

Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?

di Tommaso F. Giupponi *

Con due decisioni destinate a diventare dei veri e propri *leading cases* (sentt. nn. 348 e 349 del 2007, significativamente redatte da un costituzionalista e da un comunitarista), la Corte costituzionale ha affrontato per la prima volta espressamente la delicata questione dei rapporti tra legislazione nazionale e obblighi internazionali alla luce delle modifiche apportate all'art. 117, comma primo, Cost. dalla legge cost. n. 3 del 2001 (per un primo commento a tali decisioni, cfr. A. Ruggeri, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in questo stesso *Forum*).

In particolare, le questioni decise hanno riguardato la disciplina dell'indennità di espropriazione e dell'occupazione acquisitiva, da tempo valutata in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo da una costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo (vedi, ora, gli atti del Seminario preventivo ferrarese del 9 marzo 2007, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, e in particolare le relazione introduttiva di M. Cartabia). E', dunque, in relazione alla CEDU, al suo valore e alla sua collocazione nel nostro sistema delle fonti che si è espressa la Corte, con affermazioni che (come vedremo) sembrano poter essere estese a tutto il diritto internazionale pattizio (sul punto, da ultimo, si veda la ricostruzione di D. Tega, *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007).

Utilizzando strumenti argomentativi ormai consolidati, soprattutto in presenza di decisioni che mirano a “fare il punto” su questioni particolarmente controverse, o a invertire indirizzi giurisprudenziali più o meno consolidati, il Giudice delle leggi prende in considerazione tutte le principali ipotesi ricostruttive avanzate in dottrina in merito alle conseguenze riconducibili alla modifica dell'art. 117, primo comma, Cost. (e in gran parte riproposte anche dai giudici rimettenti e dalle parti costituite).

In questo senso, viene preliminarmente esclusa la possibilità (pur affermata anche da un controverso indirizzo della giurisprudenza di merito e, in qualche caso, di legittimità) di valutare i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio analogamente a quanto attualmente previsto nell'ambito delle relazioni tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, prevedendo nel caso specifico la disapplicazione delle norme interne da parte dei giudici comuni in caso di contrasto con le disposizioni della CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo (su tale indirizzo giurisprudenziale, si rimanda agli studi di B. Randazzo, A. Guazzarotti e A. Cossiri).

Ebbene, la Corte afferma in modo netto che l'ambito comunitario e l'ambito CEDU sono strutturalmente diversi, non essendo rinvenibile nel secondo alcuna forma di limitazione della sovranità come quelle riconducibili all'art. 11 Cost. (come interpretato dal Giudice delle leggi) in relazione al diritto comunitario: “la distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita [...] nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza [...], sono sempre norme internazionali patrizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto”.

E questo, secondo la Corte, sarebbe confermato dalla stessa revisione del Titolo V della Costituzione, che ha volutamente tenuto distinte le due ipotesi; nel caso del diritto

comunitario, infatti, si è di fronte alla creazione di un vero e proprio ordinamento a sé stante, cui l'Italia partecipa con le note conseguenze in relazione alla limitazione della sua sovranità. Nulla di tutto questo, invece, è rinvenibile in relazione all'ambito CEDU.

Dall'altro lato, la Corte conferma l'esclusione della possibilità di una riconduzione delle norme della Convenzione all'art. 10, primo comma, Cost., il quale riguarda esclusivamente il diritto internazionale consuetudinario, e non quello di natura convenzionale.

Le questioni sollevate, invece, appaiono fondate proprio in relazione all'art. 117, comma primo, Cost., il quale (sottolinea la Corte) deve essere interpretato sistematicamente all'interno del complessivo disegno costituzionale, non essendo possibile ritenerlo né "una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti" né una disposizione "operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni". In questo modo, quindi, la Corte sembra dare una risposta indiretta sia alle letture "minimaliste", secondo le quali, sostanzialmente, la riforma dell'art. 117, primo comma, Cost. non avrebbe inciso in maniera significativa sul precedente assetto costituzionale in materia, riguardando più che altro i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento regionale (C. Pinelli; nonché, pur con diversi accenti, E. Cannizzaro); sia a quelle più "massimaliste", le quali hanno invece valorizzato agli estremi le conseguenze innovative di tale riforma, riproponendo la nota teoria di R. Quadri fondata sul principio *pacta sunt servanda* quale norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta, ex art. 10, primo comma, Cost. (A. D'Atena).

Ripercorrendo la sua giurisprudenza in merito alla natura della Convenzione europea dei diritti, contraddistinta da "notevoli margini di incertezza", la Corte ricorda come (in realtà) prima del 2001 fosse sostanzialmente pacifico che la forza dei Trattati internazionali fosse quella delle norme di legge ordinaria attraverso le quali si provvede normalmente all'adattamento interno. Contemporaneamente, a parte l'isolato *obiter dictum* della nota sent. n. 10 del 1993 (che parlava della CEDU come di "una fonte riconducibile a una competenza atipica"), il Giudice delle leggi ha più volte utilizzato le norme della Convenzione in chiave di ausilio interpretativo delle norme costituzionali (le uniche, si badi bene, a costituire parametro di legittimità), sottolineando come esse possano integrare il catalogo interno dei diritti fondamentali i quali, anche in virtù del collegamento con l'art. 2 Cost. (nell'interpretazione "aperta" datane da A. Barbera fin dalla metà degli anni '70), "trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione" (cfr., per tutte, la sent. n. 388 del 1999).

Tale ricostruzione, alla luce della riforma del 2001 che "ha colmato una lacuna [...] in armonia con le Costituzioni di altri paesi europei", secondo la Corte non può più essere condivisa, dal momento che "il nuovo testo dell'art. 117, comma primo, Cost. [...] rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto alle leggi ordinarie successive", attraendole contemporaneamente alla competenza del Giudice delle leggi, dal momento che "gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla loro rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale", circostanza che sottrae al giudice comune ogni possibilità di disapplicazione (o non applicazione) del diritto interno.

Ciò, in ogni caso, non vale a far assumere valore costituzionale agli obblighi internazionali, ma configura una delle tante ipotesi di "norme interposte" che integrano il parametro di costituzionalità, consentendo la sua concreta operatività: "le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria". Più in particolare, nel caso specifico "il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato", attraverso quello che viene definito come un vero e proprio "rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente".

Dunque, proprio per questo le norme CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, 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 esse siano conformi a Costituzione”. La loro particolare natura, inoltre, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità “non possa limitarsi alla lesione dei principi e dei diritti fondamentali [...] o dei principi supremi [...], ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le norme interposte e quelle costituzionali”. Questo “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”.

Pertanto, oltre a valutare l'eventualità di un contrasto tra il diritto interno e le norme CEDU così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, il Giudice delle leggi deve valutare la loro stessa compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano “che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11 della Costituzione”. In questo senso, in presenza di un'incompatibilità tra una disposizione della CEDU e ordinamento costituzionale, compito della Corte sarebbe quello di “dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano”, e facendo valere, di fatto, una sorta di “controlimiti allargati”.

Rimane, però, aperta la questione dell'eventuale “comunitarizzazione” della stessa Convenzione europea dei diritti, in quanto richiamata dall'art. 6, comma secondo, TUE (e sulla scia di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia CE) come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, e quindi assimilabile, quanto agli effetti di prevalenza sul diritto interno, alle norme derivanti dall'ordinamento comunitario. Tuttavia secondo la Corte costituzionale le due realtà sono giuridicamente, funzionalmente e istituzionalmente diverse, dando luogo a due concorrenti sistemi di tutela dei diritti fondamentali, ognuno dei quali posto sotto la responsabilità di uno specifico organo giurisdizionale. Inoltre, la configurazione della tutela dei diritti contenuta nella CEDU come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario vale, ovviamente, solo in relazione a situazioni nei confronti delle quali sia applicabile il diritto comunitario: in una parola, nell'ambito delle materie di competenza della CE.

Complessivamente, sembra quindi che la Corte abbia colto l'occasione per chiarire il rilievo costituzionale degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari dopo la riforma dell'art. 117, primo comma, Cost. A ben vedere, però, il Giudice delle leggi complessivamente appare aver confermato e consolidato la propria giurisprudenza, piuttosto che averla superata (anche se con indubbe novità sotto il profilo ricostruttivo generale).

Per quanto riguarda il diritto comunitario, infatti, ha sostanzialmente ribadito che la norma di riconoscimento della sua peculiare prevalenza sul diritto interno rimane l'art. 11 Cost., di cui il successivo art. 117, primo comma, Cost. sembra rappresentare solamente una specificazione applicativa. Certo, rimane fermo il problema dell'eventuale consolidamento, anche alla luce della riforma del 2001, di una competenza della Corte costituzionale in relazione ad ipotesi di contrasto tra diritto interno e norme comunitarie non direttamente applicabili, per le quali non vale il meccanismo della disapplicazione; ma questo, eventualmente, sarà oggetto di prossime decisioni della Corte.

Anche in relazione agli obblighi internazionali (e con particolare riferimento alla CEDU), però, forse le novità sono più apparenti che reali: quali, infatti, la differenza, rispettivamente, tra un giudizio svolto, per così dire, tutto per linee interne e in cui le norme della CEDU, e la connessa giurisprudenza, vengono utilizzate quale ausilio interpretativo e integrativo del dettato costituzionale sui diritti fondamentali, e in particolare dell'art. 2 Cost.

letto come fattispecie “aperta”, che pur rimane l’unico parametro per il giudizio della Corte; e un giudizio che utilizza le disposizioni della Convenzione quali norme interposte, aprendo il parametro di costituzionalità ad eterointegrazioni “esterne”, fino ad individuarlo nelle stesse norme della CEDU così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, in presenza della necessità di una puntuale verifica della compatibilità degli obblighi internazionali con le norme costituzionali? Non è sempre la complessiva compatibilità tra sistema di tutela CEDU e tutela costituzionale dei diritti che viene affermata in entrambi i casi?

Eppure, forse altrove si annidano le conseguenze più evidenti (e dirompenti) di questa recente giurisprudenza, e in particolare la dove la Corte, pur riconoscendo la peculiarità degli obblighi internazionali derivanti dalla sottoscrizione di una Carta dei diritti (in particolare la CEDU), non sembra trarne fino in fondo le conseguenze sul piano della distinzione rispetto ai vincoli generalmente derivanti dal diritto internazionale pattizio. In sostanza, la ricostruzione teorica relativa al rilievo degli obblighi internazionali dopo la riforma del 2001, pur affermata in relazione a quel particolarissimo diritto internazionale costituito dal sistema CEDU, sembra valere in generale per tutti gli obblighi internazionali, che quindi si inserirebbero ad un livello sub-costituzionale in virtù del nuovo testo dell’art. 117, primo comma, Cost., giustificando il giudizio della Corte così come delineato dalle sentenze in commento. Ma, a ben vedere, ricondurre tali conseguenze a qualunque forma di obbligo internazionale, in qualunque modo sottoscritto, non appare coerente con una lettura sistematica della nostra Costituzione (A. Barbera, E. Cannizzaro), in quanto potrebbe portare a vincolare l’attività del legislatore anche in relazione ad accordi, come quelli in forma semplificata, il cui contenuto non sia stato in nessun caso sottoposto all’attenzione del Parlamento (e di questo si è dimostrato consapevole lo stesso legislatore, col tentativo “restrittivo” operato dall’art. 1 della legge n. 131 del 2003); mentre sembra accogliere quanto sostenuto da altra parte della dottrina, che aveva fin dall’inizio sottolineato la nascita di un nuovo vero e proprio parametro di legittimità, anche in assenza di un coinvolgimento diretto del Parlamento (F. Sorrentino).

Infine, deve essere sottolineato come la Corte abbia dimostrato ancora una volta minori difficoltà di “dialogo” con la Corte europea dei diritti, rispetto a quanto fin qui avvenuto in relazione ai suoi rapporti con la Corte di giustizia CE (basti pensare al costante rifiuto di operare il rinvio pregiudiziale, ex art. 234 TCE). La riforma dell’art. 117, primo comma, Cost. potrà allora far uscire del tutto il Giudice delle leggi dalle sue posizioni “difensiviste”, aprendo la possibilità di un fecondo (e reciproco) dialogo con le diverse giurisdizioni sopranazionali dei diritti presenti in ambito europeo, evitando il rischio di una sempre più evidente emarginazione nell’ambito della tutela dei diritti fondamentali costruita mediante progressive “cessioni” di sovranità giurisdizionale.

* Associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna – tommaso.giupponi@unibo.it