

**Progenie del “parametro interposto”:  
da un ramo morto (dalle sentt. nn. 86 e 179/2009 alla sent. 7/2013)  
a due gemelle eterozigoti (sentt. nn. 49 e 50/2015)\***

Giovanni Boggero e Riccardo Perona\*\*  
(22 dicembre 2015)

## 1. Oggetto

La nota indaga la rilevanza costituzionale, ex art. 117, comma 1, Cost., delle fonti internazionali pattizie anche differenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nell'evoluzione che dalle cc.dd. sentenze gemelle del 2007 (nn. 348 e 349) porta a due fondamentali pronunce del 2015 (nn. 49 e 50). Invero, se le decisioni del 2007 e del 2015 hanno suscitato considerevole discussione, un'analisi che, accanto e in relazione a queste, consideri con maggiore attenzione anche lo sviluppo seguito negli anni intermedi pare non essere ancora stato oggetto di studi specifici.

Per contro, si intende qui proprio affrontare il tema. Si giungerà così a rilevare un andamento particolarmente ondivago della giurisprudenza, alla luce del quale la svolta delle sentenze del 2015 risulta ancor più significativa. Peraltro, se un *fil rouge* può rinvenirsi – come ipotesi di “ricostruzione” sistematica dello stato dell'arte e, quindi, di riconoscimento di possibili linee di sviluppo –, questo pare emergere nel ricorrente canone dell'«*univocità*» delle fonti internazionali e delle relative interpretazioni, quale criterio dirimente in tema di efficacia vincolante delle fonti stesse nell'ordinamento interno.

Lo studio prende dunque le mosse dalle sentenze gemelle, con le quali, come noto, la Corte individuò nella CEDU il “parametro interposto” per eccellenza, sebbene potenzialmente non esclusivo, atto a vincolare, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo e secondo un meccanismo di “rinvio mobile”, la potestà legislativa di Stato e Regioni (§ 2). Si rileva poi come la giurisprudenza, negli anni seguenti, suggerì invece prospettive d'estensione della medesima impostazione a qualsivoglia trattato internazionale (soprattutto

---

\* Scritto sottoposto a *referee*. Sebbene il lavoro sia il frutto di riflessioni congiunte, al primo autore è specificamente da ascrivere la stesura dei paragrafi 4 e 5 e al secondo quella dei paragrafi 2 e 3.

sentt. n. 7/2013). Tale orientamento tuttavia, sebbene potenzialmente dirompente, risulta privo di seguito e metaforicamente assimilabile a un ramo morto della progenie delle sentenze gemelle (§ 3). Successivamente, difatti, la Corte operò un *revirement* restrittivo del citato meccanismo di “rinvio mobile”, non solo sul piano della vincolatività dell’interpretazione resa – in concreto – dalla giurisprudenza degli organi di controllo previsti dalle fonti internazionali (sent. n. 49/2015) ma pure, ancor più in generale, su quello della materia e dei meccanismi di controllo, soprattutto giurisdizionali, individuati – in astratto – nelle fonti medesime (sent. n. 50/2015). In tal senso, pare debba essere ormai essenzialmente considerata la sola CEDU e la relativa Corte. Di tale sviluppo sono testimoni due pronunce differenti ma non prive di punti di contatto, le quali potrebbero dunque definirsi, proseguendo nella metafora genealogica, come gemelle eterozigoti (§ 4). In uno sguardo d’insieme, si conclude, è semmai nel canone dell’“univocità” delle fonti e delle interpretazioni, quale criterio di efficacia delle stesse, che si potrebbe rinvenire un segnale di continuità fra le pronunce esaminate (§ 5).

## 2. Le gemelle omozigoti: le sentt. nn. 348-349/2007

La *doctrine* espressa nelle sentenze gemelle del 2007 è ben nota e, quindi, può richiamarsi anche solo brevemente. La CEDU – *rectius*, la relativa norma interna di adattamento – viene dalla Corte fatta rientrare nel novero delle cc.dd. “fonti interposte”, le quali, pur rivestendo rango sub-costituzionale, sono atte a integrare un parametro della Costituzione nei giudizi di legittimità sulla legislazione ordinaria e regionale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulle pronunce in esame – 24 ottobre 2007, nn. 348 – vedasi solo, in *Giur. cost.*, 2007, le note di Cesare Pinelli, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, pp. 3518 e ss.; di Anna Moscarini, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (e uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio culturale europeo*, pp. 3525 e ss.; di Marta Cartabia, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, pp. 3564 e ss.; di Andrea Guazzarotti, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell’art. 117, comma 1, Cost.*, pp. 3574 e ss.; di Vincenzo Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, pp. 3579 e ss.; in *Giur. it.*, 2008, 3, pp. 565 e ss., le note di Benedetto Conforti, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, e di Roberta Calvano, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*; in *Corriere giur.*, 2008, 2, le note di Massimo Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, pp. 201 e ss., e di Roberto Conti, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, pp. 205 e ss.

In questa prospettiva, ove ravvisi un contrasto non risolvibile in via interpretativa fra una norma primaria di diritto interno e una norma della Convenzione, il giudice *a quo* deve rimettere la questione alla Corte costituzionale, per sentir dichiarare, se del caso, l'illegittimità della detta norma interna. Stante, poi, l'esistenza di un organo specificamente deputato all'interpretazione e applicazione della Convenzione, il significato delle disposizioni di questa non può che determinarsi secondo la lettura datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Peraltro, la natura non già costituzionale ma sub-costituzionale della Convenzione comporta che alla prevalenza di questa sulle norme primarie dell'ordinamento interno, per mezzo della declaratoria di incostituzionalità nei termini citati, possa pervenirsi solo ove il contenuto prescrittivo della CEDU medesima non si ponga esso stesso in violazione del sistema costituzionale. In tal senso rileva – a differenza di quanto accade per le norme unionali o concordatarie – ogni profilo di violazione della Costituzione, anche in riferimento, cioè, a parametri differenti dai principi supremi dell'ordinamento e in un'ottica di ragionevole bilanciamento fra vincoli internazionali e tutela di interessi costituzionalmente protetti (si veda la sent. n. 348 al punto 4.7 del *Considerato in diritto*).

Tale meccanismo, come detto, risulta nelle sentenze gemelle declinato con riferimento specifico alle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Non è del resto un caso che di questa vengano citate le peculiarità rispetto alle altre fonti pattizie. Va tuttavia precisato che la Corte non esclude, in linea di principio, un'applicazione di tale impostazione, concretante un rinvio mobile, ex art. 117, comma 1, Cost. a differenti strumenti internazionali (si veda soprattutto la sent. n. 349 al punto 6.2 del *Considerato in diritto*)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La questione della possibilità di impiegare, quali parametri interposti, strumenti internazionali diversi dalla CEDU viene immediatamente dibattuta alla pubblicazione delle sentenze gemelle. In senso favorevole si vedano Tomaso F. Giupponi, *Corte Costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007; Dian Schefold, *L'osservanza dei diritti dell'uomo garantiti nei trattati internazionali da parte del giudice italiano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008; Angelo Viglianisi Ferraro, *Recenti sviluppi in tema di diritti fondamentali, tra illegittima espropriazione della funzione propria della CEDU ed irragionevole durata di uno scontro giudiziario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, pp. 651 e ss.; Claudio Zanghi, *La Corte Costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, in *Dir. Uomo*, n. 3, 2007, pp. 50 e ss. Così anche Augusto Sinagra - Paolo Bargiacchi, *Fenomeni di adattamento di ordinamenti diversi*, in *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 240: «Resta fermo il prevalente dato normativo e giurisprudenziale di segno opposto, cioè favorevole all'applicazione dell'art. 117 co. 1 Cost. a qualunque trattato». In senso contrario si vedano Vincenzo Sciarabba, *Nuovi punti*

### 3. Il ramo cadetto, poi morto: dalle sentt. nn. 86 e 179/2009 alla sent. n. 7/2013

3.1. – La detta possibilità di ampliamento affascina presto la giurisprudenza di merito, con la conseguenza che, negli anni successivi, la Corte si trova ad affrontare questioni sollevate in riferimento a parametri interposti differenti dalla CEDU – in maniera curiosamente ricorrente, fra l'altro, in tema di diritti del fanciullo.

Va al riguardo detto che, in alcune prime occasioni, le questioni vengono respinte. Tali reiezioni, tuttavia, non vengono ricondotte dalla Corte all'impossibilità di estendere la logica delle sentenze gemelle ad altri trattati, bensì alla mancata precisa individuazione degli obblighi internazionali. Ciò è dovuto, talvolta, a negligenza del giudice *a quo* nell'«analisi» della normativa internazionale (in coordinamento con quella interna), negligenza determinante l'inammissibilità della questione: in tal senso può citarsi la sent. n. 179/2009 (punto 2.2 del *Considerato in diritto*), con riferimento alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (Nazioni Unite, 1989) e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Consiglio d'Europa, 1996). In altri casi, però, sembra che il richiamo vada più direttamente alla precisione propria degli strumenti internazionali: può in questa prospettiva considerarsi la sent. n. 86/2009 (punto 2 del *Considerato in diritto*), relativa nuovamente alla richiamata Convenzione di New York: la formula impiegata dalla Corte («*detti vincoli ed obblighi non sono individuati in modo preciso*») è dubbia nel riferirsi allo strumento internazionale o all'ordinanza di rimessione, ma il *decisum* è poi non già di inammissibilità, bensì di (manifesta) infondatezza<sup>3</sup>.

In tutte le ipotesi, comunque, la precisione – del giudice e quindi anche necessariamente, a monte, della fonte cui lo stesso si riferisce – sembra essere il vero

---

*fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, cit.; Luigi Condorelli, *La Corte Costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2008; Giulia Pili, *Il nuovo smalto costituzionale della CEDU agli occhi della Consulta (sentt. nn. 348 e 349 del 2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.

<sup>3</sup> Può inoltre aggiungersi che, con la sent. n. 236/2012, la Corte aveva avanzato, seppur incidentalmente, l'idea per cui la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, potesse costituire (al di fuori degli ambiti di competenza dell'Unione europea, che alla stessa convenzione aveva aderito) «obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.».

elemento dirimente. A tal proposito, occorre del resto ricordare che il criterio della precisione o meglio della completezza del vincolo è tutto fuorché sconosciuto nell'esperienza comparata e internazionalistica, ma anzi rappresenta uno spartiacque tipico per distinguere i trattati cc.dd. programmatici dai trattati recanti vincoli a efficacia diretta, oltre che, nell'esperienza dell'Ue, la natura *self-executing* o meno delle direttive<sup>4</sup>.

3.2. – Molto più esplicita su tutti i punti è, in seguito, la sent. n. 7/2013, che si segnala come manifestazione paradigmatica<sup>5</sup> di un'apertura davvero incondizionata – nella prospettiva di un'adesione quasi letterale all'attuazione legislativa dell'art. 117, comma 1, ex art. 1 della legge La Loggia (legge n. 131/2003) – dell'impiego, quale parametro interposto, di qualunque trattato (si veda il punto 7 del *Considerato in diritto*). Qui, difatti, tanto la Convenzione di New York quanto quella europea sopra richiamate vengono espressamente considerate fonti integranti, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, l'art. 117, comma 1.

Di più, in tale pronuncia sembra persino aprirsi uno spiraglio per norme di mero *soft law*,

---

<sup>4</sup> È appena il caso di ricordare che, comunque, la Corte costituzionale ha sempre escluso la possibilità di estendere integralmente ad altri trattati il modello di rapporti con l'ordinamento interno elaborato con riferimento all'Unione. Invero, certa giurisprudenza di merito aveva avanzato tale ipotesi con riferimento alla CEDU, osservando come, nell'art. 6 TUE, si prospetti l'adesione dell'Unione al sistema della Convenzione (par. 2) e si qualificano i diritti garantiti da questa (e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri) come parte del diritto unionale quali principi generali (par. 3): per conseguenza, il meccanismo della disapplicazione, ad opera del giudice comune, della norma interna sarebbe stato configurabile anche nel caso di contrasto con fra questa e la CEDU (Cons. Stato, sent. 2 marzo 2010, n. 1220; TAR Lazio, sent. 18 maggio 2010, n. 11984). La Corte costituzionale rigettò, tuttavia, tale impostazione, osservando, da un lato, non essersi ancora realizzata l'adesione alla CEDU e, dall'altro, non essere il par. 2 del citato art. 6 innovativo rispetto alla formulazione previgente a Lisbona (sent. 11 marzo 2011, n. 80). La successiva giurisprudenza della Corte di giustizia ha confermato tale soluzione, da un lato negando che il par. 3 imponga diretta applicabilità della CEDU (Grande sezione, 24 aprile 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj*) e dall'altro bloccando, come noto, il progetto di adesione dell'Unione alla Convenzione (Seduta plenaria, 18 dicembre 2014, parere 2/13).

<sup>5</sup> Per completezza va ricordata, però, anche la precedente sent. n. 85/2012, con la quale la Corte era pervenuta a dichiarare l'incostituzionalità di una disciplina legislativa, in riferimento all'art. 117, comma 1, per contrasto con il Protocollo di Kyoto: si tratta, tuttavia, di pronuncia alquanto *sui generis*, dal momento che il riferimento a tale fonte internazionale si accompagna a quello al diritto dell'Unione europea, parimenti violato. Le conseguenze di tale seconda violazione, inoltre, vengono senza giustificazione ricondotte alla logica delle sentenze gemelle e del 117, comma 1, e non a quelle della disapplicazione, tipica dei rapporti fra diritto interno e unionale (quasi recuperandosi surrettiziamente il meccanismo delle sentenze Frontini, n. 183/1973, e Industrie chimiche, n. 232/1975).

qualora idonee a riempire di contenuto o rafforzare i vincoli di *hard law*, laddove si ritengono «neppure trascurabili le specifiche indicazioni enunciate nelle Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una "giustizia a misura di minore", adottate il 17 novembre 2010, nella 1098<sup>a</sup> riunione dei delegati dei ministri».

La detta apertura, per quanto potenzialmente dirompente in quanto tipica di ordinamenti caratterizzati da una tradizione prevalentemente monista, pare però non aver suscitato uno specifico interesse nei commenti alla sentenza<sup>6</sup>. Va però rilevato che, anche in quest'ultima decisione, rilievo preminente assume la circostanza che gli strumenti internazionali invocati siano «del tutto univoci».

#### 4. Le gemelle eterozigoti nn. 49-50/2015

4.1. – L'indirizzo così inaugurato, tuttavia, viene successivamente smentito e, ad oggi, pare doversi considerare come un ramo morto. Due notissime sentenze del 2015 intervengono, infatti, a mutare il descritto quadro giurisprudenziale in senso considerevolmente restrittivo, non solo per quanto attiene alla vincolatività dell'interpretazione resa, in concreto, dalla giurisprudenza degli organi di controllo previsti dalle fonti internazionali (sent. n. 49/2015) ma pure per quanto riguarda, più in generale, la materia e i meccanismi di controllo individuati, in astratto, nelle fonti medesime (sent. n. 50/2015).

4.2. – Con la sentenza n. 49/2015<sup>7</sup>, come noto, la Corte costituzionale decide su due

---

<sup>6</sup> Sembra potersi segnalare solo Vittorio Manes, *La Corte costituzionale ribadisce l'irragionevolezza dell'art. 569 c.p. ed aggiorna la "dottrina" del "parametro interposto" (art. 117, comma primo, Cost.)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 2/2013, 199-203. Sulla rilevanza della pronuncia in tema di dinamiche multilivello sia consentito rinviare anche a: Riccardo Perona, *The Internationally-Oriented Automatism Prohibition: Reading a Doctrine of the Italian Constitutional Court as Instrument in the 'Multi-Level' Landscape*, in *Accepted Papers for Workshop 17, World Congress of Constitutional Law*, in [www.jus.uio.no](http://www.jus.uio.no), 2014.

<sup>7</sup> Sulla pronuncia si vedano solo: Francesco Viganò, *La Consulta e la tela di Penelope. Osservazioni a primissima lettura su C. cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015; Antonio Ruggeri, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno*, *ibidem*; Vittorio Manes, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, *ibidem*; Diletta Tega, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015; Vladimiro Zagrebelsky, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della*

questioni relative alla possibilità di applicare la confisca urbanistica anche in caso di dichiarata prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: possibilità che i rimettenti considerano, sebbene in armonia con la Costituzione, in contrasto con l'orientamento della Corte EDU espresso nella pronuncia sul caso *Varvara c. Italia*<sup>8</sup>. Le questioni vengono però dichiarate inammissibili, sulla base di argomentazioni del tutto rilevanti ai fini di questo lavoro<sup>9</sup>.

In primo luogo, si afferma (punto 6 del *Considerato in diritto*) che la pronuncia della Corte EDU sul caso *Varvara* non andava davvero necessariamente letta nel senso di impedire l'applicabilità della confisca nella detta ipotesi: tale soluzione, invero, risulterebbe in contrasto non solo con la Costituzione italiana, ma anche con consolidati orientamenti della giurisprudenza della stessa Corte EDU. Di più, i giudici *a quibus* avrebbero dovuto pervenire ad una lettura della sentenza di Strasburgo totalmente contraria, «*compatibile con il testo della decisione e gli estremi della vicenda decisa, più armonica rispetto alla tradizionale logica della giurisprudenza europea, e comunque rispettosa del principio costituzionale di sussidiarietà in materia penale, nonché della discrezionalità legislativa nella politica sanzionatoria degli illeciti*». Quindi, «*salvo ulteriori sviluppi della giurisprudenza europea*», non è corretto ritenere che «la sentenza *Varvara* sia univocamente interpretabile» nel senso descritto.

In secondo luogo, si rileva nella pronuncia (punto 7 del *Considerato in diritto*) che, in effetti, le sentenze gemelle hanno affermato la competenza della Corte europea a interpretare la CEDU. Tuttavia, si prosegue, l'obbligo per il giudice nazionale di attenersi a tale Convenzione, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015.

<sup>8</sup> Ad avviso della Corte di Cassazione, in particolare, in seguito alla sentenza sul caso *Varvara* la legislazione italiana (segnatamente l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001) andava interpretata nel senso di impedire tale applicabilità, ciò risultando però in contrasto con la Costituzione. Ad avviso del Tribunale di Teramo, invece, la citata disposizione italiana continuava a doversi interpretare nel senso di consentire siffatta applicabilità della confisca, ciò risultando però in contrasto, in considerazione della sentenza sul caso *Varvara*, con la CEDU.

<sup>9</sup> Accanto a ciò che ora si dirà, la Corte costituzionale rileva pure, quanto alla questione prospettata dalla Cassazione, che questa (oltre a non aver adeguatamente motivato in punto rilevanza) non avrebbe dovuto impugnare una disposizione italiana dopo averla interpretata, solo per conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea, in senso costituzionalmente illegittimo: quella Corte, invero, non ha competenza in ordine all'interpretazione delle disposizioni nazionali. Il giudice *a quo* avrebbe dunque piuttosto dovuto, in linea con le sentenze gemelle, impugnare la legge di esecuzione della CEDU, se questa, come interpretata dal relativo giudice, avesse davvero imposto soluzioni in contrasto con la Costituzione.

interpretazione può ritenersi sussistente solo in caso di orientamenti consolidati della giurisprudenza europea. Difatti, «*sarebbe errato, e persino in contrasto*» con le sentenze del 2007, «*ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove*». Dunque, «*[s]olo nel caso in cui si trovi in presenza di un “diritto consolidato” o di una “sentenza pilota”, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo*», semmai sollevando questione di costituzionalità della legge d'esecuzione. Al contrario, «*in assenza di un “diritto consolidato”*», si dovrà prevenire, «*con interpretazione costituzionalmente orientata*» della CEDU, «*la proposizione della questione di legittimità costituzionale*».

Torna dunque in primo piano, ai fini della rilevanza da assegnare alle fonti internazionali, il criterio dell'univocità, non solo di tali fonti in astratto, ma pure dell'interpretazione di queste resa, in concreto, dai relativi organi di controllo. Viene così di fatto in parte incrinato il meccanismo del “rinvio mobile” originariamente affermato con le sentenze gemelle del 2007, *a fortiori* in quanto detta univocità viene infine apprezzata, e interpretata, dal giudice nazionale, anche comune. Implicazione ultima della pronuncia sembra dunque essere l'affermazione per cui della fonte internazionale è interprete indiscussa la relativa Corte, ferma però restando la competenza del giudice nazionale a “interpretare l'interpretazione”<sup>10</sup>.

4.3. – Con la sentenza n. 50/2015<sup>11</sup>, la Corte costituzionale decide su una serie di ricorsi in via principale da parte di alcune Regioni contro alcune disposizioni della legge n. 56/2014 (cd. Legge “Delrio”). Tra le questioni prospettate dalle ricorrenti ne emerge anche una

---

<sup>10</sup> Va per completezza segnalato che già in altra occasione (sent. n. 264/2012, peraltro citata nella sent. n. 49/2015) la Corte costituzionale aveva ritenuto di non aderire appieno alla lettura della Convenzione offerta dalla Corte EDU. In quel caso, tuttavia, la Corte aveva ribadito la vincolatività dell'interpretazione della Corte di Strasburgo, semplicemente precisando che, se detto giudice opera una valutazione isolata del diritto fondamentale in esame, quello italiano non può prescindere da considerazioni sistematiche. In questo quadro, la norma CEDU, pur nella lettura del suo interprete, dovrà bilanciarsi, quale parametro interposto all'art. 117, comma 1, Cost., con gli altri interessi costituzionali in gioco.

<sup>11</sup> Sulla pronuncia si vedano: L. Vandelli, *La “legge Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), luglio 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), luglio 2015; A. Sterpa, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2015.



inerente agli obblighi internazionali assunti dall'Italia con il deposito dello strumento di ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), trattato cui è stata data esecuzione nell'ordinamento interno con legge n. 439/1989. I ricorrenti lamentano che le norme di detta legge con le quali il legislatore ha stabilito l'elezione indiretta degli organi di governo, *rectius* dei consigli delle Province e delle Città metropolitane violerebbero l'art. 3, comma 2 CEAL, nella parte in cui stabilisce che non si può avere autonomia locale senza un'investitura popolare diretta dei consigli o delle assemblee chiamati ad esercitare il diritto all'autonomia di cui è titolare ciascun ente. La questione viene tuttavia dichiarata infondata, sulla base di argomentazioni tese a circoscrivere l'idoneità di norme pattizie a attivare la violazione dell'art. 117, comma 1 Cost..

Innanzitutto, la Corte definisce il trattato "documento di indirizzo", espressione entro la quale è possibile annoverare norme pattizie a contenuto programmatico, cioè tali da richiedere uno specifico adeguamento da parte del legislatore. Nonostante tale qualificazione, che, come già accaduto in passato (sent. n. 325/2010), preclude l'integrazione dell'art. 117, comma 1 Cost., la Corte si premura di stabilire che, in ogni caso, la garanzia della Carta non ha contenuto univoco e non va interpretata in senso letterale, cioè così da richiedere l'elezione diretta per gli organi di qualsiasi ente territoriale decentrato, bensì «*va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate*». Tale effettiva rappresentatività sarebbe garantita laddove «*siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti*» (punto 3.4.3 del *Considerato in Diritto*). A giudizio della Corte questi meccanismi sussistono, atteso che i consiglieri metropolitani e provinciali, in quanto portatori di interessi comunali, sono legittimati a restare in carica, fintantoché siano anche consiglieri comunali o sindaci (secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*).

La Corte offre cioè un'interpretazione delle norme primarie conforme al diritto internazionale pattizio, mostrando di non voler condividere tale responsabilità con gli organi di monitoraggio a carattere non-giurisdizionale del Consiglio d'Europa, *rectius* con il Congresso dei Poteri locali e regionali della medesima organizzazione internazionale. In altre parole, se con la sentenza n. 49 il meccanismo del rinvio "mobile" veniva incrinato con riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, con la sentenza n. 50 viene riaffermato il meccanismo del rinvio "fisso" con riguardo a trattati che non presentino determinate caratteristiche di materia e garanzie, ossia non abbiano ad oggetto la protezione di diritti umani e non contemplino

meccanismi di controllo, soprattutto a carattere giurisdizionale. Risulta così corretta l'impostazione di cui alla sentenza n. 7/2013, nella quale, come sopra ricordato, il Giudice costituzionale aveva utilizzato le "linee-guida" del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per rafforzare il contenuto dell'obbligo internazionale. Non solo, dunque, rileva l'univocità delle norme pattizie considerate, ma di questa è interprete insindacabile il giudice nazionale.

## 5. Conclusioni e prospettive

Con il presente scritto si è esaminata la giurisprudenza costituzionale successiva alle sentenze gemelle del 2007 con particolare riferimento ai criteri per definire quali trattati internazionali possano integrare il parametro dell'art. 117, comma 1 Cost.. L'analisi ha evidenziato che, dopo un periodo in cui la Corte costituzionale, sebbene con qualche oscillazione, sembrava aver aderito a un'interpretazione estensiva in base alla quale ogni obbligo internazionale potesse vincolare la potestà legislativa ordinaria di Stato e Regioni, con le sentenze nn. 49 e 50/2015, ribattezzate qui "gemelle eterozigoti" per il diverso tipo di obblighi internazionali richiamati, il Giudice delle leggi ha inaugurato una nuova fase, questa volta restrittiva, nella quale pare voler limitare essenzialmente alla CEDU l'idoneità ad attivare il parametro dell'art. 117, comma 1, Cost., riservando comunque al giudice nazionale un *ultimate say* anche per l'interpretazione delle norme in esame o per la lettura della giurisprudenza ad esse relativa<sup>12</sup>.

Se proprio si vuole individuare un filo conduttore della giurisprudenza degli ultimi otto anni – in una prospettiva dottrinale che, a partire dal multiforme materiale normativo e giurisprudenziale, miri alla ricostruzione coerente e sistematica dello stesso, anche come base per suoi ulteriori possibili sviluppi<sup>13</sup> – sembra comunque possibile riferirsi al criterio

---

<sup>12</sup> Nonché per quanto attiene alla compatibilità del diritto di derivazione non nazionale con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, secondo il noto meccanismo dei controlimiti e il suo recente impiego, ad esempio, nella celebre sent. n. 238/2014. Sulla questione relativa all'opportunità di lasciare l'"ultima parola" al diritto nazionale (e al suo interprete) o a quello internazionale (specialmente con riferimento ai casi di violazione, da parte del secondo, dei principi fondamentali del primo) si veda: Armin von Bogdandy, *Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6, 2008, 397.

<sup>13</sup> Sul ruolo della "costruzione" dottrinale nel panorama del pluralismo giuridico odierno si veda Armin von Bogdandy, *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, in *European Law Journal*, 6,

dell'univocità delle fonti pattizie richiamate e della loro esegesi. In altre parole, soltanto in presenza di norme pattizie che si prestano a un'unica interpretazione o di una giurisprudenza consolidata, è possibile ammettere l'idoneità delle stesse a attivare l'art. 117, comma 1, Cost. Sulla definizione dell'univocità l'ultima parola spetta al giudice nazionale, sia nel caso della CEDU, sia, a maggior ragione, per trattati "minori", come la CEAL, privi di meccanismi di controllo a carattere giurisdizionale.

*\*\* Giovanni Boggero è Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" e borsista DAAD presso il "Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law" di Heidelberg (Germania). Riccardo Perona è Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nell'Università di Pisa.*