

Il nuovo “smalto costituzionale” della CEDU agli occhi della Consulta...

di Giulia Pili

(4 marzo 2008)

La Corte costituzionale si è recentemente pronunciata sulla portata normativa, sistemica ed ermeneutica dell'art. 117, 1° c. Cost. (sentt. 348 e 349 del 2007). Si è soffermata sulla valenza delle norme CEDU nel sistema delle fonti, stabilendo che la legislazione italiana incompatibile con le norme CEDU viola norme interposte rispetto all'art. 117, 1° c. Cost.. Il rinvio mobile alle norme convenzionali determina così l'etero-integrazione di tale parametro di costituzionalità; parametro interposto che vive nell'interpretazione della Corte di Strasburgo. L'osservanza delle norme convenzionali, quale fonte interposta, veicola quindi un controllo di costituzionalità che implica anche il sindacato di conformità convenzionale.

Le peculiarità dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali vengono analizzate piuttosto diffusamente. Confermando un'acquisita linea interpretativa la Corte nega l'accoglimento del principio di adattamento automatico ex art. 10.1° c. Cost. per tutto il diritto pattizio e ricorda che la forza e la valenza dei trattati internazionali nel nostro ordinamento è quella della legge ordinaria attraverso la quale si provvede (di norma) all'adattamento interno; legge dotata, tuttavia, di una particolare forza di resistenza passiva.

La Corte riconosce la peculiare natura e rilevanza delle norme enucleabili dalle Carte dei diritti e allo stesso tempo aderisce allo schema o “nomenclatura” del 1° c., 117 Cost. non ponendo distinguo apprezzabili nel *genus* degli obblighi internazionali. In via ipotetica, quindi, l'interprete o la giurisprudenza costituzionale futura potrebbero usare il percorso retorico qui operante con le sole norme interposte CEDU per tutte le norme *tout court* di matrice pattizia. Ne deriverebbe un esito logico abnorme. Sussisterebbe un obbligo pattizio ai sensi e per gli effetti del 117, 1° c. anche quando si sostanzia una violazione della disciplina costituzionale del *treaty making power* ma si produca il consenso al vincolo internazionalmente efficace - cfr. art. 46, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, '69 -. Così, in casi costituzionalmente spinosi e dibattuti, seppur internazionalmente legittimi ed efficaci come gli accordi in forma semplificata o trattati di cui all'art. 117 u.c. Cost. irritualmente conclusi, potrebbe, a rigore, utilizzarsi il detto parametro.

La Corte pare rinvenire la “formalizzazione” del rango sub-costituzionale e valenza “superprimaria” della legge di esecuzione della CEDU nel solo art. 117, 1° c. Cost. (sent. 349, par. 6.2; sent. 348, par. 4.6). Nonostante ciò, *ad adiuvandum*, ricorda la definizione della CEDU quale “fonte riconducibile a una competenza atipica” contenuta nell’*obiter dictum* della sent. n. 10 del 1993. In tal guisa, la Consulta sembra trascurare taluni sintomatici indici normativi e/o giurisprudenziali, validi non solo per la CEDU. I primi sono dati dai significativi limiti ex art. 72, 4° c. Cost. ed ex art. 75, 2° c. Cost., posti a servizio della peculiare resistenza passiva di tutte le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Circa i secondi, si noti che le Convenzioni in materia di diritti umani, in funzione integrativa del parametro, sono già presenti in sentt. precedenti alla riforma del titolo V parte II Cost. (delle quali la Corte fa comunque menzione).

I precetti della CEDU “possono” essere parametri interposti di costituzionalità purchè non confliggano con altre norme della Costituzione. L’osservanza da parte del Legislatore degli obblighi internazionali CEDU deve essere composta, quindi, con la “tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione” (cfr. sent. 348, par. 4.7). L’esigenza di bilanciamento tra beni costituzionalmente rilevanti, costituzionali *tout court* e di origine convenzionale, si connette indissolubilmente alla collocazione e valenza delle norme della CEDU (e del diritto pattizio) rispetto al nostro ordinamento. Entrambe le pronunzie (ma soprattutto la 349) evidenziano il valore ermeneutico e la particolare valenza della CEDU, sia nell’interpretazione costituzionale che subcostituzionale.

L’apodittico assunto contenuto nella sent. 349, secondo cui non sarebbe individuabile alcuna limitazione di sovranità con riferimento alla CEDU, risulta però quantomeno discutibile. Qualsiasi trattato internazionale determina (non una cessione ma) una limitazione di sovranità più o meno apprezzabile. E ciò è evidente, a partire dalla assunzione dell’obbligo internazionale: realizzatosi in forza del “consenso” statale che determina una limitazione della libertà (*rectius* della sovranità) dello Stato. Infatti, già prima della novella costituzionale del 2001, lo Stato italiano non avrebbe potuto assumere iniziative, legislative e non legislative, confliggenti (o comunque inconciliabili) con l’obbligo internazionale assunto.

La Corte sostiene che la Convenzione “non crea un ordinamento sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti” (sent. 348, par. 3.3). Le argomentazioni della Corte si impernano sul dettato dell’art. 117, 1° c., Cost.. Sembra, tuttavia, eccessivamente semplicistica la volontà di rintracciare la differenza tra “l’ordinamento comunitario” e “gli obblighi internazionali” nella mera lettera del 117 Cost..

Ex adverso, le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 sarebbero necessariamente volte ad un "ordinamento", configuratosi in funzione dei valori ivi enumerati. La CEDU, definita realtà giuridica da parte della Consulta, non può essere un "ordinamento" ai sensi e per gli effetti dell'11 Cost.? I valori della pace e giustizia tra le nazioni sono maggiormente tutelati dalla garanzia anche transnazionale dei diritti, o dalla sola integrazione comunitaria? Al di là di tali interrogativi, accennati ma da accantonare nell'*hic et nunc*, ciò che si impone, attraverso le sentenze, è il tentativo di definire un'importante manifestazione della cd. apertura internazionalistica dello Stato.

Indubbiamente, l'ordinamento comunitario ed il sistema di tutela CEDU sono "realtà giuridiche" diverse. Sono caratterizzate da differenti organi giurisdizionali, posti al vertice dei rispettivi sistemi di tutela dei diritti fondamentali. Il diritto comunitario trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 11 Cost., come enucleato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla storica sent. 170/1984 (sino alla sent. 284 del 2007). Qualsiasi trattato che vincoli l'Italia è, però, ammissibile ed effettivo in forza del combinato disposto degli artt. 11, 80 ed 87 Cost..

Il 1° c. dell'art. 117 **non** autorizza limitazioni di sovranità, ma riconosce le limitazioni stesse di cui conferma la giustificazione costituzionale. Pare ultronea l'affermazione secondo cui "il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con la Costituzione di altri paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato" (sent. 349 par. 6.2). Oltre ai rapporti interordinamentali, anche la teoria dell'interpretazione e delle fonti può trovare la sua chiave di volta nell'art. 11 Cost. e **subordinatamente**, quanto logicamente, nella prima parte della lettera dell'art. 117, 1° c. Cost. Infatti, nell'esigenza di rispettare la Costituzione si include anche la cd. apertura internazionalistica dello Stato italiano. Corollari logico-giuridici di detta apertura sono: la necessità del rispetto degli impegni comunitari e degli obblighi internazionali.

La CEDU, i Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali sono (per dirla con le parole della Dichiarazione Universale) *standard of achievement*. E la ricerca dell'universalismo, nella tutela dei diritti umani, può essere perseguita solo nella ricerca di un universalismo minimalista. Il dialogo tra Corti nazionali, Corte di Giustizia e Corte EDU in "materia" di diritti è una conferma pretoria della costituzionale apertura internazionalistica; effettiva grazie alle norme di principio. Nell'art. 6, 2° c. TUE, le norme CEDU vengono definite *in re* dei principi generali del diritto

comunitario, e quindi **potenzialmente** prevalenti sul diritto interno. I nostri principi costituzionali però, nell'essenziale, hanno portata universale per tutta la *Res Publica*, ovvero per l'uomo e non solo per il cittadino.

Al di là di disquisizioni sulla potenziale comunitarizzazione della CEDU o sul richiamo alla Carta di Nizza all'interno del Trattato di Lisbona, ciò che qui emerge è l'esplicita ammissione del rinvio mobile per l'eterointegrazione dei principi costituzionali. Ciò non nasce, però, con l'art. 117, 1° c. Cost.. Sorge piuttosto dalla esigenza di interdipendenza che inevitabilmente condiziona ogni sovranità. In particolare, tale affermazione determina la complessa valorizzazione del rapporto tra il profilo interno della sovranità ex art. 1 e la sovranità esterna ex artt. (10), 11, 80, 87, che riempie di significato le formulazioni delle norme-principio contenute negli artt. 2, 3 e 139 Cost.. La Corte ha avuto un approccio più cauto di quanto possa apparire. Infatti, la vera portata innovativa, nell'interpretazione del nuovo 117, 1° c. Cost., dovrebbe condurre alla sussunzione dei vincoli comunitari e convenzionali, all'interno del necessario rispetto della Costituzione. Ciò non intende condurre ad un'impropria visione monista, ma ad una consapevole riedizione del pluralismo degli ordinamenti (sovrani), indubbiamente connessi ed interdipendenti. E ciò è chiaramente corroborato dalla e nella dialettica tra Corti, o tra Corti e Legislatori, in "materia" di *higher law* (diritti e principi) che rappresenta il nucleo duro *trans*-nazionale del costituzionalismo liberal-democratico.