

FRANCIA: La Cour de cassation disapplica il divieto di pubblicazione di sondaggi elettorali perché in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

di Chiara Bologna

(Dottoranda di ricerca, Diritto costituzionale, Università di Bologna, cbologna@giuri.unibo.it)

Nella pronuncia n. 5302 del 4 settembre 2001, la Corte di cassazione francese ha disapplicato il divieto di pubblicare sondaggi elettorali nella settimana precedente le consultazioni, in quanto in contrasto con l'art. 10 della CEDU che riconosce "la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche" (<http://www.courdecassation.fr/agenda/default.htm>).

Prim'ancora che relativamente alla questione di diritto sostanziale, la pronuncia appare interessante per due ulteriori aspetti:

a) la normativa interna non viene applicata in quanto contrastante con un trattato internazionale cronologicamente antecedente (viene negata, così, prevalenza alla *lex posterior*);

b) garante della superiorità del diritto internazionale è il giudice ordinario e non quello costituzionale.

Il primo elemento, per nulla problematico, è dovuto alla presenza nella Costituzione francese, come in quella di diversi Paesi europei (ad es. Olanda, Spagna, Grecia) di una disposizione, l'art. 55, che, previo rispetto della condizione di reciprocità, garantisce a tutti i trattati regolarmente ratificati o approvati, dal momento della loro pubblicazione, "un'autorità superiore a quella della legge".

Problematica è stata invece l'individuazione, nell'ordinamento francese, dell'autorità competente ad applicare tale norma. Il dibattito si è protratto fino alla pronuncia del 15 gennaio 1975, nella quale il Conseil constitutionnel ha escluso la sua competenza a far valere la prevalenza del diritto convenzionale, affidandola invece al giudice ordinario. Venivano smentite, così, sia la tesi secondo la quale le leggi interne contrarie a trattati sono in contrasto con l'art. 55 Cost. ed, in quanto tali, suscettibili di giudizio di legittimità costituzionale ex art. 61 (controllo di costituzionalità preventivo del Conseil constitutionnel), sia quella che inserisce direttamente le convenzioni internazionali nel "blocco di costituzionalità", rendendole, esse stesse, parametro di legittimità costituzionale. Al contrario il Conseil ha sottolineato la "differenza di natura" dei due controlli, ex art. 55 ed ex art. 61. Quest'ultimo, che impedisce l'esistenza stessa della legge paralizzandone la promulgazione, ha carattere "absolu et définitif", al contrario del primo che ha invece carattere "relatif et contingent". La superiorità dei trattati è infatti condizionata sia al loro campo di applicazione (per cui la legge interna che avesse margini d'applicazione in materie non coperte dal trattato continuerebbe, in questi casi, a realizzare i suoi effetti), sia al rispetto della condizione di reciprocità da valutare caso per caso, e comporta, così, non un'invalidazione della norma interna, bensì una sospensione dei suoi effetti, che riprenderebbero qualora il trattato venisse meno o cessasse comunque di essere in vigore nei confronti della Francia. L'art. 55 insomma non implica l'incostituzionalità della normativa interna, ma la sola sua disapplicazione, ed il giudice, che a ciò provvede, non confronta la legge con il testo costituzionale, ma con quello di un trattato.

La decisione del 4 settembre sollecita, inoltre, alcune riflessioni relativamente al merito.

La Cour de cassation (alimentando un filone già inaugurato dalla Corte Suprema del Canada nella pronuncia del 29 maggio 1998) rileva il contrasto tra il divieto di pubblicazione di sondaggi nel periodo pre-elettorale e la libertà d'espressione. Nel farlo, essa applica l'art. 10 della CEDU, attenendosi fedelmente all'interpretazione che di esso ha dato la Corte di Strasburgo. Quest'ultima ha interpretato le possibili deroghe alla libertà d'opinione, previste nel secondo comma, quali ipotesi tassative e alle quali dare un'interpretazione fortemente restrittiva. In particolare, essa ha caricato di significato la locuzione che richiede, insieme al ricorrere di uno degli scopi legittimi elencati (sicurezza nazionale, ordine pubblico, protezione di diritti altrui, ecc.), che l'eventuale limitazione alla libertà d'opinione sia "una misura necessaria in una società democratica". Tale requisito comporta, secondo la Corte europea, che l'ingerenza nel diritto debba rispondere ad "un bisogno sociale imperioso" e debba essere "proporzionata allo scopo legittimo" che con essa si persegue (v. per tutti caso *Bowman c. Regno Unito* del 19 febbraio 1998, nel quale viene, anche se in relazione a

limitazioni diverse dal divieto di pubblicazione di sondaggi, ribadito il legame tra libertà di informazione e libertà nella scelta elettorale).

La Cassazione francese ha, però, ritenuto addirittura superfluo analizzare la sussistenza di tali ulteriori condizioni, sostenendo che il divieto di pubblicazione di sondaggi non sia funzionale alla protezione di alcuno degli interessi legittimi enumerati nell'art. 10 c. 2 della CEDU, negando, in particolare, il legame tra tale divieto ed il diritto degli elettori ad esercitare una scelta libera.

Quanto deciso in Francia induce ad una riflessione: e l'Italia?

Anche il nostro Paese è parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la disciplina vigente in materia è analoga a quella francese. Ciò che manca, però, nella nostra Costituzione, è l'equivalente dell'art. 55, così che la Corte costituzionale ha tradizionalmente riconosciuto alle norme dei trattati l'efficacia delle leggi ordinarie, essendo questi gli atti con i quali viene data loro esecuzione.

Ma è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che sembra, parallelamente, indicare almeno due vie possibili, a chi volesse sostenere e cercare di far valere, anche in Italia, la discordanza tra la Convenzione europea ed il divieto di pubblicazione di sondaggi.

La prima sarebbe quella di considerare il divieto contrario all'art. 21 Cost., interpretato alla luce dell'art. 10 della CEDU e della relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sfruttando la prassi della Consulta che spesso, pur riconducendo formalmente il giudizio di illegittimità a disposizioni costituzionali, si è avvalsa materialmente delle convenzioni sui diritti per integrare e specificare il contenuto dei parametri costituzionali (v. fra le altre le sentt. n. 168/94; 28/95; 109/97; 324/98). La seconda sarebbe, invece, quella di considerare la CEDU, come tutte le convenzioni sui diritti umani, specificazione della clausola dei "diritti inviolabili" contenuta nell'art. 2 Cost., ed, in quanto tale, fonte atipica, sottratta alla prevalenza della *lex posterior*. Anche tale ricostruzione sembra trovare avallo nella giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, seppur in un *obiter dictum*, ha affermato, riferendosi alla CEDU ed al Patto internazionale per i diritti civili e politici, che si tratta di "norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica, ed, in quanto tali, insuscettibili di abrogazione o modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria" (sent. n. 10/93, ma v. anche n. 388/99).

Un'ultima osservazione. E' davvero ancora valida tale ricostruzione? Manca davvero oggi, nella nostra Costituzione, l'equivalente dell'art. 55? O forse la sua funzione può essere svolta dal primo comma del "nuovo" art. 117 che impone anche alla potestà legislativa statale il rispetto "dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali"?