

RELAZIONE DELLA DELEGAZIONE ITALIANA ALLA IX CONFERENZA DELLE  
CORTI COSTITUZIONALI EUROPEE, Parigi 10-13 maggio 1993.

-----

Protezione costituzionale e protezione internazionale dei diritti dell'uomo.

Avvertenza

Nello svolgimento della relazione sono sostanzialmente rispettati la forma e l'ordine del questionario proposto a suo tempo dal Presidente del Consiglio costituzionale francese, Consiglio che ha organizzato la Conferenza.

## Introduzione

1) Data di istituzione del controllo di costituzionalità delle leggi e di inizio del suo funzionamento.

Il controllo (e/o il sindacato) di costituzionalità delle leggi in Italia è stato istituito con la Costituzione della Repubblica italiana, pubblicata il 27 dicembre 1947 (G.U. n. 298 del 27 dicembre 1947) ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948 (Disposizione finale XVIII). L'art. 134 della Costituzione, 1° alinea, prevede in via generale la competenza della Corte costituzionale a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi dello Stato (e degli atti aventi forza di legge equiparati alle prime) nonché sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi delle Regioni. Tale giudizio è regolato come giudizio in forma principale (in via di impugnazione preventiva) dall'art. 127, quarto comma, della stessa Costituzione, per l'ipotesi che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata dal Governo contro una legge approvata dal Consiglio di una Regione, e dalla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 2, per l'ipotesi che la questione sia sollevata da una Regione contro una legge statale o contro una legge di altra regione entro un dato termine dalla pubblicazione. E' regolato in forma incidentale (in via di impugnazione successiva, o di eccezione) dalla detta legge costituzionale n. 1 del 1948, art. 1, per l'ipotesi che la questione di legittimità costituzionale di una legge, o di un atto avente forza di legge, sorga nel corso di un giudizio comune e quindi sia rimessa dal giudice del medesimo alla Corte costituzionale. La decisione della Corte che dichiari l'illegittimità costituzionale della legge o dell'atto equiparato importa la sua cessazione di efficacia.

Va soggiunto che la Corte ha ritenuto di potere essa stessa sollevare davanti a sé, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge sia nel caso di un giudizio incidentale davanti a sé su questione di legittimità riguardante altra legge o altro atto avente forza di legge, sia nel corso di altri giudizi

di sua competenza.

E va soggiunto ancora che gli altri giudizi di competenza della Corte sono, a norma dell'art. 134 Cost., quella a giudicare sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, fra Stato e Regioni e fra Regioni, e quella a giudicare sulle accuse mosse contro il Presidente della Repubblica a norma della Costituzione (il testo originario della relativa disposizione prevedeva la competenza della Corte a giudicare anche delle accuse promosse nei confronti dei Ministri).

La prima seduta della Corte ha avuto luogo il 23 aprile 1956.

2) Data di "introduzione nell'ordine interno" delle Convenzioni in materia di diritti umani.

La Convenzione (europea) per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali conclusa a Roma il 4 novembre 1950 (che nel corso della presente Relazione sarà indicata come Convenzione di Roma) è stata ratificata il 26 ottobre 1955, su autorizzazione alla ratifica data con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Quanto ai protocolli addizionali:

a) il n. 1, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, è stato ratificato il 26 ottobre 1955 su autorizzazione alla ratifica data con legge 4 agosto 1955, n. 848;

b) Il n. 2 e il n. 3 sono stati ratificati il 3 aprile 1967, su autorizzazione alla ratifica data con legge 13 luglio 1966, n. 653;

c) Il n. 4 è stato ratificato il 27 maggio 1982 su autorizzazione alla ratifica data con legge 14 aprile 1982, n. 217;

d) Il n. 5 è stato ratificato il 25 marzo 1968 su autorizzazione alla ratifica data con legge 19 maggio 1967, n. 448;

e) Il n. 6 è stato ratificato il 17 gennaio 1989, con decorrenza 28 aprile 1983, su autorizzazione alla ratifica data con legge 2 gennaio 1989, n. 8;

f) Il n. 7 è stato ratificato il 7 novembre 1991 con decorrenza 1 febbraio 1992 su autorizzazione alla ratifica data con legge 9 aprile 1990 n. 98;

g) Il n. 8 è stato ratificato il 29 dicembre 1988 su au-

torizzazione alla ratifica data con legge 27 ottobre 1988, n. 496;

h) Il n. 9, stipulato a Roma il 6 novembre 1990 (che prevede il ricorso diritto di persone fisiche, gruppi esponentiali e organizzazioni non governative alla Corte europea dei diritti dell'uomo), non è stato ancora ratificato (la relativa legge di autorizzazione non è stata approvata).

3) Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici ed il Patto internazionale ai diritti economici e sociali (che nel corso della Relazione saranno indicati come Patto intern.dir.civ. e Patto intern.dir.soc.), sono stati ratificati il 15 settembre 1978 con decorrenza 15 dicembre 1978 su autorizzazione alla ratifica data con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

4) L'Italia ha accettato la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo di cui all'art. 46 della Convenzione con dichiarazione del 1° agosto 1973 per un periodo determinato (altre dichiarazioni si sono succedute a intervalli triennali assicurando continuità all'applicazione della norma).

L'accettazione è avvenuta alla stessa data e con le stesse modalità di durata per quanto riguarda la introduzione del ricorso individuale alla Commissione europea dei diritti dell'uomo.

Al protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici (riconoscimento della competenza del Comitato dei diritti dell'uomo) l'Italia ha aderito con la legge recante autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione del Patto, vale a dire con legge 25 ottobre 1977 n. 881.

5. Il protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione di Roma contiene una riserva in ordine ai principi del doppio grado di giurisdizione in materia penale, della riparazione dell'errore giudiziario e del divieto del ne bis in idem, contenuti negli artt. da 2 a 4, limitando la loro applicazione alle infrazioni, alle procedure ed alle decisioni qualificate penali dalla legge italiana. La riserva mira ad escludere l'estensione dei detti principi dalla materia "penale" a quella disciplinare e a quella delle infrazioni amministrative.

La legge n. 881 del 1977, reca, all'art. 3, una riserva interpretativa, che limita l'ipotesi dell'arresto o detenzione illegale per cui è dovuto l'indennizzo ai sensi del paragrafo (o comma) quinto, a quella prevista dal paragrafo (o comma) primo (arresto o detenzione non per motivi e secondo la procedura previsti dalla legge). Lo scopo sembra essere quello di escludere che l'indennizzo sia dovuto comunque nel caso di finale assoluzione dall'addebito che ha dato causa all'arresto o alla detenzione (tale scopo risulta peraltro superato dagli artt. 314 e 643 del nuovo codice di procedura penale in materia di riparazione per ingiusta detenzione e per errore giudiziario).

La stessa legge, all'art. 4, reca una riserva interpretativa che limita l'efficacia retroattiva del trattamento penale più favorevole disposto con legge successiva (rispetto a quella vigente al tempo del commesso reato) alle procedure in corso, con salvezza, dunque, del giudicato. La riserva è diretta a escludere l'incidenza del patto sull'art. 2, comma terzo, c.p. che, pur disponendo analoga efficacia reatroattiva, fa salvi i giudicati.

Al momento della ratifica del Patto il Governo ha aggiunto altre 4 riserve (Comunicato Min.Est. in G.U. 23.11.1978, n. 323), fra le quali una concernente l'art. 14, paragrafo 5° del Patto, relativo al doppio grado di giudizio. Tale riserva avrebbe potuto venire in considerazione nel processo per l'affare Lockheed davanti alla Corte costituzionale, la cui giurisdizione era stata contestata per essere la Corte giudice in unico grado. Ma la Corte ha ritenuto la propria giurisdizione sulla considerazione della non immediata applicabilità dell'art. 14, senza pronunciarsi sul punto se la riserva fosse invalida perché non autorizzata dal Parlamento. Il Comitato dei diritti dell'uomo, in relazione allo stesso caso, ha riconosciuto la validità internazionale della riserva nonostante le pretese irregolarità dal punto di vista del diritto interno.

Altra riserva rilevante è quella concernente l'interpretazione dell'art. 14, par. 3, nel senso di considerarla compatibile con le disposizioni italiane vigenti all'epoca in tema di presenza dell'imputato al processo e di determinazione dei

casi di autodifesa. La Corte costituzionale, con sentenza n. 188 del 1980, ha giudicato nel merito senza pronunciarsi sul punto se la riserva fosse invalida per il motivo suindicato.

I - Condizioni di "introduzione" nell'ordinamento giuridico interno delle norme internazionali concernenti i diritti umani. Procedimenti introduttivi. Controllo di costituzionalità. Controlli effettivamente esercitati.

1. - Nel concetto stesso di "introduzione" è presupposto che l'ordinamento giuridico internazionale e quello interno siano estranei, cioè distinti e separati, sicché gli atti normativi dell'ordinamento internazionale possono produrre effetti normativi (e/o le norme da essi recate possono acquistare vigore), nell'ordinamento interno solo per autonoma decisione di questo, che, una volta per tutte o caso per caso, "si apre" e "si adatta" a quello. Questa è ancora la concezione più diffusa, ispirata ai principi della originarietà degli ordinamenti interni e del carattere (almeno tendenzialmente) assoluto della sovranità statale.

Ora, comunque debba configurarsi tecnicamente il fenomeno dal punto di vista dell'ordinamento interno (introduzione delle norme internazionali nell'ordinamento interno; produzione in questo di effetti normativi collegati agli atti internazionali che stabiliscono le dette norme; adattamento dell'ordinamento interno ad esse mediante l'adozione di norme interne di contenuto identico a quello delle norme internazionali) occorre stabilire:

- a) se le norme internazionali sui diritti umani abbiano la stessa rilevanza che il nostro ordinamento riconosce a tutte le norme internazionali;
- b) se invece abbiano una rilevanza particolare e diversa, e, ovviamente, maggiore.

La risposta data dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti sembra essere quella sub a). Eppure non mancano segni di una propensione per la risposta sub b).

Se ci si ferma alla prima, se cioè si ritiene che le norme internazionali sui diritti umani hanno nel nostro ordinamento la stessa rilevanza delle altre norme internazionali,

occorre tuttavia domandarsi se un discorso a parte vada fatto, relativamente agli ordinamenti interni dei Paesi membri della CEE - e quindi all'ordinamento italiano - per le norme di protezione dei diritti (se ve ne sono) comprese nell'ordinamento comunitario e/o espresse con atti normativi degli organi della Comunità. E ciò in relazione alla particolare efficacia che tali atti hanno nel nostro ordinamento, al pari di tutti gli altri atti degli organi comunitari, compresi quelli contenenti norme non volte alla protezione dei diritti umani.

L'apertura e/o l'adattamento dell'ordinamento interno può avvenire mediante positive modificazioni arrecate a quest'ultimo, per lo più in esecuzione di un obbligo internazionalmente assunto, con specifiche disposizioni di legge, ovvero mediante meccanismi di "rinvio" (cioè di adozione di una regolamentazione di contenuto identico a quello della norma internazionale in quanto determinato per relationem). Sono tali il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10, primo comma, della Costituzione, in forza del quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma senz'altro "alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", e quello costituito da un "ordine di esecuzione" dei Trattati internazionali, dato per lo più dal Parlamento con legge ordinaria (di regola con quella stessa legge con la quale, secondo gli artt. 80 e 72, ultimo comma, della Costituzione, il Parlamento autorizza la ratifica dei Trattati quando è necessaria (e cioè al di fuori dell'ipotesi di accordi in forma semplificata).

Secondo l'opinione prevalente, il primo meccanismo di rinvio si riferisce soltanto, o soprattutto, alle norme internazionali (non scritte) consuetudinarie; ma, come si è accennato, esistono segni di una tendenza ad allargarne la sfera di operatività a norme generali (non scritte, ma) non consuetudinarie. Il secondo meccanismo si riferisce senza dubbio alle norme internazionali convenzionali, o pattizie, cioè a quelle stabilite con accordi, o Trattati, internazionali.

Con riguardo al secondo meccanismo si pone il problema se l'ordine di esecuzione dato per un Trattato valga anche per gli atti normativi posti in essere da un'organizzazione da esso stabilita. Il problema, peraltro, è di dubbia soluzione quando il Trattato nulla disponga in proposito, mentre va ri-

soltanto certamente in senso affermativo quando il Trattato disponga la diretta applicabilità, nei Paesi aderenti, degli atti stessi, come dispone, per i regolamenti della Comunità europea, l'art. 189 del Trattato istitutivo di Roma del 25.3.1957 (L. 14 ottobre 1957, n. 1203 recante autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione).

Quanto al rango che le norme internazionali così "introdotte" assumono nel diritto interno, è opinione comune che esso sia determinato dal rango della norma con la quale è attuato l'adattamento.

Secondo tale impostazione avrebbero rango costituzionale le norme "introdotte" mediante il congegno stabilito con l'art. 10 Cost. e avrebbero, invece, rango di legge ordinaria quelle "introdotte" altrimenti, ivi comprese quelle "introdotte" con ordine di esecuzione dato con legge ordinaria.

La distinzione di rango così delineata non risolve tuttavia interamente i problemi che sorgono, o possono sorgere, in ordine al regime delle norme così "introdotte" nell'ipotesi che esse vengano in conflitto con norme interne.

A prescindere da quello che sarà detto in particolare per le norme internazionali relative alla protezione dei diritti fondamentali, e ammettendo per un momento che le norme internazionali introdotte, o introducibili, ai sensi dell'art. 10 Cost. siano solo quelle consuetudinarie, è stato affermato in dottrina:

a) che il conflitto fra esse e norme costituzionali interne è difficilmente verificabile, stante la diversità dei rispettivi oggetti (rapporti fra Stati per le prime, rapporti di organizzazione costituzionale interna per le seconde);

b) che, qualora il conflitto si verifichi, prevale la norma introdotta, e ciò in osservanza del criterio di "specialità", valido per la soluzione dei conflitti fra norme di pari grado, criterio per cui la norma speciale deroga validamente anche a una legge posteriore senza rimanere abrogata da questa (intendendosi peraltro criterio riferito al fine di tenere ferma una certa disciplina in relazione alla sua origine, e non già, come nel caso di conflitto fra norme interne, al suo contenuto);

c) che il conflitto deve essere, viceversa, risolto nel



senso della prevalenza delle norme costituzionali interne, se queste siano rivolte a proteggere valori fondamentali sostanziali (in relazione a quest'ultima ipotesi, la Corte costituzionale, con sentenza n. 48 del 1979, ha ritenuto, invece, la prevalenza delle norme internazionali consuetudinarie, che si fossero formate anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione).

Qualora il conflitto si determini fra norme internazionali "introdotte" ex art. 10 Cost., e norme interne ordinarie, non c'è dubbio che queste debbano ritenersi illegittime in relazione al rango costituzionale di quelle.

Per quanto concerne, invece, le norme internazionali "introdotte mediante ordine di esecuzione", e quindi aventi rango di legge ordinaria, nel caso in cui esse vengano in conflitto con norme costituzionali interne, non c'è dubbio che debbano ritenersi costituzionalmente illegittime e che possano esser dichiarate tali dalla Corte costituzionale, con conseguente cessazione della loro efficacia. Se esse, vengano, invece, in conflitto con norme interne di legge ordinaria, prevalgono su queste secondo il suindicato criterio di specialità, valido per la soluzione dei conflitti fra norme di pari rango (non esiste nel nostro ordinamento, una norma costituzionale diretta a costituzionalizzare i Trattati internazionali e/o le relative norme di adattamento o a conferire agli uni e/o alle altre un rango altrimenti superiore a quello delle leggi ordinarie).

Le norme introdotte con atti normativi autoapplicativi (self-executing) degli organi della Comunità economica europea, e particolarmente i Regolamenti, che l'art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità definisce "immediatamente applicabili" nell'ambito dei Paesi membri, prevalgono, invece, sulle norme interne ordinarie, con cui vengano in conflitto, in base a un diverso criterio, desumibile dal modo in cui opera il sistema comunitario. Comunque questo debba definirsi (internazionale, sovranazionale, federale sui generis, federale in fieri, le norme dettate dai suoi organi hanno una efficacia particolare, cioè un'efficacia diretta e altresì prevalente, nell'ambito oggettivo di operatività che è loro proprio (attività e rapporti economici ai sensi dell'art. 189 del

Trattato istitutivo della CEE), rispetto alle norme interne ordinarie.

Al riguardo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dopo avere con una remota decisione (sent. n. 14 del 1964) ritenuto il contrario, con le più recenti decisioni ha affermato:

a) che, pur configurandosi l'ordinamento comunitario e quello interno come sistemi distinti, l'adesione al Trattato istitutivo CEE importa un coordinamento fra essi, per cui gli atti normativi comunitari hanno diretta applicazione (se sono self executing) nel nostro ordinamento, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento (sentenze n. 183 del 1973 e 170 del 1984).

b) che, per quanto concerne l'ordinamento interno italiano ciò è reso possibile e lecito, sul piano costituzionale, dall'art. 11 della Costituzione, secondo il quale "l'Italia consente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" (ivi);

c) che, in ragione del descritto coordinamento, le norme dettate con atti comunitari sono operanti (cioè "immediatamente applicabili") nel territorio italiano, per forza propria e in attuazione di una competenza "trasferita" all'ordinamento comunitario in date materie. Ciò, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 1970, importerebbe che le norme dettate con gli atti normativi degli organi comunitari prevalgono sulle norme interne, che altrimenti disciplinerebbero i detti rapporti, sia anteriori che successive, al di fuori dei meccanismi dell'abrogazione o della deroga, nonché degli stessi criteri e strumenti predisposti dal diritto interno per verificare la validità delle leggi, e pertanto senza che sia necessario, e anzi senza che sia possibile, per attuare la prevalenza del diritto comunitario, impugnare ex art. 11 Cost. le norme interne con esso contrastanti).

2. - Tutto ciò premesso è da stabilire se tali condizioni e modi di "introduzione" e/o di operatività nel diritto interno, e le conseguenze che ne derivano nell'ambito di questo,

valgano anche per le norme internazionali di protezione dei diritti umani.

Al riguardo si pone in primo luogo il problema se tali norme divengano operanti attraverso il congegno di cui all'art. 10 Cost.

Orbene la dottrina ammette che il "diritto internazionale generalmente riconosciuto", cui si riferisce l'art. 10 Cost., comprende, oltre alle norme consuetudinarie, altre norme generali non scritte, come i "principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili" (cioè osservati nella maggior parte degli Stati), norme annoverate (tra quelle cui occorre far capo per decidere le controversie internazionali) dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, e riconosce che in tali principi possono farsi rientrare quelli, oggi universalmente propugnati, che mirano a salvaguardare la dignità umana e una migliore giustizia sociale. Si tratta del resto di principi generali di diritto comuni agli ordinamenti statali, che non si esauriscono in regole formali utili o indispensabili per decidere in un modo qualsiasi le controversie, ma esprimono valori sostanziali inerenti alla persona umana: cioè, in definitiva, si pongono come norme di protezione dei diritti fondamentali. Ciò è confermato dalla stessa qualificazione di "civili" data ai Paesi che li riconoscono, qualificazione che si riferisce a una certa area spazio-temporale di civiltà, e quindi ai valori umani sostanziali che la identificano. Ed ancora è confermato dal contenuto di tali principi, che solo in apparenza ha carattere di regola logico-formale, ma in realtà si collega direttamente a scelte sostanziali (ad esempio il principio ne bis in idem e quello nemo iudex in re sua si collegano rispettivamente al valore della libertà personale dell'uomo e al diritto dell'uomo a un giusto processo).

Da canto suo la Corte costituzionale non ha mancato, quando fosse stata dedotta la violazione di tali principi, di porre a confronto la legge ordinaria interna (denunciata) con essi, sia pure considerandoli unitamente o in collegamento con norme costituzionali interne. E ha deciso in tali casi nel merito, cioè ha ritenuto la violazione insussistente e talora anche sussistente (sentt. nn. 217 e 404 del 1988 e 559 del

1989), così mostrando di ritenere i principi stessi operanti a livello costituzionale nel nostro ordinamento e idonei a fungere da parametri del giudizio di costituzionalità.

La stessa dottrina, peraltro, nel presupposto che i principi di cui si tratta siano quelli, individuabili mediante un alto grado di astrazione, che sono evidenziati dalle stesse consuetudini internazionali allorquando ne vietano le più gravi violazioni, nega che con essi si identifichino i principi oggetto di apposite Dichiarazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, che, nel corso della Relazione, sarà indicata come Dichiaraz.univ.dir.). Ed anzi nega che tali Dichiarazioni costituiscano autonoma fonte di norme internazionali generali, in quanto esse si limiterebbero a contribuire alla produzione del diritto internazionale nel quadro delle sue fonti tipiche (venendo in rilievo ai fini della formazione della consuetudine, come prassi degli Stati che le adottano e addirittura dando vita ad accordi quando sanciscono in modo espresso che la inosservanza dei principi con esse enunciati costituisce violazione della Dichiarazione o addirittura del diritto internazionale).

Tale restrittivo atteggiamento deriva, tuttavia, per un verso dalla soverchia fedeltà all'idea che il diritto internazionale, anche quello che concerne i diritti umani, non conosca altre fonti che quelle della consuetudine e dell'accordo, soverchia fedeltà resa manifesta dal fatto che anche i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili sono, in ultima analisi, ricondotti alla consuetudine. Per altro verso l'atteggiamento restrittivo si spiega con l'opinione secondo la quale le Dichiarazioni dei diritti, tanto nel diritto interno costituzionale, quanto nel diritto internazionale, avrebbero valore meramente programmatico, destinato a convertirsi, per quanto concerne il diritto internazionale, in valore precettivo soltanto con gli accordi.

Ma l'atteggiamento stesso tende a perdere forza nella misura in cui si avverte che le Dichiarazioni dei diritti ripetono la loro forza, dal contenuto, il quale consiste appunto nei valori (umani) diffusi nelle società i cui ordinamenti partecipano o aderiscono alla loro professione solenne, e che

gli accordi attuativi manifestano l'effettività delle Dichiarazioni e ne precisano la formulazione o il dosaggio di contenuto, ma sostanzialmente ne traggono il loro stesso fondamento.

Proprio per il fatto che esse sanciscono diritti umani, cioè assumono valori umani a base della civile convivenza e dell'organizzazione politico-istituzionale della società, le norme internazionali che riguardano diritti fondamentali manifestano natura simile a quella delle Costituzioni. E non è un caso che una parte della dottrina ha avanzato l'idea che il rango costituzionale o no delle norme "introdotte" non derivi dalla forza formale del meccanismo normativo di adattamento (adattamento automatico ai sensi dell'art. 10 Cost. od ordine di esecuzione) ma dalla materia.

Nello stesso ordine di idee altra dottrina tende a interpretare la nozione di diritto internazionale generalmente riconosciuto di cui all'art. 10 Cost. nel senso di farvi rientrare tutti i principi e le norme sui diritti umani che sono comuni alla generalità degli ordinamenti interni (ciò trova riscontro nella nozione di principi generali di diritto accolta dalla Corte di giustizia della CEE, che li equipara alle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi membri, assumendo entrambe le categorie come parametri del proprio giudizio).

E ancora altra dottrina ravvisa il fondamento di una concezione più ampia della portata dell'art. 10 Cost., nell'art. 2 Cost., considerato come una clausola idonea a riferirsi a una serie aperta di diritti inalienabili (ad analogo risultato d'altronde può condurre la inesausta ricerca della definizione dei principi supremi dell'ordinamento perseguita dalla Corte costituzionale).

Tali prospettive, per ora, non sono prevalenti, il che spiega come, secondo le qualificazioni date dalla maggior parte della dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, le norme internazionali pattizie sui diritti umani, in quanto sono formalmente "introdotte" con ordine di esecuzione, acquistano rango di legge ordinaria, al pari di qualsiasi norma internazionale pattizia diversa (cioè non concernente i diritti umani).

Ma che le prospettive stesse siano presenti alla stessa

giurisprudenza costituzionale è mostrato da ciò, che anche le norme internazionali pattizie sui diritti umani (la Convenzione di Roma, il Patto intern. dir.civ. e il Patto intern.dir. soc.) al pari delle norme e dei principi sui diritti umani (che si pretendono introdotti ex art. 10 Cost.) sono invocate, dall'ordinanza del giudice a quo che solleva la questione di costituzionalità, e prese normalmente in considerazione dalla Corte, in collegamento con le norme costituzionali (interne), cioè con i parametri del giudizio di costituzionalità, e non come oggetto di tale giudizio.

D'altro canto la giurisprudenza della Corte costituzionale solo di rado nega espressamente che le norme pattizie sui diritti umani abbiano rango costituzionale, in quanto, siccome pattizie, non recepite in forza dell'art. 10 Cost. (sentenze nn. 32 del 1960; 88 del 1980; 15 del 1982; 496 del 1991). Per lo più, invece, pur senza prendere netta posizione sul punto, la Corte decide nel merito negando, o ravvisando, nel caso concreto, la violazione, da parte di una legge interna, oggetto del giudizio, di quelle norme e dei diritti umani sanciti con esse, norme e diritti che la Corte stessa, sulla base dell'ordinanza di rimessione del giudice a quo, pone in stretto collegamento con norme costituzionali interne e con diritti umani sanciti da queste (sentenze nn. 48 del 1967; 144 del 1970; 124 del 1972; 38 del 1973; 69 del 1976; 125 del 1977; 177 del 1977; 108 del 1986; 103 del 1989; 203 del 1991; 251 del 1991; 217 e 404 del 1988; 559 del 1989; 278 del 1992; 10 del 1993). Conclusivamente non può trascurarsi che la Corte costituzionale, così operando, mostra di ritenere che tutte le norme internazionali sui diritti umani, se e in quanto entrano nel nostro ordinamento, sono per il loro stesso contenuto idonee a porsi come parametro, e non come oggetto del giudizio di costituzionalità, e quindi tendono ad avere rango costituzionale.

3. Per quel che concerne le norme comunitarie, occorre anzitutto porsi la domanda se possano ravvisarsi norme dirette alla protezione dei diritti umani nel Trattato istitutivo della CEE concluso a Roma il 25 marzo 1957, ratificato dall'Italia su autorizzazione data con Legge 14 ottobre 1957, n. 1203

e negli atti normativi (regolamenti, direttive) emanati dagli organi competenti della CEE.

La dottrina ha dubitato che norme del genere siano contenute nel detto Trattato, avendo questo come oggetto prevalente l'attività economica e i rapporti che ne derivano, per di più allo specifico fine di garantire la libera concorrenza nel presupposto che i diritti configurabili in tale materia non attengano direttamente alla persona umana (presupposto non pacifico) e anzi si presentino piuttosto come limiti che l'attività economica è tenuta a rispettare. Conseguentemente ha ravvisato nel Trattato solo la protezione di alcuni diritti umani in qualche modo connessi con l'attività economica, come quello alla libera circolazione delle persone e quello alla non discriminazione per motivi di nazionalità.

Ma non si può ignorare che la Corte di giustizia della CEE ha da tempo affermato, sia pure per rivendicare la propria competenza esclusiva a giudicare della legittimità degli atti degli organi comunitari anche sotto questo profilo, che il diritto comunitario comprende i principi generali di diritto universalmente accettati e recepisce i valori (o diritti) desumibili dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri.

Né si possono ignorare le ripetute proclamazioni rese in materia di diritti fondamentali dai più elevati organi comunitari (Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione relativamente ai diritti fondamentali del 5 aprile 1977; Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 1989, che reca una Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali contenente, oltre all'enunciazione del principio secondo il quale "la dignità umana è inviolabile", un vero e proprio catalogo dei diritti, enumerati, con richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia, anche in riferimento alla Convenzione di Roma e al Patto intern. sui dir. civ., nonché al Patto intern. sui dir. soc.). E va soggiunto che nel preambolo dell'Atto unico europeo del 17 febbraio 1986 si stabilisce come obiettivo la promozione della democrazia sulla base dei "diritti fondamentali" sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, nonché dalla Convenzione di Roma e dalla Carta sociale europea, oltre a discipli-

narsi la materia dell'ambiente a modifica integratrice dell'art. 130 del Trattato istitutivo.

Non può dunque negarsi che anche con le norme di adattamento al Trattato istitutivo della CEE così modificato, pur nella forma e col rango di legge ordinaria connessi al carattere del relativo ordine di esecuzione (legge n. 1203 del 1957), siano introdotte norme di protezione dei diritti fondamentali (va notato inoltre che nelle disposizioni generali del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 si sancisce il rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione di Roma e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario).

Va tuttavia osservato che le norme comunitarie in tal modo protettive dei diritti umani sono norme derivate da altre fonti internazionali (Convenzione di Roma, Patti intern. dir. civ. e Patto intern.dir. soc., tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri), e che in definitiva a tali fonti internazionali (e al modo in cui esse "entrano" nel nostro diritto) occorre fare riferimento. Ciò tanto più che, in effetti, non si riscontra alcuna traccia nelle decisioni della nostra Corte costituzionale di una considerazione delle norme stesse come possibile oggetto di un giudizio di costituzionalità (sicché anche esse, semmai, sarebbero da considerare, al pari delle fonti da cui derivano, quale parametro di costituzionalità).

Sembra, invece, da escludere che norme di protezione dei diritti fondamentali in senso proprio siano quelle contenute negli atti normativi degli organi della Comunità, norme le quali, quando riguardano in qualche modo i diritti fondamentali, si limitano a regolarne l'esercizio nel senso di agevolarlo (norme di attuazione di quelle dirette alla protezione dei diritti fondamentali) o di limitarlo (norme di attuazione di altri diritti fondamentali, dirette a operare un bilanciamento fra diritti fondamentali in potenziale conflitto fra loro). In entrambi i casi tali norme si ritengono introdotte con l'ordine di esecuzione del Trattato e ne derivano forza e rango analoghi a quelle della legge ordinaria, tanto che la Corte costituzionale le prende in considerazione come oggetto, e non come parametro, di costituzionalità, anche se ritiene di farlo



riferendo l'eventuale pronuncia all'ordine di esecuzione del Trattato istitutivo (cfr. sent. nn. 170 del 1984; 232 del 1989).

4. - Le considerazioni che precedono consentono di dare una rapida risposta al quesito se il giudice costituzionale possa esercitare un controllo sulla costituzionalità delle norme internazionali concernenti diritti fondamentali o sulla loro conformità a principi sopra-costituzionali.

Un controllo anteriore alla loro introduzione avrebbe senso solo per le norme pattizie e solo se il giudice costituzionale potesse pronunciarsi sulla costituzionalità dei Trattati o sulle norme di adattamento del diritto interno ai Trattati prima della loro entrata in vigore: potere che il giudice costituzionale italiano (per la natura "incidentale" o "successiva" del suo giudizio), non ha.

Un controllo successivo alla introduzione delle dette norme non ha senso per quelle che si pretendono introdotte automaticamente in forza dell'art. 10 Cost.. In ogni caso un controllo successivo non potrebbe aver luogo al fine di porre a confronto le dette norme, quale oggetto del giudizio di costituzionalità, con le norme costituzionali che ne sono il parametro (regola del giudizio), al fine di dichiarare incostituzionali le prime e di determinarne la cessazione di efficacia. Il giudice costituzionale, competente in via esclusiva a interpretare l'ordinamento costituzionale interno, può solo accertare se una norma (di origine) internazionale protettrice di un diritto fondamentale sia o no introdotta automaticamente in tale ordinamento. E ciò al fine di adoperarla, in caso affermativo, come parametro di un giudizio che abbia per oggetto una norma interna ordinaria. L'accertamento ha esito affermativo se ricorrono le seguenti condizioni:

a) che la norma (di origine) internazionale rientri nel diritto generalmente riconosciuto cui il nostro "si apre" secondo i criteri di (massima) apertura suindicati;

b) che la detta norma, nel prevedere un diritto fondamentale garantito anche dal diritto costituzionale interno, non gli attribuisca una ampiezza minore o non lo garantisca con forza minore (ciò deriva da un principio supremo del nostro

ordinamento costituzionale da ritenere comune a ogni sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo: quello della massima espansione di essi);

c) che il bilanciamento fra più diritti fondamentali eventualmente operato dalla detta norma e il diverso bilanciamento fra gli stessi diritti eventualmente operato dall'ordinamento costituzionale interno siano interpretati in modo da essere compatibili fra loro e quindi conformi a un principio comune.

Analogamente va ritenuto per le norme di protezione dei diritti fondamentali di origine internazionale pattizia (o delle norme di adattamento) introdotte nel nostro ordinamento con l'ordine di esecuzione. Va soggiunto che il criterio del favore per la norma (di origine) internazionale solo se assicura una protezione del diritto più ampia è qui coincidente con quelli espressi dagli artt. 60 della Convenzione di Roma e 5 del Patto intern. dir. civ. e del Patto intern. dir. soc..

Diversamente, invece, va ritenuto per le norme contenute negli atti normativi degli organi della CEE e introdotte in forza dell'ordine di esecuzione del Trattato istitutivo. Essendo non propriamente di protezione dei diritti fondamentali, ma di mera regolamentazione o di limitazione dell'esercizio di questi, le norme in parola (anche a prescindere dal rango di legge ordinaria dell'ordine di esecuzione) possono essere solo oggetto (e non parametro) di un giudizio di costituzionalità, che, peraltro, come è stato rilevato, si rivolge formalmente contro l'ordine di esecuzione del Trattato istitutivo (sentenze nn. 170 del 1984; 232 del 1989; 168 del 1991).

II - Convergenze e divergenze, quanto ai diritti dell'uomo garantiti dalle norme interne (costituzionali) e dalle norme internazionali. Raffronti con riferimento alle varie categorie di diritti fondamentali (ivi compresi, senza distinzione, i cosiddetti diritti della terza generazione, prevalentemente collettivi).

1. Le divergenze sono rese più rare:

a) dal principio del margine di apprezzamento lasciato agli Stati nell'osservanza della Convenzione di Roma secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, al fine di accertare la violazione dei detti diritti, ha fatto sempre più larga applicazione del principio stesso;

b) dal carattere minimale della protezione accordata ai diritti fondamentali dalle norme internazionali (art. 60 Convenzione di Roma, art. 5 del Patto intern. dir.civ. e del Patto intern.dir.soc.);

c) dalla configurabilità di diritti generalmente riconosciuti o di principi comuni, e di un incremento di essi attraverso la reciproca considerazione, da parte di ogni organo abilitato ad assicurare la protezione dei diritti umani, dell'attività svolta da altri organi investiti di tale protezione in altri ordinamenti.

2. La maggior parte dei diritti fondamentali è prevista sia dalla Costituzione italiana che da norme internazionali.

a) Quanto ai diritti civili e politici, possono ricordarsi:

libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 18 Dichiar.univ.dir.; art. 9 Convenzione di Roma; art. 18 Patto; art. 19 Cost); divieto di tortura e di pene o trattamenti disumani o degradanti (art. 5 Dichiar. univ. dir.; art. 3 Convenzione di Roma; - art. 7 Patto; art. 27 co. 3 e 4 Cost); divieto della schiavitù, della servitù e del lavoro forzato (art. 4 Dichiar.univ.dir.; art. 4 Convenzione di Roma; art. 8 Patto; art. 2 Cost.); diritto ad un processo giusto davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale (art. 10 Dichiar.univ.dir.; art. 6 Convenzione di Roma; art. 14 co. 1, 3, 4 Patto; art. 24 Cost.); applicazione immediata della legge

penale più favorevole (art. 11 Dichiar.univ.dir.; art. 7 Convenzione di Roma; art. 15 Patto; art. 25 co. 2 Cost.); diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza (art. 12 Dichiar.univ.dir.; art. 8 Convenzione di Roma; art. 17 Patto; artt. 14 e 15 Cost.; libertà di riunione e libertà di associazione (art. 20 Dichiar.univ.dir.; art. 11 Convenzione di Roma; art. 21 Patto; artt. 17 e 18 Cost.); diritto di libera circolazione e di libera fissazione di residenza entro i confini di ogni Stato e diritto di uscire da qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di rientrare nel proprio (art. 13 Dichiar.univ.dir.; Prot. n. 4, artt. 3, nn. 1 e 2, e 3, n. 2 Convenzione di Roma; art. 12 Patto; art. 16 Cost., pur con i limiti previsti nell'ordinamento italiano); diritto del cittadino di non essere espulso dal proprio Stato (Prot. n. 4 art. 3 co. 1 Convenzione di Roma; art. 16 co. 2 Cost.); diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice nazionale (art. 8 Dichiar.univ.dir.; art. 13 Convenzione di Roma; art. 2 co. 3 Patto ed art. 24 co. 2 Cost.); divieto di discriminazione nel godimento dei diritti garantiti (art. 7 Dichiar.univ.dir.; art. 14 Convenzione di Roma, art. 2 co. 1 ed art. 26 Patto; art. 3 Cost.); divieto della retroattività delle leggi penali più severe (art. 11 co.2 Dichiar.univ.dir.; art. 7 Convenzione di Roma; art. 15 Patto; art. 25 co. 2 Cost.); presunzione di innocenza (art. 11 co. 2 Dichiar.univ.dir.; art. 6 co. 2 Convenzione di Roma; art. 14 co. 2 Patto; art. 27 co. 2 Cost.); diritto ad un indennizzo per riparazione dell'errore giudiziario (prot. n. 7 art. 3 Convenzione di Roma; art. 14 co. 6 Patto; art. 24 co. 4 Cost.; v. art. 643 c.p.p.); libertà di espressione del pensiero (art. 10 Convenzione di Roma; art. 19 Patto, art. 21 Cost.); diritto dei popoli a disporre di se stessi (art. 1 Patto); diritto al riconoscimento della propria capacità giuridica generale (art. 16 Patto; art. 22 Cost.); diritto a libere elezioni (prot. n. 1 art. 3 Convenzione di Roma, art. 25 Patto ed art. 1 Cost., che enuncia il principio democratico e, implicitamente, 48 Cost.);

b) Quanto ai diritti economici, sociali e culturali, possono ricordarsi:

diritto al lavoro (art. 1 Carta sociale europea; art. 6

Patto; art. 4 Cost.); libertà e diritto sindacale (art. 5 Carta sociale europea; art. 8 co. 1 lett. a), b) e c) Patto ed art. 39 Cost.); diritto di sciopero (art. 8 co. 1, lett. d) Patto; art. 40 Cost.); diritto alla sicurezza sociale (art. 12 Carta sociale europea; art. 9 Patto, art. 38 Cost.); libertà di insegnamento (prot. n. 1 art. 2 Convenzione di Roma; art. 13 Patto diritti civili e politici; art. 33 Cost.); protezione della salute (art. 11 Carta sociale europea; art. 12 Patto; art. 32 Cost.); garanzie della proprietà (prot. n. 1 art. 1 Convenzione di Roma; artt. 41, 42, 43 e 44 Cost.); parità dei coniugi (prot. n. 7 art. 7 Convenzione di Roma; art. 3 Patto diritti civili e politici ed art. 29 co. 2 Cost.); diritto della famiglia ad essere protetta dalla società e dallo Stato (art. 16 Carta sociale europea; art. 23 co. 1 Patto, artt. 29 co. 1 e 31 Cost.); protezione della famiglia, della madre e del minore (artt. 7, 8 e 17 Carta sociale; art. 10 Patto ed art. 37 Cost.); diritto al minimo vitale (art. 4 Carta sociale europea; art. 11 Patto ed art. \* 36 Cost.); diritto all'istruzione (prot. n. 1 art. 2 Convenzione di Roma; art. 13 Patto ed art. 34 Cost.) e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 14 Patto ed art. 34 co. 2 Cost.);

c) Quanto ai diritti dell'uomo garantiti esclusivamente da norme costituzionali, va considerato che nel diritto costituzionale italiano è molto difficile rinvenire esempi, perché il catalogo dei diritti contenuto nella Costituzione è meno ampio di quello contenuto in atti internazionali, persino di data non molto posteriore, sia per il numero dei diritti che per il loro contenuto. A titolo meramente esemplificativo si possono addurre il diritto all'identità sessuale, individuato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento all'art. 2 Costituzione (sentenza n. 161 del 1985) e il diritto dei genitori, verso lo Stato, di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori del matrimonio, previsto dall'art. 30, co. 1, Cost. e non riducibile alle pur ampie previsioni degli atti internazionali protettive della famiglia e del minore (ad es. art. 10 Patto intern.dir.soc.).

d) Quanto ai Diritti e libertà riconosciuti dalle convenzioni internazionali e non protetti sul piano costituzionale possono ricordarsi:

procedimentalizzazione dell'espulsione dello straniero (prot. n. 7 art. 1 Convenzione di Roma; art. 13 Patto diritti civili); diritto ad un doppio grado di giurisdizione penale (prot. n. 7 art. 2; art. 14 co. 5 Patto diritti civili); ne bis in idem in materia penale (prot. n. 7 art. 4 Convenzione di Roma; art. 14 co. 7 Patto diritti civili); diritto ad un giusto processo in riferimento a ragionevoli tempi processuali (art. 6 co. 1 Convenzione di Roma), diritto alla privacy come tutela contro ogni tipo di ingerenza nella sfera privata da parte della pubblica autorità (art. 8 Convenzione di Roma e art. 17 Patto dei diritti civili); diritto ad un livello di vita sufficiente (art. 25 Dichiar.univ.uomo, art. 11 Patti diritti sociali) diritto allo sviluppo (art. 1 co. 2 Patto diritti sociali e Patto diritti civili); diritto alla pace (Risoluzione dell'Assemblea ONU 12 dicembre 1984); diritto all'ambiente (Atto Unico Europeo, art. 130 R.); diritto ad una cittadinanza (art. 15 Dichiar.univ.uomo); diritto al patrimonio comune dell'umanità (art. 15 Patti diritti sociali); diritto all'autodeterminazione dei popoli (art. 1 Patto sociale ed art. 1 Patto diritti civili), diritto all'informazione (art. 10 Convenzione di Roma e 19 Patto diritti civili).

Va tuttavia considerato:

che alcuni di tali diritti, pur non essendo enumerati in Costituzione, sono desunti da riferimenti del testo costituzionale o dall'art. 2 Cost. ad opera della giurisprudenza costituzionale, come nel caso del diritto di abitazione (sentenze nn. 49 del 1987, 404 del 1988, 559 del 1989;

che, nella maggior parte dei casi, le divergenze riguardano l'ampiezza di un diritto riconosciuto sia in sede internazionale che dal diritto interno, come nel caso del diritto di informazione, che da alcuni si ritiene e da altri non si ritiene compreso nel diritto di libera manifestazione del pensiero previsto dall'art. 21 Cost., mentre è espressamente considerato quale aspetto essenziale del contenuto di tale diritto dagli artt. 10 Convenzione di Roma e 19 Patto intern.dir.civ. co. 2).

III - Considerazione da parte del giudice costituzionale delle norme internazionali concernenti i diritti umani. Statuto giuridico della norma internazionale relativa ai diritti

dell'uomo. Considerazione, da parte del giudice costituzionale, della detta norma nell'esercizio delle sue varie attribuzioni. Utilizzazione della detta norma come fonte di ispirazione.

1. Lo statuto della norma in argomento - secondo definizioni di stampo tradizionale, largamente influenzate da opinioni formatesi anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione - è assimilato a quello delle norme internazionali in genere (e cioè anche a quelle non relative ai diritti umani) e sconta l'atteggiamento di chiusura, che è riservato a queste al di fuori dell'ipotesi delle norme consuetudinarie. Tale atteggiamento risponde a una concezione dei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno come rapporti di reciproca estraneità, e al principio della tendenziale impenetrabilità dell'ordinamento interno come riflesso della tendenziale esclusività e assolutezza della sovranità dello Stato nazionale. All'atteggiamento stesso si collega l'interpretazione restrittiva data alle clausole di "apertura" del sistema, e particolarmente all'art. 10 Cost., interpretazione restrittiva descritta rispondendo ai quesiti sub I.

Più recenti indirizzi, di cui si è ugualmente parlato rispondendo ai detti quesiti, mirano invece a riconoscere alle norme di cui si tratta uno statuto particolare, che le pone sullo stesso piano del diritto costituzionale e anzi dei principi più alti dello stesso. Ciò in quanto si ravvisa nel valore della persona umana la scelta fondamentale che qualifica il nostro sistema al pari della maggior parte degli altri, identificando l'area spazio-temporale di civiltà di comune appartenenza.

All'affermazione di tali indirizzi può pervenirsi da un lato dilatando, o almeno rendendo più elastiche, le clausole di "apertura" del nostro sistema e particolarmente l'art. 10 Cost., che è la clausola di "apertura" nello spazio, ma anche l'art. 2 Cost., che è la clausola di "apertura" nel tempo, dovendo entrambe funzionare per realizzare punti di incontro fra i valori umani quali si sviluppano nelle coscienze delle società "civili" (cioè riconducibili alla stessa area di civiltà). Dall'altro lato si può e si deve far leva sulla conside-

razione, da parte del giudice costituzionale di ogni ordinamento, dell'interpretazione che dei valori umani danno i giudici costituzionali degli altri ordinamenti e quelli abilitati a custodire e a promuovere i detti valori sul piano internazionale.

E' in realtà sull'opera di questi giudici, sulla concreta gestione e sulla continua revisione, da parte loro degli strumenti di cui dispongono, che si può e si deve contare per quella communicatio iuris, in cui sta la concreta realizzazione di un ordine dell'uomo, o, se si preferisce, di una umanizzazione dell'ordine, nel senso della pace e della giustizia, cioè della tolleranza e del rispetto per tutti gli uomini in tutte le articolazioni sociali nelle quali essi scelgono liberamente di aggregarsi.

Ciò può rappresentare il superamento definitivo della separatezza assoluta cui è ispirata la nozione di sovranità esclusiva dello Stato nazionale.

Ma da un lato va ricordato, per quanto riguarda il diritto italiano, che tale superamento è il fine, rivelato dai lavori preparatori, per il quale fu introdotto l'art. 10 Cost. (norma scritta con implicito riferimento allo spirito dell'ONU), ed è il fine espresso dall'art. 11 Cost., nel punto in cui ammette (sia pure su un piano di parità) le "limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni".

Da altro lato va considerato che la communicatio iuris in funzione della garanzia e della promozione dei valori umani di una civiltà non implica affatto necessariamente l'adozione di un'unica struttura istituzionale, qualunque ne sia la formula, e neppure la realizzazione di una disciplina sostanziale uniforme, nelle quali i valori umani finiscano per essere stabiliti e condizionati dalle scelte delle società meglio organizzate o anche soltanto più mature. La communicatio non toglie, anzi persegue il rispetto del pluralismo, vale a dire la salvaguardia dell'identità culturale dei gruppi, delle articolazioni sociali in cui gli uomini sono aggregati o scelgono di aggregarsi, e anzi la promozione della libertà di scelta dei centri e dei modi di aggregazione, vale a dire l'agevolazione della ricerca e dello sviluppo della detta identità.



In realtà è la preoccupazione per la detta identità culturale, che spinge talora i giudici costituzionali a resistere alla pervasività dei valori umani che si affermano sul piano internazionale. Ma la preoccupazione è giustificata soltanto se non è eccessiva; se, cioè, si contiene nella difesa di ciò che è strettamente indispensabile per la garanzia e la promozione dell'identità stessa e nella ricerca di soluzioni di compatibilità fra le scelte dei popoli e dei gruppi, senza estendersi alla preclusione di ciò che è altro o è nuovo al limitato fine della preservazione o addirittura dell'aggravamento di chiusure impenetrabili o di assurde immobilità.

2. - Le risposte ora date, e quelle già date sub I, rendono conto del rango tendenzialmente costituzionale delle norme internazionali (o di origine internazionale) sulla protezione dei diritti umani introdotte nel nostro ordinamento interno nella gerarchia delle fonti.

Le risposte date sub I rendono conto della produzione, attraverso le norme di adattamento, di effetti diretti, riconducibili alle norme internazionali (o di origine internazionale).

3. - Quanto già detto dà ragione anche della considerazione diretta delle norme internazionali (o di origine internazionale) sulla protezione dei diritti umani, introdotte nel nostro ordinamento, da parte del giudice costituzionale.

Tale considerazione diretta ha luogo, come già illustrato sub I, prevalentemente nel quadro del giudizio "incidentale" di costituzionalità delle leggi ordinarie dello Stato, sul fondamento della competenza esclusiva del giudice, che ne è istituzionalmente investito, a interpretare l'ordinamento costituzionale e quindi a stabilire se e con qual contenuto siano "entrate" in esso norme come quelle suindicate. L'effetto è quello di adoperarle, in caso affermativo, come parametri (regole) del giudizio per verificare la costituzionalità della legge ordinaria denunciata.

Sempre secondo quanto già detto sub I, nell'ipotesi di norme contenute negli atti normativi degli organi comunitari, che non sono propriamente norme di protezione dei diritti uma-

ni, il giudice costituzionale può prendere in <sup>l'ordine di esecuzione</sup> considerazione quale oggetto del giudizio di costituzionalità del Trattato istitutivo della CEE al fine di dichiararlo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui ha consentito l'introduzione delle dette norme e così di far cessare l'efficacia di queste.

Quanto è stato detto per l'ipotesi di giudizio incidentale di costituzionalità su leggi ordinarie dello Stato può ripetersi per l'ipotesi di analogo giudizio su leggi ordinarie delle Regioni, nonché per l'ipotesi di altri giudizi che rientrano nella competenza della Corte costituzionale.

Per gli esempi si rimanda alle risposte precedenti.

4. - Le norme internazionali (o di origine internazionale) sulla protezione dei diritti umani, anche quando non si ritengano entrate nel nostro ordinamento con rango costituzionale, sono comunque utilizzate come fonte di ispirazione nell'interpretazione delle norme interne aventi analogo contenuto, nel quadro di quel compito di reciproco adeguamento dell'ordinamento internazionale e dell'ordinamento interno che è affidato alla reciproca considerazione e alla reciproca persuasione dei giudici costituzionali e dei giudici che decidono controversie per la violazione di diritti umani sul piano internazionale (per un esempio significativo di tale considerazione, svolta ai fini dell'interpretazione di una norma interna posta a garanzia della difesa, sent. n. 10 del 1993).

Tale utilizzazione, sebbene non prevista espressamente da norme, è imposta dal sistema secondo gli indirizzi più recenti della dottrina e della giurisprudenza costituzionale ai quali si è fatto riferimento ed è sempre osservata dalla giurisprudenza costituzionale quando il giudice che ha rimesso alla Corte la questione incidentale di costituzionalità deduce la violazione delle norme suindicate, in collegamento con norme costituzionali interne protettive dei diritti umani.

In tal caso il giudice costituzionale fa espressa menzione, nella propria motivazione, delle norme suindicate, nonché degli indirizzi affermatasi nella giurisprudenza degli organi internazionali (per lo più organi giurisdizionali) chiamati ad accertare la violazione delle norme stesse e dei diritti protetti.

IV - Controllo degli organi di controllo internazionali (abilitati alla tutela dei diritti umani) sull'attività del giudice costituzionale. Condizioni del controllo. Risultati.

1. Occorre distinguere fra l'attività processuale del giudice costituzionale come è organizzata dalla legge costituzionale e/o ordinaria o come si svolge in concreto, e l'effetto sostanziale della decisione costituzionale in quanto incide sul modo di essere dell'ordinamento interno.

Sotto il primo aspetto l'attività del giudice costituzionale può essere denunciata davanti agli organi internazionali per violazione dei diritti fondamentali dell'individuo concernente il processo. Ma ciò solo nel caso in cui il giudice costituzionale sia giudice dell'individuo, come nei giudizi di accusa (e ciò è avvenuto nel caso del processo per l'affare Lockheed). Si dubita, invece, che la nozione di Tribunale assunta dalle norme internazionali (art. 6 Convenzione di Roma per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e art. 14 Patto intern. dir. civ.) possa riferirsi al giudice costituzionale per la parte in cui questi è giudice delle leggi, o di regolatore dei poteri politici, perché in tal caso la sua attività si pone come strumento con il quale l'ordinamento corregge sé stesso, sicché quel che può essere denunciato è il modo di essere dell'ordinamento stesso nella sua obbiettività, e non l'attività del giudice come tale.

Sotto il secondo aspetto, a maggior ragione deve pervenirsi alla analoga conclusione, raggiunta per l'attività del giudice delle leggi e della gestione politica, tanto più ove si tenga conto che l'effetto sostanziale della sua pronuncia si produce solo nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge ordinaria, e cioè nella eliminazione della violazione di un diritto fondamentale (A ben vedere, ciò non è smentito, ma confermato, dal fatto che talora il giudice costituzionale italiano si sia astenuto dal dichiarare l'illegittimità costituzionale sostanziale di una norma per avere considerato che ciò avrebbe determinato una illegittimità co-

stituzionale sostanziale più grave).

2. - L'accesso agli organi internazionali suindicati è in Italia, più agevole per l'individuo, dell'accesso al giudice costituzionale, perché, almeno allo stato attuale, non è previsto un ricorso diretto dell'individuo al giudice stesso. Va peraltro notato che, fino a quando non sia operante il protocollo addizionale n. 9, che prevede l'adizione della Corte europea indipendentemente dall'intervento della Commissione, la maggiore agevolezza del ricorso agli organi internazionali non è molto elevata, tenuto conto che il giudice comune, al fine di rimettere la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale italiana, si limita a verificare che la questione stessa sia rilevante e non manifestamente infondata. Ancor meno elevata è la maggiore agevolezza del ricorso individuale agli organi previsti dal Patto internazionale dei diritti civili, e ciò sia per la complessità della procedura, che per la relativa limitatezza degli effetti cui essa mette capo.

3. L'intervento del giudice costituzionale non è pregiudiziale, cioè non va necessariamente richiesto, né deve necessariamente aver luogo, quale condizione per il ricorso agli organi internazionali di protezione dei diritti umani. Ma ciò soltanto perché il detto intervento, in quanto incidentale, è esso stesso eventuale nel corso del giudizio comune. Ovviamente se è richiesto ha luogo prima del ricorso agli organi internazionali, giacché le norme che prevedono tale ricorso stabiliscono di regola il previo esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale assicurati dall'ordinamento interno (art. 26 Convenzione di Roma, art. 2 Prot. facoltativo del Patto int.dir.civ.)

4. Il ricorso agli organi internazionali è piuttosto frequente in Italia anche in riferimento al processo davanti ai giudici comuni e particolarmente al processo penale.

Per quanto concerne il processo davanti al giudice costituzionale il ricorso è stato sperimentato nel caso di un giudizio concernente accuse a Ministri per l'affare Lockheed (denunciandosi la mancata previsione del

doppio grado del giudizio), e nel caso di due giudizi davanti alla Corte dei conti in materia di pensioni (Lombardo F. e Lombardo G.), nei quali si era inserito un giudizio incidentale davanti al giudice costituzionale. Nel primo caso si lamentava la violazione dell'art. 14, n. 5 del Patto intern. dir.civ. per mancata previsione del doppio grado di giurisdizione (a proposito di che il Comitato previsto dal Patto ha ritenuto valida la riserva formulata ad opera del Governo: cfr., supra, Introduzione). Nel secondo caso si lamentava la violazione dell'art. 6 della Convenzione di Roma sui diritti dell'uomo (a proposito di che la Commissione, pur nel presupposto che nella durata del processo, al fine di stabilire se questo si fosse svolto in tempi ragionevoli, andasse compresa quella del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale, non aveva tuttavia ritenuto di prendere posizione sul carattere ragionevole, nel caso, della durata del detto giudizio incidentale).

### CONCLUSIONI

I sistemi di protezione dei diritti dell'uomo operano in modo sotto alcuni aspetti indipendente l'uno dall'altro per quanto concerne il procedimento davanti agli organi internazionali da un lato e il giudizio davanti alla Corte costituzionale dall'altro. Ciò sia perché il primo può essere avviato su ricorso individuale diretto mentre il secondo ha carattere incidentale, sia perché, in relazione al suo carattere incidentale ed eventuale, l'intervento della Corte costituzionale non è presupposto necessario dell'intervento dell'organo internazionale. A conclusioni alquanto diverse deve pervenirsi per quanto concerne il procedimento davanti agli organi internazionali e il giudizio davanti al giudice italiano diverso da quello Costituzionale, attesa la necessità, prevista dagli artt. 26 Convenzione di Roma e 2 del Protocollo facoltativo relativo al Patto intern.dir.civ., che siano esauriti i mezzi di tutela giurisdizionale interni prima che possa chiedersi l'intervento degli organi internazionali da essa previsti (regola, questa, cui fa riferimento la Corte europea dei diritti dell'uomo quando insiste sul carattere "sussidiario" della propria tutela rispetto a quella assicurata dagli organi giurisdizionali interni).

Limitatamente al rapporto fra intervento della Corte costituzionale e quello degli organi internazionali va peraltro osservato che le rispettive tutele non si inseriscono in un meccanismo procedimentale rigorosamente prestabilito al fine di ottenere assoluta conformità di soluzioni, sì che possa parlarsi di necessaria complementarità, ma non sono neppure del tutto indipendenti, sì che possa parlarsi di mera concorrenza. Intanto un legame fra essi può rinvenirsi nei rispettivi rapporti con il giudizio davanti al giudice interno non costituzionale, che, per quanto è stato detto da ultimo, costituisce un punto di riferimento comune. Ma soprattutto va considerato che, come è stato detto nel corso della relazione, su ciascuno degli organi abilitati alla tutela dei diritti umani incombe, a pari livello, il dovere di considerare l'interpretazione (e, cioè, l'estensione e lo spessore della garanzia) data ai valori umani dagli altri, e così di perseguire, attra-

verso il reciproco adeguamento delle rispettive giurisprudenze, quella continua communicatio iuris - e quindi quella tendenziale convergenza di soluzioni, quella assidua ricerca di consenso rispettosa del dissenso - cui è affidato il destino di quei valori.