

## Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia

di Paolo De Stefani \*  
27 maggio 2003)

Il nuovo art. 117, primo comma Cost. impone alla legislazione interna il vincolo oltre che della Costituzione, anche dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Molti sono gli appunti mossi a tale disposizione dalla dottrina. Per es., quello di non avere specificato a quali obblighi internazionali ci si riferisce: se qualunque accordo internazionale (anche stipulato da organi regionali?) fosse idoneo a vincolare il legislatore statale e regionale. La presenza di questi e altri simili inconvenienti di coordinamento della norma ha indotto parte consistente della dottrina a "sterilizzare" il nuovo articolo 117.1, segnalando, in particolare, che si tratta di una norma collocata nel titolo dedicato a "Regioni, Province e Comuni" e quindi inidonea a riformare la materia dei rapporti tra Stato e ordinamento internazionale; osservando che essa comunque non si qualifica come norma di rinvio che possa sostituire gli artt. 10.1 e 11 come fondamento dell'adattamento al diritto internazionale, alterando tra l'altro gli equilibri tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario faticosamente raggiunti per via giurisprudenziale; notando infine che essa non attribuisce esplicitamente valore costituzionale alle norme internazionali pattizie, giacché si limita a porre un vincolo dal basso, per così dire, senza pronunciarsi sul rango delle norme che stabiliscono quel vincolo.

Ci sembra che il "cordone sanitario" creato attorno al nuovo art. 117 nelle parti che riguardano il rapporto dello Stato e delle Regioni con il diritto internazionale sia eccessivo. In effetti, la norma non pretende di innovare (in un modo che sarebbe invero piuttosto radicale, anche al confronto degli assetti costituzionali di paesi tradizionalmente monisti) in tema di meccanismi formali di adattamento al diritto internazionale, quanto, a nostro avviso, di individuare un "blocco" di norme e principi che si prestino a fungere da parametro assiologico per il legislatore nazionale e regionale.

In altre parole, ci sembra che l'importanza del nuovo art. 117.1 sia da rinvenire nel fatto di individuare i tre "sistemi" normativi della Costituzione, del diritto comunitario e degli accordi internazionali non nella loro qualità di fonti dotate di rango superlegislativo in senso formale, bensì appunto come "sistemi" che definiscono lo spazio valoriale e istituzionale di riferimento per ogni soggetto che intenda cimentarsi nella produzione normativa. Il richiamo alla Costituzione, in questo senso, non è pleonastico nella misura in cui ciò che "vincola" allo stesso modo il legislatore statale (che in realtà dispone del potere di riformare la Costituzione stessa e di produrre leggi costituzionali) e quello regionale è il nucleo duro della Carta: i principi supercostituzionali insuscettibili di riforma se non in senso espansivo, sostanzialmente rinvenibili nella Parte prima. Allo stesso modo, l'ordinamento comunitario si pone come un dato normativo e istituzionale ineludibile per ogni legislatore nazionale e subnazionale, in virtù della "prevalenza" che la normativa comunitaria si è conquistata e che l'ordinamento nazionale le ha riconosciuto. Per quanto concerne gli obblighi internazionali, la questione appare più delicata. Non qualsiasi obbligo dovrebbe, a nostro parere, rappresentare un vincolo per il legislatore. La distinzione tra obblighi "vincolanti" e non, non si pone tuttavia alla stregua di considerazioni di tipo formale, in relazione ai caratteri della fonte che veicola la norma internazionale, bensì, appunto, in ragione del loro contenuto sostanziale, capace di esprimere valori giuridici fondamentali sia per la comunità internazionale, sia per le collettività di cui i law-makers statali e regionali sono rappresentanti.

Ci sembra ragionevole pensare che gli obblighi internazionali di cui è menzione nell'art. 117.1 siano quelli che appaiono già ora "cooptati" dalla Corte costituzionale come parametri di giudizio a integrazione delle norme della Costituzione stessa, in particolare quelli che tutelano i diritti inviolabili della persona e rispetto ai quali si è costantemente posto il problema di garantirne la resistenza rispetto a norme successive deteriori, anche attraverso costruzioni che sono parse ad alcuni piuttosto artificiali, come la categoria della atipicità elaborata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 10/1993 e ripresa dalla giurisprudenza Medrano della Cassazione (Cass. pen. sez. I, 10 luglio 1993). Insomma, ci pare che, pur ammettendo che il nuovo art. 117.1 non sia idoneo a innovare in tema di meccanismi formali di adattamento al diritto internazionale pattizio, la sua previsione dovrebbe indurre a superare i dubbi circa il valore sovraordinato delle norme internazionali suscettibili di affiancarsi alle garanzie della Carta costituzionale nella tutela della persona.

Taluno ha prospettato, sulla scorta dell'art. 117.1 novellato, una sorta di equiparazione delle garanzie giudiziarie a tutela dei diritti garantiti dagli obblighi internazionali a quelle oggi operanti a tutela delle situazioni giuridiche prodotte dall'ordinamento comunitario. L'esito di tale ricostruzione potrebbe essere una prassi di disapplicazione delle norme interne in contrasto con convenzioni internazionali, analoga a quella invalsa in relazione alle norme comunitarie. E in effetti vi è già traccia in giurisprudenza di pronunce di giudici di merito che hanno operato in tal senso. La base per

queste ardite operazioni è data non solo (non tanto, si direbbe, secondo quanto viene annotandosi in dottrina) da una rafforzata utilizzazione delle norme internazionali sui diritti umani, quanto dalla circostanza che tali norme e, nello specifico, la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo ed elle libertà fondamentali (CEDU), sono state espressamente "comunitarizzate" dall'art. 6 del Trattato sull'Unione. I giudici interni, dunque, che sono anche "giudici comunitari", dovendo dare diretta applicazione al diritto dell'Unione, dovrebbero applicare la CEDU come fosse parte integrante del diritto comunitario, operando con gli stessi poteri processuali che attribuisce loro il diritto comunitario, compreso il potere di sindacare la legge nazionale e disapplicarla se del caso.

In realtà, la possibilità di disapplicare la legge nazionale senza prima sollevare la questione pregiudiziale ex art. 234 del TCE non sussiste, a meno che non vi sia già stato sul punto un chiaro precedente fornito dalla CGCE. La possibilità di "spogliare" la Corte costituzionale e la stessa Corte europea dei diritti umani di buona parte della loro competenza, facendo confluire nell'alveo del diritto comunitario la gran parte della questioni in materia di diritti umani che costituiscono il "pane quotidiano" di tali istituzioni, non appare d'altro canto realistica. La CGCE non può considerare le norme della CEDU che in relazione al diritto comunitario e quindi molte delle questioni di cui tratta la CEDU continueranno ad interessare la Corte costituzionale e arriveranno a Strasburgo solo successivamente, in omaggio alla natura sussidiaria della giurisdizione della Corte.

Se è vero quindi che la disapplicazione della legge nazionale per contrasto con la CEDU non è nei poteri del giudice comune, poiché corrisponderebbe ad un inammissibile annullamento della legge per via giudiziaria, è anche evidente che, dopo la riforma dell'art. 117.1, una discreta massa di questioni di costituzionalità potrebbero pervenire alla Corte costituzionale in relazione a leggi interne non adeguate a dare attuazione agli standard sui diritti umani. Ciò non dovrebbe portare un "intasamento", tanto più se si diffonde il principio di conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e degli altri organismi internazionali sui diritti umani, tra cui i Treaty Bodies creati dalle principali convenzioni internazionali in materia. Ragioni di economia processuale e pressioni esercitate dalla stessa Corte di Strasburgo potrebbero indurre a dare vita ad una forma di rinvio pregiudiziale alla Corte europea dei diritti umani o a forme di controllo diffuso sulla rispondenza alla CEDU di leggi interne, assimilabili a quelle introdotte per la materia comunitaria dalla sentenza Granital, soprattutto se dovesse parallelamente procedere la riforma della struttura della Corte di Strasburgo tendente a trasformarla sostanzialmente in una corte di tipo "costituzionale", con un rigoroso filtro ai ricorsi individuali e la possibilità di concentrarsi sulle questioni di maggior impatto.

In definitiva, allo stato attuale, la principale norma "positiva" che sembra emergere dall'esame del nuovo art. 117.1 consiste nell'imporre a tutte le corti (e in generale presso gli operatori del diritto) un più attivo ricorso alle norme internazionali inquadrabili nella funzione di garanzia dei diritti umani, nonché alle prassi giurisprudenziali o quasi-giurisprudenziali degli organismi internazionali di riferimento.

\* Titolare di assegno di ricerca presso Università di Padova - p.destefani@cdu.cepadu.unipd.it