzazioni internazionali e la formazione del diritto internazionale contemporaneo. Il ruolo degli Stati membri*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 3 (2014), pagg. 641-666;
  - FOIS, P., *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1 (1984), pagg. 5-33;
  - FOIS, P., *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2012), pagg. 5-28;
  - FOX, H., *Article 31 (3) (A) and (B) of the Vienna Convention and the Kasikili/Sedudu Island Case*. In M. FITZMAURICE, O. ELIAS, P. MERKOURIS (a cura di), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 years on*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2010, pagg. 59-74;
  - FRAGOLA, M., *Nozioni di diritto dell'Unione Europea. L'ordinamento giuridico, il sistema istituzionale, la carta dei diritti*, Giuffrè Editore, Milano, 2012;
  - FRANKFURTER, F., LANDIS, J. M., *The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments*. In *Yale Law Journal*, 7 (1925), pagg. 685-758;
  - FUMAGALLI, L., *Meccanismi ISDS negli intra-EU BITs: la Corte di Giustizia pone fine ad un lungo dibattito. E ora?*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 3 (2018), pagg. 896-906;
  - GAJA, G., *Positivism and Dualism in Dionisio Anzilotti*. In *European Journal of International Law*, 1 (1992), pagg. 123-138;
  - GATTI, M., *Art. 50 TEU: A Well Designed Secession Clause*. In *European Papers*, 2 (2017), pagg. 159-181;
  - GATTINI, A., *Questioni di metodo nella revisione dei Trattati*. In AA.VV. *Verso la*

- Costituzione europea. Atti dell'incontro di studio, Urbino 17 giugno 2002*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pagg. 89-111;
- GAUTRON, J.-C., *Remarques sur quelques limites de l'autonomie du droit de l'Union Européenne*. In B. BRUNESSEN, F. PICOD, S. ROLAND (a cura di), *L'identità del diritto de l'Unione europea. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pagg. 361-373;
  - GAZZINI, T., *The relationship between international legal personality and the autonomy of international organizations*. In R. COLLINS, N. D. WHITE (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Press, Londra, 2011, pagg. 196-212;
  - GEVERS, J. K. M., HONDIUS, E. H., HUBBEN, J. H. (a cura di), *Health Law, Human Rights and the Biomedicine Convention. Essays in Honour of Henriette Roscam Abbing*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2005;
  - GIANELLI, A., *After the Accession: The Relationship between the EU Legal System and the ECHR*. In B. CORTESE (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, pagg. 341-353;
  - GIANNANTONI, G. (a cura di), *Scuole socratiche minori e filosofia ellenistica*, Il Mulino Editore, Urbino, 1977;
  - GIANNITI, L., *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*. In *Astrid Rassegna*, 22 (2010);
  - GRADONI, L., TANZI, A., *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio del diritto internazionale*. In L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pagg. 37-70;
  - GROPPI, T., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè Editore, Milano, 2001;
  - HALBERSTAM, D., *"It's the Autonomy, Stupid!". A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*. In *German Law Journal*, 1 (2015), pagg. 105-146;

- HARTLEY, T. C., *International Law and the Law of the European Union – a Reassessment*. In *British Yearbook of International Law*, 1 (2001), pagg. 1-35;
- HUBER, M., *The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)*. In *American Journal of International Law*, 1 (1909), pagg. 62-98;
- ILC, *Rapport de la Commission du droit international à l'Assemblée générale sur les travaux de sa seizième session (11 mai-24 juillet 1964)* (UN Doc. A/5809). In *Annuaire de la Commission de Droit International*, vol. II, 1964, pagg. 181-241;
- ILC, *Report of the International Law Commission on the work of its 747<sup>th</sup> meeting (17 June 1964)* (UN Doc. A/CN.4/167/ Add.1 and 2). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. I, 1964, pagg. 152-157;
- ILC, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session (1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006)* (UN Doc. A/61/10). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2006;
- ILC, *Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session* (UN. Doc. A/6309/Rev.1). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1966, pagg. 169-363;
- INGRAVALLO, I., *Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali*. In A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pagg. 381-409;
- INGRAVALLO, I., *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2017;
- ITZCOVICH, G., *Legal Order, Legal Pluralism, Fundamental Principles. Europe and Its Law in Three Concepts*. In *European Law Journal. Review of European Law in Context*, 3 (2012), pagg. 358-384;
- JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato* (a cura di Petrozziello), Giuffrè Editore, Milano, 1949;
- KAHN, J., *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford University Press, Oxford, 2002;



- KELSEN, H., *Collective and Individual Responsibility in International Law with Particular Regard to the Punishment of War Criminals*. In *California Law Review*, 5 (1943), pagg. 530-571;
- KELSEN, H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (a cura di Carrino), Giuffrè Editore, Milano, 1989;
- KLABBERS, J., KOUTRAKOS, P., *Introduction: An Anatomy of Autonomy*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 1-8;
- KLABBERS, J., *Beyond the Vienna Convention: Conflicting Treaty Provisions*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. 192-205;
- KLABBERS, J., *Interminable Disagreement: Reflections on the Autonomy of International Organisations*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 111-133;
- KLABBERS, J., *Treaties, Amendment and Revision*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006;
- KLABBERS, J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008;
- KLEIN, E., *Self-Contained Regime*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006;
- KNEALE, W. C., KNEALE, M., *Storia della logica*, Einaudi Editore, Torino, 1972;
- KOSKENNIEMI, M., *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission*, UN. Doc. A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006;
- KOVAR, R., *La contribution de la Cour de Justice à l'edification de l'ordre juridique communautaire*. In *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume 4, tomo 1 (*European Community Law*), Kluwer Law International,

- L'Aia, 1995, pagg. 15-122;
- KRASNER, S. D., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983;
  - KUIJPER, P. J., *The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of the Treaties 1969*. In *Legal Issues of European Integration*, 25 (1998), pagg. 1-23;
  - LA PERGOLA, A., *Sistema federale e "compact clause". Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della federazione statunitense*, Giuffrè Editore, Milano, 1961;
  - LANCHESTER, F., *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi. Seconda edizione aggiornata e ampliata*, Giuffrè Editore, Milano, 2009;
  - LANG, A., *L'Accordo sull'estinzione dei trattati bilaterali di investimento tra Stati membri dell'Unione europea*. In *Eurojus*, 2 (2020), 13 giugno 2020;
  - LASOK, K. P. E., MILLETT, T., HOWARD, A., *Judicial control in the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2004;
  - LAVRANOS, N., *Member States' Bilateral Investment Treaties (BITs): Lost in Transition?*. In *Hague Yearbook of International Law*, 24 (2011), pagg. 281-311;
  - LEBEN, C., *A propos de la nature juridique des Communautés Européennes*. In *Droits*, 24 (1991), pagg. 61-72;
  - LEJEUNE, Y., *L'Etat fédéral est-il une bonne clé pour comprendre le fédéralisme? Un commentaire du livre d'Olivier Beaud: Théorie de la Fédération (Paris, P.U.F., collection Léviathan, 2007, 433 p.)*. In *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2 (2009), pagg. 207-230;
  - LEJEUNE, Y., *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, LGDJ Editore, Parigi, 1984;
  - LENAERTS, K., DE SMIJTER, E., *The European Union as an Actor under International Law*. In *Yearbook of European Law*, 1 (1999), pagg. 95-138;
  - MANZINI, P., *Brexit: Does notification mean forever?*. In *SIDIBlog*, 17 febbraio 2017;
  - MARIANI, P., *The Future of BITs between EU Member States: are intra-EU BITs compatible with the internal market?*. In G. SACERDOTI, P. ACCONCI, M. VALENTI,

- A. DE LUCA (a cura di), *General Interests of Host States in International Investment Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pagg. 265-286;
- MARRELLA, F., CARREAU, D., *Diritto Internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, seconda edizione, 2018;
  - MASTROIANNI, R., *Diritto internazionale e diritto d'autore*, Giuffrè Editore, Milano, 1997;
  - MCRAE, D., *Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body: The Conundrum of Article 17(6) of the WTO Antidumping Agreement*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. 164-183;
  - MEESSEN, K. M., *The Application of Rules of Public International Law within Community Law*. In *Common Market Law Review*, 4 (1976), pagg. 485-501;
  - MIGLIO, A., *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2020;
  - MONACO, R., *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*. In C. E. ROUSSEAU (a cura di), *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale*, Editions A. Pedone, Parigi, 1974, pagg. 153-172;
  - MONACO, R., *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 156, Brill, Leiden, 1977, pagg. 85-224;
  - MONACO, R., *Sul fondamento dell'ordinamento comunitario*. In AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe Federico Mancini – Diritto dell'Unione Europea*, vol. 2, Giuffrè Editore, Milano, 1998, pagg. 663-682;
  - MOSSOP, J., *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles. Rights and Responsibilities*, Oxford University Press, Oxford, 2016;
  - MUNARI, F., CELLERINO, C., *EU Law is Alive and Healthy: the Achmea case and a Happy Good-Bye to Intra-EU Bilateral Investment Treaties*. In *SIDIBlog*, 17 aprile 2018;
  - MUNARI, F., *You can't have your cake and eat it too: why the UK has no right to*

- revoke its prospected notification on Brexit*. In *SIDIBlog*, 9 dicembre 2016;
- NEGRI, M., *Il sorite come teoria formale*. In *Rivista di estetica*, 44 (2010), pagg. 221-238;
  - NESI, G., *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2019), pagg. 977- 1005;
  - ORTINO, S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli Editore, Torino, 1993;
  - PAOLILLO, F., *Article 30 – Convention de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1247-1283;
  - PAPAUX, A., *Article 33 - Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1374-1400;
  - PASSAGLIA, P., *Corte Suprema del Canada; parere 20 agosto 1998; Pres. Lamer; Renvoi relatif à la sécession du Québec; Gouverneur en conseil; Procureur général du Canada (Avv. Fortier, Bienvenu, Newman, Aubry, Dawson); Amicus curiae (Avv. Joli-Coeur, Paradis, Masson, Binette, Samson, Bédard, St-Amant); interv. Procureur général du Manitoba (Avv. Miller, Carlson) e altri*. In *Il Foro italiano*, 6 (1999), pagg. 269-277;
  - PAVKOVIĆ, A., RADAN, P., *Creating New States. Theory and Practice of Secession*, Routledge Press, Londra, 2016;
  - PELLET, A., *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*. In *Collected Courses of the Academy of European Law*, volume 5, tomo 2, Kluwer Law International, L'Aia, 1997, pagg. 193-271;
  - PESCATORE, P., *L'ordre juridique des Communautés Européennes. Etude des sources du droit communautaire*, Les Presses Universitaires de Liège, Liège, 1971;
  - PIANIGIANI, O., *Vocabolario etimologico della Lingua Italiana*, Società Editrice Dante Alighieri, Roma, 1907;
  - PISTOIA, E., *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci

- Editore, Bari, 2018;
- POHL, J. H., *Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea case: Legal Autonomy Bounded by Mutual Trust? ECJ 6 March 2018, Case C-284/16, Slovak Republic v. Achmea*. In *European Constitutional Law Review*, 4 (2018), pagg. 767-791;
  - RIGAUX, A., SIMON, D., *Article 41 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1562-1587;
  - ROMANO, A., *Autonomia nel diritto pubblico*. In *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II (Au-Chier), UTET, Torino, 1987, pagg. 30-41;
  - ROSENNE, S., *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty? Reflections on the Codification of the Law of the Treaties*. In *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto Internazionale dell'Università di Milano*, vol 12, Giuffrè Editore, Milano, 1966, pagg. 23-89;
  - ROSSI, L.S., DI FEDERICO, G. (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008;
  - ROSSI, L. S., *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro tra Corti?*. In *SIDIBlog*, 22 dicembre 2014;
  - ROSSI, L. S., *Le convenzioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2000;
  - ROSSOLILLO, G., *Gradualismo o salto federale? La Corte Costituzionale Tedesca e il processo di integrazione europea*. In *Il Politico*, 2 (2010), pagg. 53-74;
  - ROUCOUNAS, E., *Engagements parallèles et contradictoires*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 206, Brill, Leiden, 1987, pagg. 9-287;
  - ROUCOUNAS, E., *The Biomedicine Convention in relation to other international instruments*. In J.K.M. GEVERS, E.H. HONDIUS, J.H. HUBBEN (a cura di), *Health Law, Human Rights and the Biomedicine Convention. Essays in Honour of Henriette Roscam Abbing*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2005,

pagg. 23-34;

- ROUGET, D., *Article 68 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 2469-2476;
- ROUSSEAU, C.E. (a cura di), *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale*, Editions A. Pedone, Parigi, 1974;
- RUDOLF, W., *Federal States*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011;
- SABBATUCCI, G., VIDOTTO, V., *Storia contemporanea – L'Ottocento*, Edizioni Laterza, Bari, 2002;
- SACERDOTI, G., ACCONCI, P., VALENTI, M., DE LUCA, A. (a cura di), *General Interests of Host States in International Investment Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014;
- SALERNO, F., *L'affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2012), pagg. 29-38;
- SALERNO, F., *L'influenza di Santi Romano sulla dottrina e la prassi italiana di diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 2 (2018), pagg. 357-387;
- SALUZZO, S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, Ledizioni, Milano, 2018;
- SANDS, P., *Article 39 – Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1524-1544;
- SBOLCI, L., *L'invalidità degli atti dell'Unione europea per violazione del diritto internazionale*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 4 (2012), pagg. 988-1011;
- SCARPELLI, U., *Semantica Giuridica*. In E. AZARA, A. EULA (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVI, UTET Editore, Torino, 1969, pagg. 978-999;
- SCHERMERS, H. G., BLOKKER, N. M., *International Institutional Law*, Brill-

- Nijhoff, Leiden-Boston, sesta edizione, 2018;
- SCHERMERS, H. G., BLOKKER, N. M., *International Organizations or Institutions, Membership*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008;
  - SCHERMERS, H. G., WAELBROECK, D. F., *Judicial Protection in the European Union*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, sesta edizione, 2001;
  - SCHMALENBACH, K., *International Organizations or Institutions, General Aspects*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014;
  - SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione* (a cura di Caracciolo), Giuffrè Editore, Milano, 1984;
  - SCHÜTZE, R., TRIDIMAS, T. (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018;
  - SCHÜTZE, R., *EC Law and International Agreements of the Member States – An Ambivalent Relationship?*. In *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9 (2007), pagg. 387-440;
  - SCHÜTZE, R., *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009;
  - SERENI, A. P., *Le organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 1959;
  - SHUIBHNE, N. NIC, *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does that Matter?*. In *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica juris gentium*, 1 (2019), pagg. 9-40;
  - SICO, L., *Il diritto dell'Unione Europea nei rapporti con il diritto internazionale*. In P. FOIS, R. CLERICI (a cura di), *I caratteri del diritto dell'Unione Europea*, Cedam Editore, Padova, 2007, pagg. 45-61;
  - SILLITTI, G., *Alcune considerazioni sull'aporia del sorite*. In G. GIANNANTONI (a cura di), *Scuole socratiche minori e filosofia ellenistica*, Il Mulino Editore, Urbino, 1977, pagg. 75-92;
  - SIMMA, B., *Reciprocity*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias*

- of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008;
- SIMON, D., *L'interprétation judiciaire des Traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Editions A. Pedone, Parigi, 1981;
  - SINAGRA, A., BARGIACCHI, P., *Lezioni di Diritto Internazionale Pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2009;
  - SINCLAIR, I., *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, Manchester University Press, Manchester, seconda edizione, 1984;
  - SINGH, N., *Termination of Membership of International Organizations*, A. Stevens Publications, Londra;
  - SKORDAS, A., *Supranational law*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014;
  - SMEND, R., *Diritto Costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico (Unterschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat)*. In *Festgabe Otto Mayer*, Mohr Editore, Tubinga, 1916;
  - SOREL, J.-M., *Article 31- Convention de Vienne de 1969*. In O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 1289-1334;
  - SORNARAJAH, M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press, Cambridge, terza edizione, 2010;
  - STORY, J., *Commentaries on the Constitution of the United States; with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the adoption of the Constitution*, Hilliard, Gray & co. Editore, Boston, 1833;
  - SUKSI, M., *Autonomy*. In R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013;
  - TIETJE, C., *The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture*. In *German Yearbook of International Law*, vol. 42, 1999, pagg. 26-55;
  - TOSI, D. E., *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Jovene Editore,



- Napoli, 2007;
- TOVO, C., *Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE*. In *Federalismi.it*, 17 (2020), pagg. 98-128;
  - TRIEPEL, H., *Droit International et Droit Interne* (traduzione francese a cura di Brunet), Editions A. Pedone, Parigi, 1920;
  - TRIGGIANI, E., CHERUBINI, F., INGRAVALLO, I., NALIN, E., VIRZO, R. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo II, Cacucci Editore, Bari, 2017;
  - TSAGOURIAS, N., *Conceptualizing the autonomy of the European Union*. In R. COLLINS, N. D. WHITE (a cura di), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Press, Londra, 2011, pagg. 339-352;
  - VAN ROSSEM, J. W., *The Autonomy of EU Law: More is Less?*. In R. A. WESSEL, S. BLOCKMANS (a cura di), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, Springer, L'Aia, 2012, pagg. 13-46,
  - VARZI, A. C., *Vaghezza e ontologia*. In M. FERRARIS (a cura di), *Storia dell'ontologia*, Bompiani Editore, Milano, 2008, pagg. 672-698;
  - VERHOEVEN, J., *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales*, Editions A. Pedone, Parigi, 1975;
  - VERHOEVEN, J., *Les activités normatives et quasi normatives. Elaboration, Adoption, Coordination*. In R.-J. DUPUY (a cura di), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill, Londra, 1998, pagg. 413-441;
  - VERMEULE, A., *The Constitution of Risk*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014;
  - VEZZANI, S., *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*. In *Rivista di Diritto Internazionale*, 1 (2016), pagg. 68-116;
  - VILLIGER, M. E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2009;

- VILLIGER, M. E., *The Rules on Interpretation: Misgivings, Misunderstandings, Miscarriage? The “Crucible” Intended by the International Law Commission*. In E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond The Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pagg. 105-122;
- VITERBO, A., CISOTTA, R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*. In *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2 (2012), pagg. 323-366;
- WALDOCK, H., *Cinquième rapport sur le droit des traités* (UN doc. A/6309/Rev.1). In *Annuaire de la Commission du Droit International*, vol. II, 1966, pagg. 1-54;
- WALDOCK, H., *Second Report on the Law of the Treaties* (UN. Doc. A/CN.4/156 and Add. 1-3). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1993, pagg. 36-94;
- WALDOCK, H., *Sixth Report on the law of the treaties* (UN. Doc. A/CN.4/186). In *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1966, pagg. 51-103;
- WEILER, J. H. H., HALTERN, U. R., *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*. In *Harvard International Law Journal*, 2 (1996), pagg. 411-448;
- WESSEL, R.A., BLOCKMANS, S. (a cura di), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, Springer, L'Aia, 2012;
- WESSEL, R. A., *You Can Check out Any Time You Like, but Can You Really Leave? On “Brexit” and Leaving International Organizations*. In *International Organizations Law Review*, 2 (2016), pagg. 197-209;
- WIDDOWS, K., *The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause*. In *British Yearbook of International Law*, 1 (1982), pagg. 83-144;
- ZANGHÌ, C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore, Torino, 2013;
- ZIMMERMANN, F. L., WENDELL, M., *The Law and Use of Interstate Compacts*,

The Council of State Governments, Lexington, 1961;

- ZOLLER, E., *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 294, Brill, Leiden, 2002, pagg. 39-166.