

## La nuova collocazione della CEDU nel sistema delle fonti e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti

di Cristina Napoli \*

1. Con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, la Corte costituzionale si trova, nuovamente, a dover affrontare la problematica relativa alla collocazione della CEDU nel sistema delle fonti del diritto e all'efficacia dell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo (D. TEGA, *La Cedu nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 431 ss; A. GUAZZAROTTI, *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 491 ss); diversamente dalle precedenti occasioni (perse, si potrebbe dire), tuttavia, il giudice rimettente offre alla Consulta un nuovo parametro mediante il quale garantire copertura costituzionale alla Convenzione europea: l'art. 117, primo comma, Cost., così come risultante dalla riforma costituzionale del 2001.

Così, accogliendo le potenzialità interpretative della necessaria conformità agli *obblighi internazionali* da parte delle leggi statali e regionali, il Giudice delle leggi, pur non giungendo a costituzionalizzare la Convenzione, "interpone" la legge ordinaria con cui si è data esecuzione alla stessa tra le fonti primarie e la Carta costituzionale e, soprattutto, riconosce la competenza esclusiva della Corte di Strasburgo ad interpretare le disposizioni CEDU.

La Consulta, mostrandosi, in questo senso, "disposta" ad utilizzare la stessa Convenzione come parametro di costituzionalità (peraltro, nel significato ad essa dato dalla giurisprudenza di Strasburgo), sembrerebbe spingersi verso il riconoscimento di una condivisa cultura europea, attraverso la quale dar corso a forme più o meno stabili di collaborazione tra le Corti in tema di diritti dell'uomo.

2. Ebbene, nonostante l'ormai radicata idea di un *costituzionalismo multilivello*, di un sistema delle fonti del diritto (e dei relativi centri di produzione), cioè, articolato, quantomeno in ambito europeo, in più livelli distinti per gerarchia e competenza, la materia dei diritti dell'uomo pare difficilmente riconducibile ad un assetto costituzionale così costruito (in questo senso P. CARROZZA, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in P. BIANCHI - E. CATELANI - E. ROSSI (a cura di), *Le "nuove" fonti comunitarie*, Cedam, 2005, p. 255 ss.), essendo, piuttosto, auspicabile che, all'interno di uno stesso territorio di riferimento, venga perseguita, quanto più possibile, l'uniformità nel grado di tutela offerta ai cittadini. E tale uniformità non può non essere realizzata, a fronte della crescente globalizzazione del diritto e della altrettanto crescente crisi della legge, proprio attraverso il "dialogo" tra le istanze giurisdizionali più elevate, le quali, in questo contesto, vanno acquisendo un sempre maggior grado di autorevolezza e di conseguente influenza. Viceversa, infatti, in assenza di logiche di coordinamento e di armonia tra garanzie interne, sovranazionali ed internazionali (A. RUGGERI, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), può generarsi un'intollerabile incertezza ed aleatorietà nella difesa dei diritti, i cui diretti fruitori sono evidentemente i singoli cittadini.

Peraltro, la creazione di intense e continue reti di scambio e di confronto tra le Corti supreme e/o costituzionali potrebbe da un lato, indirettamente, orientare i legislatori verso una più omogenea regolamentazione dei diritti e nel loro aspetto statico ed in quello dinamico, dall'altro lato, direttamente, attraverso cioè l'ulteriore

dialogo con i giudici comuni, evitare che si verifichino irragionevoli e sproporzionate disuguaglianze nella tutela *de qua*.

E tali ultimi obiettivi, ma in particolare il secondo, potrebbero realizzarsi proprio valendosi di quella *diffusione* del giudizio di costituzionalità che senz'altro caratterizza l'attuale "stagione" della nostra giustizia costituzionale e che ha favorito, nel tempo, la formazione di un proficuo e maturo circuito collaborativo tra cittadini-giudici comuni-Corte costituzionale (P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di) *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, 2006, p. 701).

**3.** Ciò detto, se la difficoltà per la Corte costituzionale di, per così dire, "aprirsi" alla CEDU e, soprattutto, alla giurisprudenza di Strasburgo, è sinora inevitabilmente derivata dall'aver vincolato la Convenzione ed i suoi Protocolli alla legge ordinaria di esecuzione, c'è da chiedersi, a questo punto, se l'aver ricondotto le norme CEDU alla categoria delle norme interposte possa o meno costituire il presupposto necessario per la suddetta apertura.

Nonostante la formale assimilazione della CEDU ad una fonte interposta possa, forse ed apparentemente, portare a conclusioni sfavorevoli, nella misura in cui subordina la Convenzione alle norme costituzionali e, conseguentemente, comporta un inevitabile "inasprimento" della teoria dei controlimiti elaborata dalla Corte nell'ambito dei rapporti con l'ordinamento comunitario (essendo richiesta, infatti, la conformità della CEDU non soltanto ai principi e ai diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, bensì a tutto il parametro costituzionale), si ritiene, invece, che l'aver attribuito alla CEDU un rango gerarchico sicuramente sovraordinato alle fonti primarie possa comunque favorire la collaborazione con la Corte di Strasburgo, poiché nello scrutinio di una legge non soltanto verrà utilizzato un parametro "esterno", la CEDU, ma questo parametro sarà ricostruito alla luce del significato ad esso dato dalla giurisprudenza europea.

In altri termini, si vuol dire che aver fatto della Convenzione una norma interposta potrebbe palesarsi come una soluzione "funzionale" a che la Corte possa inserirsi nel dialogo tra giudici comuni e Corte di Strasburgo: essa, infatti, così, può, da un lato, affiancare il giudice nella ricerca dell'equilibrio tra norma interna e norma CEDU, dall'altro può svolgere un importante ruolo nella determinazione di quel margine di apprezzamento che la Corte europea lascia agli Stati per l'adozione di misure in qualche modo derogatorie rispetto alle disposizioni della Convenzione (sulle strade percorribili per dare alla CEDU copertura costituzionale v. A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); sulla teoria del margine di apprezzamento elaborata dalla Corte di Strasburgo, v. F. DONATI e P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, 2003, p. 65 ss).

**4.** Ed in effetti, forse già nelle pronunce in commento, pare potersi rinvenire un'apprezzabile *armonia* tra gli organi giudicanti coinvolti.

La Cassazione, innanzitutto, nelle ordinanze di rinvio, aderisce integralmente alla consolidata giurisprudenza costituzionale circa l'impossibilità di affermare, ex art. 6 del Trattato di Maastricht del 1992, la "comunitarizzazione" della CEDU e l'inutilizzabilità, in materia, degli articoli 10, primo comma e 11 Cost., "denuncia"

l'evidente violazione da parte della prassi giurisprudenziale instauratasi (quella della disapplicazione della norma interna ritenuta contrastante con la norma CEDU) del principio della sottoposizione del giudice alla legge di cui all'art. 101 Cost., e, soprattutto, come anticipato, offre alla Consulta un nuovo parametro, il primo comma dell'art. 117, per recuperare i *dicta* della Corte europea.

Quest'ultima, in secondo luogo, nelle sentenze Scordino contro Italia, pur ritenendo la normativa italiana relativa all'indennità di espropriazione contraria alle norme CEDU, non ha attribuito – ch  a tanto non poteva giungere - alle proprie pronunce "effetti abrogativi", rimettendo allo Stato italiano l'adozione di misure *legislative, amministrative e finanziarie* necessarie all'adeguamento del sistema interno alle norme sopranazionali.

Infine, quanto alla Corte costituzionale,   forse in particolare nelle espressioni da questa utilizzate che pare registrarsi un'evidente tendenza a sottolineare la sostanziale uniformit  con le posizioni della Corte di Strasburgo. Se il pi  significativo segno di apertura pu  essere individuato nel riconoscimento che le disposizioni CEDU vivono nell'interpretazione che ad esse   data dalla Corte europea, pu  risultare interessante evidenziare come la Consulta, in diversi passaggi, abbia posto l'accento sulla possibilit  di ricondurre ad unit  la giurisprudenza costituzionale e quella europea relativamente alla materia controversa. Nel motivare la dichiarazione d'incostituzionalit  delle norme impugnate per violazione del diritto dell'espropriato ad un'indennit  che non sia meramente simbolica o irrisoria, la Consulta, infatti, rileva come le due Corti *concordino* nel ritenere che il punto di riferimento per determinare il risarcimento conseguente all'espropriazione debba essere il valore di mercato del bene ablati; come, ancora, tra le due giurisprudenze vi sia una *concordanza di principio* nella non necessaria coincidenza tra valore di mercato del bene espropriato e relativa indennit  e solo un *apparente contrasto*, nella misura in cui il *ragionevole legame* con il valore venale richiesto da Strasburgo risulta del tutto *coerente* con il *serio ristoro* elaborato dalla giurisprudenza costituzionale; e, nondimeno, vi sarebbe una *concordanza di opinioni* tra le due Corti anche sul fatto che a porre fine alla rilevata violazione della Convenzione debba essere il legislatore, il quale, peraltro, dovr  preferibilmente orientarsi, ai fini della quantificazione dell'indennizzo, per un criterio di calcolo non fisso ed uniforme, ma, piuttosto, differenziato.

5. Oltre a quanto detto, peraltro, la Corte costituzionale sottolinea come tra la competenza giurisdizionale della Corte di Strasburgo e gli organi giudiziari dello Stato italiano non si possa parlare di *sovrapposizione*: alla prima, infatti, spetta l'interpretazione della Convenzione di Roma e dei suoi Protocolli, cosicch  sia garantita l'uniformit  nella tutela all'interno dei Paesi contraenti, alla Consulta, in ipotesi di *contrasto insanabile in via interpretativa* tra norma interna e norma CEDU, spetta valutare che le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data da Strasburgo, garantiscano una tutela dei diritti *almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana*.

E nell'esplicare tali attivit  nel caso in esame, il Giudice delle leggi, confermando l'impossibilit , rilevata dal giudice rimettente, di interpretare le norme interne in modo conforme alla Convenzione, dichiara l'incostituzionalit  delle norme impugnate, pur non rinnegando, e cos  inserendosi nella determinazione del margine di apprezzamento, il proprio precedente relativo alla possibilit  di valutare l'adeguatezza del criterio di calcolo nel contesto storico, istituzionale e giuridico esistente al momento del giudizio.

In definitiva, la Corte evidenzia come, nonostante essa stessa ed il Giudice europeo abbiano evidentemente ruoli diversi, essi tendono al raggiungimento del medesimo obiettivo: *tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo*.

Ebbene, è, probabilmente, proprio tale ultima affermazione a suggerire l'impegno assunto dalla Corte costituzionale al fine di dar corso all'auspicata stagione della "dimensione europea della giustizia costituzionale" (P. CARROZZA, *Tradizioni costituzionali comuni, margine di apprezzamento e rapporti tra Corte di Giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Quale Europa dei diritti?*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *cit.*, p. 574), nella quale, accolta, quantomeno relativamente ai diritti della persona, l'idea di un patrimonio costituzionale europeo, fondato sui valori storicamente e culturalmente comuni agli Stati d'Europa, la tutela degli stessi possa essere perseguita attraverso l'azione congiunta delle autorità giurisdizionali di ultima istanza.

\* Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali - Università di Pisa