

La dilatazione della tecnica della “interposizione” (e del giudizio costituzionale)

di Nicola Pignatelli *

Pacta sunt servanda, almeno attraverso il controllo di costituzionalità, verrebbe da dire. Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale, nel coacervo delle problematiche in alcuni casi affrontate ed in altre lambite, sanciscono un ulteriore ampliamento dell'operatività della tecnica della “interposizione”, al di là delle ipotesi di violazione mediata della Costituzione, a mezzo di una fonte primaria, originariamente prospettate da Lavagna e successivamente elaborate dalla stessa giurisprudenza costituzionale. In questa sede intendiamo fare tre osservazioni sull'uso, per la prima volta, degli «obblighi internazionali» (*rectius*, della legge di adattamento agli obblighi internazionali) come norme interposte tra l'art. 117, 1° comma, Cost., e le norme statali.

1. Quanto alla *parametricità* del diritto internazionale pattizio, nelle due pronunce emerge -ai nostri limitati fini- una diversa sensibilità per l'uso della categoria (anche nominalistica) delle norme interposte. Nella sent. 349, redatta da Giuseppe Tesauro, si presuppone che la norma convenzionale/pattizia sia «comunemente» qualificabile come norma interposta; nella sent. 348, redatta da Gaetano Silvestri, emerge invece una attenzione più generale (al di là della CEDU e degli obblighi internazionali) per il modello della interposizione e per la «struttura della norma costituzionale», che «si presenta simile a quella di *altre norme costituzionali*, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste *in stretto collegamento con altre norme*, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere»; una affermazione che rievoca le parole del Silvestri studioso (*Legge, controllo di costituzionalità*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 141), secondo cui le norme intermedie sono un «veicolo di collegamento tra potestà diverse, che finisce con l'incidere sui contenuti», generando dei vincoli tra fonti, poste in un rapporto sintetizzabile nel binomio particolare-generale. Tuttavia nella stessa sent. 348 vi è anche la consapevolezza della difficoltà di riconoscere a tale «categoria» una dimensione «unitaria», analogamente a come Massimo Siclari conclude il suo *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 141.

Nel caso di specie l'art. 117, 1° comma, Cost., diventa «concretamente operativo» quando vengono individuati gli obblighi internazionali che vincolano la potestà legislativa (statale e regionale); questo si legge nella sent. 348. In questa logica si afferma il superamento di una zona franca (assoluta) del giudizio costituzionale, quindi un potenziamento dell'anima internazionalista della Costituzione e la conseguente responsabilizzazione del legislatore. L'art. 117, 1° comma, Cost. «ha colmato una lacuna» (sent. 349), che per cinquant'anni ha reso inoperante la tecnica della interposizione. Prima della l. cost. n. 3/2001, mancava infatti un «particolare fondamento costituzionale» (73/2001), mancava un parametro costituzionale da ritenere violato a mezzo della violazione degli obblighi internazionali, con la conseguenza che le norme statali in contrasto con il diritto internazionale pattizio erano sindacabili solo quando direttamente lesive (anche) di norme costituzionali (223/1996). Alla luce delle sentt. 348 e 349 emerge così tutta la irragionevolezza e la inopportunità del testo di riforma costituzionale, sottoposto a referendum nel 2006, che modificava l'art. 117, 1° comma, eliminando il vincolo degli obblighi internazionali; un ritorno al passato che avrebbe sacrificato la virtuosa operatività della interposizione. Rimane comunque fermo che l'art. 117, 1° comma, Cost., non determina una costituzionalizzazione degli obblighi internazionali (come nessun parametro suscettibile di integrazione attrae a livello costituzionale altre norme interposte) ma più semplicemente un rinvio mobile alle norme

convenzionali che il legislatore ha l'obbligo di rispettare. In chiusura di questa prima osservazione si ricordi anche che il primo risvolto applicativo del nuovo art. 117, 1° comma, Cost., si è palesato soltanto a sei anni di distanza dalla l. cost. 3/2001, anche per negligenza di taluni giudici *a quibus*, che hanno ignorato nelle ordinanze di rinvio le potenzialità di tale norma costituzionale; questo "ritardo" nell'attivazione della tecnica della interposizione evoca probabilmente un problema culturale del giudice nella cognizione delle fonti internazionali.

2. Una ulteriore osservazione sembra utile sulla dilatazione (non solo della interposizione ma anche) del *giudizio costituzionale*. La Corte afferma che le norme CEDU (e non le disposizioni CEDU) non sono «immuni» dal controllo di legittimità costituzionale; «proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che siano conformi a Costituzione» (sent. 348). Tale scrutinio deve avvenire alla luce non soltanto dei principi fondamentali ma di ogni norma costituzionale. In modo assai chiaro si afferma anche che è «assoluta e inderogabile» l'esigenza di conformità delle norme interposte a Costituzione, «per evitare il *paradosso* che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, *a sua volta in contrasto con la Costituzione*» (sent. 348). In questa logica si enuclea un metodo, una sequenza logica di sindacato -che dovrà essere controllato dalla Corte costituzionale-, secondo cui è necessario per il giudice: a) verificare che il contrasto tra norme statali e norme CEDU non sia risolvibile alla luce di una interpretazione conforme; b) rilevare quindi il contrasto tra norme statali e norme CEDU; c) verificare la compatibilità delle norme CEDU con la Costituzione.

Si danno così tre ipotesi, quando non sia possibile una interpretazione conforme. E' possibile che il giudice *a quo*, rilevato il contrasto, sollevi questione di costituzionalità sulla norma statale e la Corte si pronunci nel merito; oppure è possibile che il giudice *a quo*, pur accertato il contrasto, rilevi la non conformità a Costituzione della norma interposta, dovendo su questa sollevare questione di costituzionalità; oppure è possibile prospettare l'ipotesi in cui il giudice *a quo*, accertato il contrasto, sollevi questione di costituzionalità sulla norma statale e sia invece la Corte a sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale sulla norma interposta, poiché «ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento» (sent. 348).

Evidentemente nella ultima ipotesi si assiste ad una trasformazione del *parametro* mediato (le norme interposte), ossia il veicolo verso la Costituzione (art. 117, 1° comma), in *oggetto*, e quindi ad una dilatazione del *thema decidendum* del processo costituzionale. Nella ipotesi in cui sia invece il giudice ad accorgersi della non conformità a Costituzione della norma interposta e a sollevare questione di legittimità su questa, si assiste (non ad una dilatazione ma) ad una deviazione *ab origine* dell'oggetto del giudizio costituzionale.

Verrebbe da chiedersi se questo metodo, questa tecnica di sindacato (e di potenziale "alterazione" dell'oggetto del giudizio costituzionale) non possa estendersi a tutti i casi di norme interposte. In una prospettiva logica, ancor prima che giuridica, sembra assolutamente coerente che l'ordinamento possa pretendere il rispetto della Costituzione (di tutta la Costituzione) da parte della norma che sta tra la Costituzione stessa e la norma applicabile; non è preclusa, ad esempio, la possibilità che il giudice comune, dinanzi ad un contrasto tra decreto legislativo e legge delega, sollevi questione di costituzionalità sulla legge delega. In una diversa prospettiva, si potrebbe invece sostenere che questo "metodo" di sindacato costituzionale non aderisce al (generale) modello delle norme interposte, potendo essere scisso da questo, ma è intimamente connesso alla (speciale) natura delle norme interposte rilevanti nelle pronunce in esame. Questo troverebbe riscontro sia nel fatto che nella sent. 348 si afferma chiaramente che non esiste una

categoria «unitaria» di interposizione, sia nel fatto che la stessa pronuncia sembra legare la operatività di tale metodo alla irruzione nell'ordinamento di «fonti esterne». Tuttavia, a parer nostro, il fatto che questa tipologia di sindacato sia stata certamente pensata in aderenza alla natura delle norme CEDU non esclude che possa essere trapiantata altrove, nei prossimi sentieri giurisprudenziali.

Questo metodo affinato dalla Corte costituzionale rappresenta una sorta di potenziamento della teoria dei "contro-limiti", visto che non è sufficiente per il diritto internazionale pattizio verificare soltanto il rispetto dei principi fondamentali (come accade per le norme comunitarie), rilevando invece ogni norma costituzionale. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge così che *più ci si allontana dallo Stato più si dilata il controllo di costituzionalità sulle fonti esterne*. Se questo assunto è vero, il metodo di sindacato di costituzionalità elaborato per le norme CEDU, dovrebbe essere esteso (almeno) anche ai Patti lateranensi e alle norme concordatarie, quali norme interponibili, per le quali, vista la loro natura analoga al diritto internazionale pattizio, dovrebbe risultare insufficiente il solo rispetto dei principi fondamentali. In questa logica risulta non condivisibile il passaggio della sent. 348 in cui si legge che la natura delle norme CEDU è diversa da quella delle norme concordatarie, non dovendo così lo scrutinio essere esteso a ogni norma costituzionale. In altre parole la consolidata ed originaria giurisprudenza costituzionale relativa ai contro-limiti rispetto ai Patti lateranensi dovrebbe forse essere "aggiornata" alla luce del potenziamento dei contro-limiti stessi, prospettato nelle pronunce in esame. Tra l'altro, risulta evidente come il sindacato sul parametro mediato potrà assumere la sua maggiore utilità su norme interposte diverse da quelle CEDU, ossia sugli *altri* obblighi internazionali.

3. Una ultima osservazione deve essere fatta sull'*interpretazione conforme agli obblighi internazionali*. Come già detto, il primo segmento della sequenza «metodologica» (sent. 348) scandita dalla Corte è rappresentato dalla interpretazione conforme alla CEDU; soltanto «qualora ciò non sia possibile» (sent. 349) il giudice *a quo* deve investire la Corte del contrasto tra norma statale e norma internazionale pattizia. Tuttavia, portando alle logiche conseguenze questo modello, dovrebbe desumersi che nell'ipotesi in cui l'interpretazione conforme sia praticabile, il giudice comune non dovrebbe esercitare nessun controllo sulle norme interposte. Si potrebbe così prospettare l'ipotesi che si "conformi" una norma statale ad una norma internazionale (anche ad una norma CEDU), *lesiva della Costituzione*. In questo modo si genererebbe un altro «paradosso», ulteriore rispetto a quello che si è voluto evitare (ossia alla possibilità che una norma «venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione»: sent. 348). Da questo paradosso sembra emergere una incommensurabilità tra l'interpretazione conforme a Costituzione e l'interpretazione conforme agli obblighi internazionali. Quest'ultima non può essere, di per sé, rassicurante per l'ordinamento giuridico. Perché questa possa funzionare deve essere "presidiata" da un contestuale controllo di legittimità costituzionale sulle norme interposte a cui si «deve» (sent. 348 e 349) conformare, in prima battuta, la norma statale. Il sindacato sulle norme interposte non può rappresentare soltanto un segmento successivo alla interpretazione conforme ma anche un momento contestuale ad essa. In questa logica sembra necessario rimodulare la suggestiva sequenza metodologica prospettata dalla Corte, modificando il punto a) visto sopra, nel senso che segue: è necessario per il giudice verificare la praticabilità della interpretazione conforme agli obblighi internazionali, *a patto che gli obblighi internazionali siano costituzionalmente legittimi*. Corollario di questo assunto è che il giudice comune, quando matura un dubbio sulla compatibilità con la Costituzione degli obblighi internazionali, deve sottoporlo alla Corte non solo quando una norma

statale sia in “contrasto” con essi ma anche quando una norma statale sia “conforme” agli stessi. Anzi, in questa ultima ipotesi è ancor più necessario.

* Dottore di ricerca in giustizia costituzionale - Università di Pisa - pignatelli@ddp.unipi.it

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali