

Giovanni Guzzetta

## L'UNIONE EUROPEA E IL PROBLEMA DELLA SOVRANITÀ. QUESITI OZIOSI, CONCLUSIONI SBRIGATIVE E DILEMMI CRUCIALI

SOMMARIO: 1. *Il persistere del problema della Sovranità* – 2. *I caratteri della sovranità* – 3. *La questione della compatibilità di due o più ordinamenti autoqualificati come sovrani* – 4. *Esclusione che la Unione europea si autoqualifichi come ordinamento sovrano* – 5. *E se l'Unione europea si proclamasse sovrana?* – 6. *Conclusioni. Perché il problema della sovranità viene spesso considerato "démodé"?*

### 1. *Il persistere del problema della Sovranità*

Tra le questioni che più affascinano i giuristi che osservano lo sviluppo dell'Unione europea c'è quella relativa al destino della sovranità<sup>1</sup>. Innanzitutto quella rivendicata dagli Stati che ne fanno parte, ma anche la sovranità come concetto teoretico. Cosicché di fronte alla frequente domanda se – nell'Unione europea – la sovranità appartenga ancora agli Stati, ci si potrebbe anche interrogare se abbia ancora senso utilizzare una nozione partorita dal pensiero politico all'apogeo dell'assolutismo e della dottrina dello Stato-Nazione.

Il problema potrebbe apparire di mero interesse speculativo ovvero, da un altro punto di vista, il retaggio di un'ormai anacronistica volontà di potenza nazionalistica che, in passato, è stata all'origine di immani sciagure e oggi rischia di apparire come l'estrema resistenza (un po' *démodé*) all'inelut-

---

<sup>1</sup> Il presente scritto amplia ed integra il mio precedente G. GUZZETTA, *Un Trattato-Costituzione per l'Europa. Suggestioni semantiche e nodi teorici*, in G. GUZZETTA, (a cura di), *Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva della Costituzione europea*, Padova, 2005, p. 17 ss.

tabile processo di globalizzazione e trans-nazionalizzazione dell'esperienza giuridica e politica.

A ciò si aggiunga che il concetto è stato fatto oggetto di innumerevoli tentativi definitivi e di ampi dibattiti<sup>2</sup>, tanto che, anche per questo motivo ci si potrebbe e ci si è in effetti domandati se la sovranità sia ancora una categoria utile<sup>3</sup>, o se essa non vada, invece, messa in discussione, soprattutto con riferimento alle qualità di assolutezza, originarietà ed esclusività che tradizionalmente le vengono imputate<sup>4</sup>.

Perché dunque la sovranità “resiste”? Perché la si continua a evocare, spesso criticamente, senza riuscire a espungerla dall'orizzonte della riflessione giuridica? Anche quando appare evidente la debolezza politica e pratica di alcuni (o forse, addirittura, tutti i) soggetti statuali di cui essa viene predicata?

La verità è che, malgrado l'apparente astrattezza, il concetto di sovranità (inteso appunto come assolutezza, originarietà ed esclusività) è stato un potente dispositivo concettuale finalizzato al conseguimento dei due obiettivi pratici di ogni esperienza giuridica: l'unità dell'ordinamento<sup>5</sup> e l'effettività.

---

<sup>2</sup> Il più significativo dei quali rimane senz'altro quello tra H. Kelsen (del quale, almeno, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (1920), tr. it. a cura di A. Carrino, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989) e C. Schmitt, *Politische Theologie, Vier Kapitel zue Lehre der Suveranität* [II ed. 1934] trad. it a cura di P. Schiera, in *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1994. Sul dibattito weimariano, in particolare tra Preuss, Kelsen, Schmitt e Heller, cfr. M.W. Hebeisen, *Souveränität in Frage gestellt*, Baden-Baden, 1995. Per le varie definizioni del concetto, per tutti, V. Guelli, *Sovranità*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, 1940, p. 691 ss., il quale, tra l'altro, parla di “concetto proteiforme” (p. 692).

<sup>3</sup> Riferimenti dottrinali, relativamente al dibattito tedesco, in M. Balduß, *Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht*, in *Der Staat*, 1997, p. 382, il quale mostra come la c.d. *Eliminierungsthese* fosse già ampiamente dibattuta negli anni Venti, non solo in Germania.

<sup>4</sup> Sul tema, da ultimo, con particolare riferimento agli sviluppi dell'ordinamento comunitario, N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, cit. *passim*.

<sup>5</sup> Così C. Schmitt (*Politische Theologie*, cit. 35) scrive del concetto di sovranità in Bodin: “Questo è il lato propriamente decisivo della sua definizione che

*Abstract*

**The European Union and the issue of sovereignty. Uninformed queries, hasty conclusions and crucial dilemmas**

The article deals with a classical issue in debates about political compounds and legal orders. In the last few years most of the literature about sovereignty has toyed with the idea that contemporary legal orders are entering a new phase where there is no room for the traditional idea of a “supreme, irresistible, absolute, uncontrolled authority”, to put it in the terms used by William Blackstone to define sovereignty. Globalisation, interdependence, secularization of authority principle, the growing need for a bottom-up legitimation of legislation, the crisis of the State, the rise of international or supranational organisations seem to confirm the inconsistency of the former ideal on which the theory of State and major political entities has been built-on in the last centuries. And yet, the case for sovereignty does not seem easy to put aside. As a matter of fact, it is not by chance that the doctrine of sovereignty has played a primary role in the foundation of the modern public law. It has, questions, represented the theoretical response to two main fact related to the existence of each political legal order. In other terms, it has been the functional devise through which, on the one hand, granting unity and certainty of law and, on the other hand, fostering the compliance (effectiveness) of the same.

Thus the article challenges the idea of simply getting rid of the notion of sovereignty as far as issues which the latter was aimed at addressing are still crucial (and likely always will be) for the contemporary legal orders. It is therefore suggested that the reasons why the notion has been put in doubt stem from the difficulties to apply it to a new, yet very complex, contemporary legal landscape, more than from the notion itself. Finally the Author makes the case for a broader interpretation of sovereignty, which, though preserving the

functional necessity of the concept, acknowledges the dramatic and complex changes occurred in the way how present legal orders preserve their unity and grant their effectiveness: i.e. more sophisticated arrays of sources of law and to more spontaneous (and less hierarchically driven) compliance to obligations coming from diverse (and even disparate) legal orders (the so called 'constitutional tolerance').

Giuseppe Dalla Torre

## L'ISTITUTO DELLA "EXTRATERRITORIALITÀ" NEI LAVORI PREPARATORI DEL TRATTATO LATERANENSE\*

SOMMARIO: 1. *La "Questione romana" e la questione territoriale* – 2. *I lavori preparatori del Trattato: a) il problema della sovranità e del territorio* – 3. *Segue: b) l'estensione territoriale del costituendo Stato* – 4. *Segue: c) la soluzione dell'extraterritorialità* – 5. *Segue: d) l'individuazione degli immobili extraterritoriali* – 6. *Segue: e) extraterritorialità e territorio italiano*

### 1. *La "Questione romana" e la questione territoriale*

La ricerca di una soluzione internazionale alla Questione romana, seppure da perseguirsi da parte italiana e non per via di una internazionalizzazione della Questione stessa, portò infine al perseguimento di una seppure limitatissima restaurazione di una sovranità temporale del Pontefice. La soluzione trovata rispondeva ad esigenze eminentemente concrete, pratiche; in definitiva le stesse che attorno all'VIII secolo avevano dato luogo all'inizio degli Stati della Chiesa. La costituzione di un vero e proprio Stato indipendente e sovrano, riconosciuto nell'ordinamento internazionale titolare del potere di escludere sul proprio territorio ogni altra autorità (*ius excludendi alios*), appariva come la sola condizione giuridica e di fatto atta a garantire l'indipendenza della Santa Sede nella sua missione di governo della Chiesa universale.

Ma probabilmente nella determinazione di parte ecclesiastica a perseguire la soluzione territoriale ricorreva anche un altro fattore, questa volta di carattere piuttosto teorico e dottrinale, ancorché con concrete ricadute giuridiche. Occorre ri-

---

\* Il lavoro costituisce un'anticipazione di una più ampia ricerca, in corso, sull'istituto della cosiddetta "extraterritorialità" di cui all'art. 15 del Trattato del Laterano.

cordare al riguardo che per molto tempo la soggettività giuridica internazionale era considerata un attributo proprio ed esclusivo degli Stati; influivano su questa concezione non solo le origini della comunità internazionale, nata al dissolversi dell'impero medievale con il conseguente sorgere di Stati sovrani, ma anche la concreta esperienza della vita di tale comunità, che nel corso dei secoli, fino al Novecento, non aveva conosciuto soggetti di diritto internazionale che fossero carenti del carattere della statualità. E se la dottrina giuridica già dalla metà del XIX secolo aveva cominciato a teorizzare la possibilità di soggetti di diritto internazionali che non fossero Stati, in particolare con riferimento alle nazioni<sup>1</sup>, fu solo nei primi decenni del XX secolo che la questione si presentò in tutta evidenza: in particolare a partire dalla questioni delle nazionalità che si posero con la dissoluzione dei grandi imperi.

Questo modo di vedere le cose, vale a dire l'esclusiva statualità della soggettività internazionale, era stato rafforzato, dalla fine del Settecento in poi, dall'affermarsi di una concezione positivista, statalistica e territoriale del diritto, che aveva finito per rendere morta e sepolta la secolare esperienza del *ius commune*. Si trattava di una concezione che sostanzialmente riconduceva il diritto positivo al solo Stato, che lo produceva con la propria azione all'interno, imponendo la propria volontà espressa nella legge ai sudditi, e con il proprio agire all'esterno, nella società internazionale, sia contribuendo alla nascita di norme consuetudinarie sia attraverso l'attività convenzionale bilaterale o plurilaterale. Non a caso a cavallo tra Ottocento e Novecento la dottrina giuridica secolare tendeva sensibilmente per l'esclusione della giuridicità del diritto canonico<sup>2</sup>: una situazione che sarebbe stata superata a partire,

---

<sup>1</sup> In proposito il riferimento d'obbligo è a Pasquale Stanislao Mancini, che nella sua opera *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti* (Torino 1851) prospettava, appunto, che la nazione fosse una persona giuridica internazionale.

<sup>2</sup> In questo clima uno storico del diritto di non poco rilievo, Guido Padelletti (1843-1878), poteva tenere la prolusione al corso presso la romana Sapienza, quasi all'indomani del fatidico 20 settembre, nella quale affermava "essere il diritto canonico, dal lato tecnico e formale, come dal lato sostanzia-

*Abstract*

**The institution of "extraterritoriality" in the preparatory work of the Lateran Treaty**

This essay analyses the preparatory works related to a particularly substantial provision of the Lateran Treaty, concluded between the Kingdom of Italy and the Holy See on the 11th of February 1929, aimed at solving the long-standing "Roman Question". What matters is art. 15 purporting the Pontifical real estate located in Italy and hosting Dicasteries, i.e. departments, of the Holy See, which reads: "though being part of the territory of the Italian State, it shall enjoy the privileges acknowledged by international law to the seats of diplomatic agents of foreign states". Here it is put into evidence that said provision, usually referred to in the specialised literature with the improper term of "extraterritoriality", was originated by the concurrent needs of both Italy and the Holy See – though on the grounds of diverging motivations – to grant the new Vatican City State a minimal, almost symbolic, territorial dimension. As a consequence of such choice, it was necessary to come to an adequate legal arrangement, in terms of liberties and privileges, of the Pontifical Dicasteries that, to a great extent, would not find a place inside the Vatican State to be established.

Raffaella Marrapese

## L'UOMO NELL'ATTUALE CRISI ECONOMICA: CONSIDERAZIONI SUGLI STRUMENTI INDIVIDUATI DALLO STATO PER AIUTARE GLI INDIVIDUI A LIBERARSI DAL RISCHIO DELLA POVERTÀ

SOMMARIO: 1. *L'uomo e l'attuale crisi economica: prospettive di tutela della persona* – 2. *La tutela dei diritti fondamentali delle persone nell'ambito dell'Unione Europea: brevi cenni sugli interventi della programmazione 2007/2013 e sulla "flexicurity"* – 3. *Riflessioni sulla flessibilità del lavoro* – 4. *Profili di rilievo sul sostegno dello Stato verso i giovani nella fase di formazione della loro offerta di lavoro* – 5. *In particolare: profili di rilievo dello strumento del microcredito come fattore di stabilizzazione e strumento di nuove opportunità* – 6. *La tutela dei giovani: il contrasto al lavoro irregolare e il lavoro accessorio* – 7. *In particolare: l'occupazione femminile nel settore dell'energia* – 8. *Considerazioni conclusive*

### 1. *L'uomo e l'attuale crisi economica: prospettive di tutela della persona*

La crisi economica contemporanea impone al Governo e a tutte le istituzioni di intervenire al fine di individuare gli strumenti necessari per farvi fronte e supportare i lavoratori nel modo più adeguato in funzione delle reali e singole necessità. Non a caso il principio di uguaglianza formale<sup>1</sup> e sostanziale

---

<sup>1</sup> Come noto l'art. 3 della Costituzione enuncia al primo comma il principio di uguaglianza formale dicendo: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"; al secondo comma è enunciato il principio di uguaglianza sostanziale: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno

ziale riconosciuto dall'art. 3 della nostra Costituzione impone all'ordinamento giuridico di trattare in modo uguale gli uguali e in modo diverso coloro che sono in situazione diversa.

Senza dubbio le criticità esistenti nell'attuale realtà possono costituire un'occasione positiva per pensare ad un nuovo assetto globale dell'economia e della finanza idoneo a dare effettività alla garanzia della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo da parte dell'ordinamento giuridico.

Non a caso il Governo italiano ha mostrato più volte di aver rilevato la necessità di considerare la dimensione umana della crisi, di dover provvedere alla persona e di dover ripartire dalla persona. Si tratta di interventi ed iniziative di notevole rilievo in un contesto sociale caratterizzato dalle peculiarità del momento storico, nel quale le gravi problematiche finanziarie si riflettono sulla persona, in quanto "causa" e nello stesso tempo fine ultimo dell'attività statale<sup>2</sup>.

Tutelare la persona vuol dire avere un'attenzione rivolta al sistema economico e alle persone concrete inserite nel loro ambito familiare, provvedere alla persona salvaguardando la sua dignità. Infatti, l'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata il 7 dicembre 2000, ricorda il fatto che "la dignità umana" è definita "inviolabile" e "deve essere rispettata e tutelata" dall'ordinamento statale in quanto l'uomo è stato creato ad immagine e somiglianza di Dio. In tale peculiarità degli esseri umani sta il saldo punto

---

*sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". Pertanto il legislatore deve parificare le situazioni giuridiche eguali e riconoscere e distinguere le situazioni giuridiche diverse. Ovviamente la discrezionalità del legislatore, oltre ad essere basata su una generica ragionevolezza di fondo, trova il limite nell'enunciato del citato art. 3 della Costituzione. Inoltre con il termine "riconosce" usato al comma 2 di cui sopra, si evidenzia il fatto che il principio di uguaglianza è insito nella natura umana pertanto l'ordinamento giuridico deve riconoscere, rispettare e tutelare nonché garantire il rispetto di un diritto fondamentale insito nella natura umana preesistente al complesso normativo successivamente elaborato per regolare i rapporti tra gli individui.

<sup>2</sup> P. LILLO, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, Torino, 2002, p. 62.

*Abstract*

**Man in current economic crisis: reflections about instruments identified by the State to help people being free from poverty's risks**

The contemporary economic crisis forces the government and all institutions to cooperate and intervene in order to identify the tools needed to deal with it and support workers in the most appropriate way according to the real and individual needs.

To solve the social question by starting from the individual also means to give due importance to work, which can be considered the key to the solution of a social question that has become a global issue.

Only work, recognized and appreciated, can help man avoid poverty, that is currently a potential risk.

Giulia Re

## FRANCESCO FILOMUSI GUELFÌ ELEMENTI PER UNA BIOGRAFIA

SOMMARIO: 1. *La famiglia e l'ambiente di origine* – 2. *Gli studi* – 3. *La carriera universitaria* – 4. *La nomina a Senatore e l'impegno politico-parlamentare* – 5. *La morte*

### 1. *La famiglia e l'ambiente di origine*

Non si può comprendere appieno la personalità di Francesco Filomusi Guelfi<sup>1</sup>, senza conoscere il contesto familiare ed ambientale nel quale nacque e visse una parte significativa della sua vita.

Il giurista ebbe i natali il 21 novembre 1842 a Tocco da Casauria, paese dell'Abruzzo collocato alle pendici del monte Morrone sul versante pescarese, di fronte alla Maiella, diocesi di Chieti ed allora provincia di Chieti. Dopo la creazione, in periodo fascista, della provincia di Pescara, Tocco venne a far parte – come lo è tuttora – della nuova provincia pescarese.

Località eminentemente agricola, dedicata soprattutto alla coltivazione della vite, da cui il notissimo vino montepulciano d'abruzzo, e dell'olivo, aveva conosciuto nei secoli anche momenti e personaggi di rilievo culturale. Basterebbe pensare alla prossima Abbazia di S. Clemente a Casauria, centro di diffusione della cultura ecclesiastica non solo in terra d'A-

---

<sup>1</sup> Per riferimenti bio-bibliografici su Francesco Filomusi Guelfi veda: A. DE GUBERNATIS, *Dizionario Biografico degli Scrittori Contemporanei. Supplemento*, s.l. 1880, II, p. 352; Id., *Piccolo Dizionario dei Contemporanei Italiani*, s.l. 1895, p. 353 ss.; G. CASATI, *Dizionario degli Scrittori d'Italia*, s.l., 1934, III, p. 356; N. SPANO, *L'Università di Roma*, Roma 1935, pp. 162, 336, 338; V. BALZANO, *Legisti e Artisti abruzzesi lettori nelle celebri Università d'Italia*, Roma 1964, p. 119 ss.; S. TORRE, *Filomusi Guelfi Francesco*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 47, Roma, 1997, p. 815 ss.

bruzzo. Il paese, tra le altre celebrità cui ha dato i natali, rivendica anche il giurista medievale Carlo da (o di) Tocco<sup>2</sup>: per la verità una rivendicazione che di per sé non sarebbe un fiore nel deserto, essendo a pochi chilometri da Tocco la località termale di Caramanico che dette i natali al giurista Michele e, poco più lontana, la città farnesiana di Penne, patria dell'illustre Luca<sup>3</sup>.

La sua era una famiglia dell'aristocrazia abruzzese, tra le più in vista della regione. In particolare i baroni Filomusi erano originari di Atri, antica città del teramano nella cui cattedrale si può ancora oggi visitare la cappella della famiglia. Uno dei membri della famiglia, Michele, si trasferì a Tocco da Casauria a seguito del matrimonio con Eufrosina Scamolla Guelfi, una nobile ed abbiente famiglia locale, che aveva legami di parentela con l'aristocrazia toscana. Ciò in quanto gli Scamolla avevano unito il proprio casato con quello dei Guelfi, l'antica e nobile famiglia di Buggiano in Valdinevole, di cui un componente, Zaccaria, era giunto in Abruzzo al seguito del toscano Tanucci, chiamato da Carlo III ad ammodernare il Regno delle Due Sicilie<sup>4</sup>. In particolare il Guelfi, esponente dei circoli illuministici del Granducato di Toscana, era esperto in

---

<sup>2</sup> Gli studiosi peraltro indicano generalmente una diversa località di nascita del glossatore civilista e longobardista: cfr. G. D'AMELIO, *Carlo di Tocco*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 20, Roma, 1977, p. 304 n., per la quale "L'appellativo di Tocco, paese del Beneventano (oggi Tocco Caudio), è presente, ma con valore toponomastico, in una carta del 12 sett. 1161, pubblicata nel 1920 dal Leicht, ed in quella simile del 12 maggio 1162 già nominata, ma non edita, nella opera secentesca del Toppi. Nessuna ragione sembra avere finora l'incertezza posta dal Toppi stesso che il castello di Tocco da cui prese nome C. fosse in realtà quello abruzzese, da cui trasse fama la famiglia di Acaia (*Giustiniani* III, p. 208)".

<sup>3</sup> Un interessante saggio sul toponimo "Tocco da Casauria" è pubblicato in un volumetto, edito in occasione delle nozze di Rosa Filomusi Guelfi con Alfonso Colarossi-Mancini, scritto da Lorenzo Filomusi Guelfi, fratello di Francesco, noto studioso di Dante e del quale rimane inedito un commento alla *Divina Commedia*: L. FILOMUSI GUELF, *Storia d'un Patronimico*, Lonigo, 1890.

<sup>4</sup> Vedasi G. DALLA TORRE, *Francesco Filomusi Guelfi e i problemi del diritto ecclesiastico. Appunti per una ricerca*, in *Studi in memoria di Giovanni Ambrosetti*, vol. II, Milano, 1989, p. 645 ss.

*Giulia Re*

*Abstract*

### **Francesco Filomusi Guelfi, elements for a biography**

This article is a contribution to the biography of Francesco Filomusi Guelfi (1842-1922), one among the most important Italian lawyers between the XIXth and XXth century, professor of philosophy of law, legal encyclopaedia and civil law at the Law School of the University La Sapienza in Rome, senator of the Italian Kingdom, and contributor to the journal *Rivista internazionale di filosofia del diritto*. He was one of the major originators of the passage of Italian legal science from the exegetic method, following the French model, to the dogmatic method upon the German pattern. His thought on law was alternating between Hegelian inspirations and Vichian echoes. On Filomusi Guelfi who, as far as his ideal and political alignment is concerned, neared the positions of liberal Catholics, biographic notes are furnished that are new with respect to those enshrined in the literature of the history of Italian juridical thought.