

Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Ugo De Siervo

1. – Con le sentenze numero 348 e 349 del 2007 la Corte costituzionale ha definito in termini innovativi rispetto al passato il rapporto che intercorre fra la legislazione ordinaria ed i vincoli che derivano dagli accordi internazionali a cui si è data esecuzione con legge. Queste due sentenze, che pur si riferiscono all'intera area dei vincoli giuridici che derivano da accordi internazionali, si applicano in modo specifico al rapporto intercorrente fra le fonti primarie ed i vincoli scaturenti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), essendo state originate proprio da vicende processuali che facevano riferimento al problema del rispetto di alcuni principi di questa Convenzione, quali applicati da una serie di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, occorre dare una risposta a sentenze della Corte europea che avevano affermato l'esistenza di una violazione strutturale da parte dell'Italia in tema di legislazione sull'indennizzo espropriativo, non adeguato dal legislatore nazionale a molte sentenze di condanna in materia.

Più in generale, però, era evidente da almeno alcuni anni la necessità di un chiarimento in tutto il settore dell'efficacia delle leggi di recepimento degli accordi internazionali: come è noto, infatti, l'ordinamento costituzionale italiano prevede al primo comma dell'art. 10 Cost. l'automatico recepimento nell'ordinamento solo delle "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e nell'art. 11 Cost. prevede che l'ordinamento statale possa consentire "in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" (come è noto, si tratta della norma costituzionale che ha giustificato il recepimento dei diversi trattati comunitari europei), ma nulla prevedeva esplicitamente per riconoscere una speciale efficacia giuridica ai normali trattati internazionali, pur regolarmente recepiti tramite legge (ciò anche in coerenza con la dominante teoria giuridica del dualismo fra ordinamento internazionale ed ordinamento interno).

Da ciò, prima delle citate sentenze, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale di non riconoscere al contenuto degli accordi internazionali una forza giuridica superiore a quella delle norme di legge che li avevano recepiti, mentre i giudici ordinari cercavano di utilizzare pienamente il principio di specialità per garantire quanto meno una efficacia maggiore alla legge di recepimento dell'accordo rispetto a tutte le altre. Semmai la Corte costituzionale cercava di valorizzare alcuni accordi internazionali, soprattutto di tipo multilaterale ed in materia di tutela di libertà e di diritti (quindi

anzitutto proprio la Convenzione europea), utilizzandoli come strumenti interpretativi del contenuto delle stesse disposizioni costituzionali.

Solo con la modificazione di larga parte del Titolo V della seconda parte della Costituzione ad opera della legge costituzionale n.3 del 2001 è stata introdotta una importante novità: infatti, il primo comma del nuovo art. 117 Cost. adesso recita: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Pur constatandosi l’anomala collocazione di un principio generale di questa importanza in una disposizione finalizzata a determinare il riparto di competenza fra Stato e Regioni e pur prendendosi atto della probabile non piena consapevolezza del legislatore della scelta così operata, resta il fatto che per la prima volta la Costituzione afferma con chiarezza che gli obblighi internazionali vincolano tutti gli organi legislativi dell’ordinamento, addirittura nella stessa disposizione in cui ci si riferisce al necessario rispetto da parte dei legislatori della Costituzione e dell’ordinamento comunitario.

Nel frattempo, peraltro, proprio la CEDU e la sempre più ricca ed analitica giurisprudenza della Corte di Strasburgo avevano assunto una crescente importanza sia a livello di opinione pubblica che fra gli ordinari organi giurisdizionali: ciò nel tentativo di introdurre nuove categorie di diritti o di dare nuovi contenuti a quelli esistenti, ma anche nella ricerca di rendere pienamente efficaci alcuni diritti opinabilmente disciplinati dalla legislazione ordinaria o anche non adeguati dal legislatore nazionale a sentenze di condanna della stessa Corte europea. Peraltro non sempre ci si è limitati a utilizzare (più o meno correttamente) la giurisprudenza CEDU in sede interpretativa della legislazione vigente e della stessa Costituzione, ma alcune autorità giurisdizionali si erano spinte addirittura a cercare di utilizzare la disapplicazione o non applicazione della legislazione interna per contrasto con la CEDU, in impropria analogia con quanto si fa in rapporto con le fonti regolamentari dell’UE.

Da ciò evidenti rischi per la certezza giuridica e soprattutto una non tollerabile diversità di trattamento in tema di diritti.

2. – Sintetizzo al massimo le sentenze n.348 e n.349 del 2007, mettendo in evidenza quelli che mi sembrano i cinque principali passaggi argomentativi, cercando di illustrarli tramite alcune citazioni delle due sentenze.

2.1. - Anzitutto, si sono distinte con chiarezza il contenuto e l’efficacia le diverse disposizioni costituzionali che nell’ordinamento italiano disciplinano i rapporti dell’ordinamento interno con le normative internazionali.

Il primo comma dell'art. 10 Cost., prevedendo l'adeguamento automatico dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, "concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario (...), mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale" (sent. n.349). A sua volta, l'art. 11 Cost. è riferibile esclusivamente a quei particolari trattati internazionali che creano organismi sovranazionali che limitano la sovranità nazionale degli Stati aderenti, mentre la CEDU non prevede nulla del genere, malgrado la previsione della Corte europea, essendo soltanto un trattato internazionale di tipo multilaterale (sent. n.348); né lo stesso sistema della CEDU prevede la disapplicazione della norma di un paese aderente alla Convenzione che sia contraria ad una norma CEDU (sent. n.349).

Se prima dell'adozione del nuovo primo comma dell'art. 117 Cost., vi era nel sistema costituzionale una vera e propria lacuna, che impediva la dichiarazione di incostituzionalità di una legge contraria a norme di recepimento di accordi internazionali (sent. n.349), ora la nuova disposizione costituzionale "se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale" (sent. n.348). Pertanto il giudice comune non dispone del "potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU" (sent. n.348).

2.2. - In secondo luogo, il nuovo testo del primo comma dell'art. 117 Cost. configura l'eventuale incostituzionalità, che solo la Corte costituzionale può accertare, di una legge per contrasto con la norma scaturente dall'accordo internazionale, considerata come un tipo di norma interposta.

La ricostruzione teorica del rapporto fra le tre fonti in gioco (norma costituzionale, norma di legge che recepisce la norma internazionale, legge ordinaria) viene fatta in analogia "a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria" (sent. n.348). In altri termini, nella sent. n.349 si è scritto di "un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta" ".

2.3. - In terzo luogo, i giudici ordinari, dinanzi al dubbio di compatibilità di una disposizione legislativa con una norma internazionale, debbono anzitutto verificare se il conflitto può essere eliminato

adeguando in via interpretativa la norma legislativa a questa particolare norma interposta; se ciò si rivela impossibile, il giudice deve sollevare dinanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa.

“Al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell’art. 117, primo comma” (sent. n.349).

2.4. - In quarto luogo, la Corte costituzionale, prima di procedere al giudizio sulla asserita illegittimità costituzionale, verifica che la norma internazionale non contrasti con la disciplina costituzionale o comunque non offra una tutela minore rispetto a quella deducibile dalla Costituzione. In quest’ultima ipotesi respinge la questione di legittimità costituzionale.

Infatti, le norme interposte espressive degli obblighi internazionali “rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale” e sono pertanto necessariamente subordinate alla Costituzione. Anzi, la loro natura di normali disposizioni legislative, non previste da apposite disposizioni costituzionali di privilegio come le disposizioni concordatarie o le fonti comunitarie, fa sì che il giudizio relativo alla loro costituzionalità “debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali” (sent. n.348). A sua volta, la sent. n.349 si riferisce ad una necessaria “verifica di compatibilità con le norme della Costituzione”, poiché “in tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l’esigenza di garantire il rispetto degli organi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa”.

Nell’ipotesi che la Corte debba rilevare la non compatibilità della norma interposta con l’ordinamento costituzionale italiano, la soluzione appare precisa nell’escludere questo tipo di norma interposta, anche se non si determinano rigidamente le strumentazioni tecniche mediante le quali potrà essere conseguita la sua mancata osservanza: “questa Corte ha il dovere di dichiarare l’inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall’ordinamento giuridico italiano” (sent. n.348).

2.5. - In quinto luogo, la specificità dell’ordinamento della CEDU ed in particolare il ruolo affidato dalla Convenzione alla Corte europea, impone che ove ci si riferisca a questo particolare trattato (come appunto nelle due sentenze a cui ci siamo riferiti), si debbano prendere in considerazione le norme della Convenzione, quali concretamente applicate dalla Corte.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si distingue non solo per la sua natura di trattato multilaterale che tutela oggetti eccezionalmente importanti, ma perché prevede la competenza della "Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa"; ma se la Corte è l'organo che interpreta ed applica le generali disposizioni CEDU, "tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione" (sent. n.348).

Questa caratteristica peculiare della CEDU, di affidare la tutela dei diritti fondamentali da essa garantiti non solo alle magistrature degli Stati aderenti, ma anche alla Corte europea, chiamata a garantire "la definitiva uniformità di applicazione" non può essere contraddetta, né sottoposta a riesame da organi degli Stati aderenti, dal momento che solo la Corte di Strasburgo dispone della competenza di cui al primo comma dell'art. 32 della Convenzione. Ma ciò non vuol dire che l'esito di quell'autonomo processo interpretativo non possa o non debba essere raffrontato dalla Corte costituzionale "con le pertinenti norme della Costituzione" (sent. n.349).

3. – Queste due sentenze sono state naturalmente oggetto di molte analisi e commenti a livello dottrinale, soprattutto fra i costituzionalisti e gli internazionalisti: in genere il loro fondamentale sviluppo argomentativo è stato largamente condiviso, malgrado alcune inevitabili critiche su alcuni punti particolari od in relazione ad alcuni profili non affrontati adeguatamente nelle sentenze (ma, a quest'ultimo proposito, occorrerebbe sempre ricordarsi che le sentenze costituzionali non possono e non devono mai essere dei trattati giuridici, analitici e completi).

Fra le critiche fondate su letture un po' esasperate di isolate affermazioni delle sentenze costituzionali ricordo in particolare quelle che, specie in riferimento agli ordinari accordi internazionali, reputano eccessiva la configurazione di ipotesi di illegittimità costituzionali per la semplice non conformità di una legge ad ogni obbligo internazionale, di pur limitata rilevanza, e che individuano, invece, negli esistenti strumenti interpretativi a disposizione delle ordinarie autorità giurisdizionali (interpretazione conforme, abrogazione, principio di specialità) gli strumenti per risolvere larga parte dei contrasti apparenti.

Peraltro le sentenze n.348 e n.349 non negano minimamente il preliminare compito interpretativo dei giudici ordinari delle norme espressive degli asseriti obblighi internazionali, compito che appare invece indispensabile per verificare se effettivamente sussista un legittimo dubbio di irrimediabile conflitto con il primo comma dell'art. 117 Cost.

Analogamente si può rispondere ad un'altra critica sollevata da alcuni esponenti della dottrina giuridica, e che è riferita specificamente agli asseriti conflitti con le norme CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo: si sostiene, infatti, che la Corte costituzionale, rinviando per il contenuto dei vincoli derivanti dalla Convenzione alle interpretazioni della Corte europea, avrebbe assunto una soluzione eccessivamente semplicistica e rigida, senza tener adeguatamente conto della specificità della giurisprudenza CEDU (riferita sempre a casi di specie e spesso solo analoghi a quelli del giudizio; riferita a casi relativi a molteplici e diversi Stati aderenti; differenziata fra violazioni singole e violazioni strutturali; ecc.). Anche in questo caso, si può agevolmente rispondere che non solo la Corte costituzionale non deve trasformare le proprie sentenze in trattatelli giuridici che risolvano in astratto tutti i casi che potranno in futuro emergere nell'applicazione dei propri criteri interpretativi), ma che soprattutto erano ben presenti alla Corte le tante tipicità delle pronunce CEDU, come comprovato anche dal fatto che la sent. n.348 fa espreso riferimento all'esistenza nella giurisprudenza CEDU del criterio del "margine di apprezzamento".

D'altra parte, una concreta verifica delle opinioni della Corte costituzionale la si può ormai avere attraverso l'esame dell'esito dei primi ricorsi per pretesa lesione della Convenzione EDU, che negli ultimi due anni sono stati oggetto del suo giudizio.

4. Molto importante è stata la larga accoglienza del nuovo indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale da parte dei giudici ordinari, che sembrano essersi rapidamente adeguati ad esso: mentre sembrano scomparsi i tentativi (già rari in precedenza) di dare diretta applicazione alle norme CEDU ed alla relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo mediante la mancata applicazione della norma interna configgente, sono ormai numerosi i casi nei quali i giudici ordinari si rivolgono alla Corte costituzionale sollevando questione di legittimità costituzionale per pretesa lesione del primo comma dell'art. 117 Cost., dal momento che la norma legislativa confliggerebbe in modo irrimediabile con una norma CEDU, quale interpretata dalla Corte europea. Altre volte si afferma genericamente la lesione di disposizioni della CEDU o si collega la normativa CEDU all'asserita lesione di norme costituzionali diverse dal primo comma dell'art. 117 Cost.

Deve però notarsi che già i giudici ordinari, dinanzi al dubbio di costituzionalità sollevato da una delle parti, in genere sembrano valutare con adeguata attenzione anche la effettiva specificità della giurisprudenza CEDU che viene chiamata in gioco rispetto alla norma legislativa della cui legittimità costituzionale si dubita, non di rado arrivando anche a considerarla non idonea ad originare un dubbio di costituzionalità.

Ma poi la Corte costituzionale, pur restando fedele all'impegno di non "sindacare l'interpretazione delle norme CEDU operata dalla Corte di Strasburgo" (sent. n.349), non rinuncia al dovere di valutare

attentamente anche la specificità delle sentenze CEDU a cui si fa riferimento nel giudizio di costituzionalità. D'altra parte, proprio l'eccezionale potere attuativo e specificativo della Convenzione che è stato riconosciuto alla Corte di Strasburgo e gli effetti che di conseguenza si possono produrre sulla legislazione nazionale in materia di diritti delle persone, impongono evidentemente una attenta valutazione del contenuto effettivo delle sue sentenze, prima ancora che la Corte costituzionale passi a considerare l'eventuale violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., secondo quanto prima esposto.

Perciò nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi due anni vi sono stati alcuni casi nei quali la infondatezza o manifesta infondatezza della questione della asserita lesione del primo comma dell'art. 117 Cost. per contrasto con norme CEDU, quali interpretate dalla Corte europea, è stata motivata proprio attraverso la valutazione della estraneità della giurisprudenza citata dai giudici che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale al tema effettivamente oggetto della legge impugnata (si vedano le sentenze n. 56 del 2009 e soprattutto la n. 311 del 2009, nonché le ordinanze n.143 e 162 del 2009). Anche in una sentenza di inammissibilità, per non avere il giudice remittente tentato di interpretare la norma della cui legittimità costituzionale egli dubita alla luce del principio CEDU, quale scaturente dalla giurisprudenza della Corte europea (sentenza n.239 del 2009), la Corte ha notato la opinabile riferibilità del caso risolto dalla giurisprudenza CEDU al caso oggetto della norma impugnata.

Tutto ciò peraltro non significa affatto che quanto determinato nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007 sia rimasto solo su un piano teorico: alle due dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute in quelle sentenze, nel biennio successivo se ne sono, infatti, aggiunte altre due, per di più in ambiti alquanto importanti: con la sentenza n.39 del 2009 si è proceduto a dichiarare la illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge fallimentare, molto di recente con la sentenza n.317 del 2009 si è dichiarata la illegittimità costituzionale di una disposizione del Codice di procedura penale che impediva la autonoma appellabilità di una condanna da parte di un imputato contumace, ove il suo difensore a ciò avesse provveduto, ma senza la personale consapevolezza dell'imputato.

(testo per gli incontri con le Corti costituzionali della Germania e del Belgio. novembre 2009/febbraio 2010)