

CONFRONTO DI IDEE

LEONARDO FILIPPI

Il conflitto tra la Corte europea e la Consulta

SOMMARIO: 1. I prodromi del conflitto. – 2. Il rango costituzionale della CEDU. – 3. La sentenza n. 49 del 2015 della Consulta. – 4. La Grande Camera Parrillo c. Italia. – 5. Aspettando la risposta della Grande Camera...

1. Il dialogo, ma, forse, sarebbe più corretto parlare di conflitto, tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la nostra Corte costituzionale (ma anche tra questa e la Corte di cassazione non sono mancate le scintille) ha una storia risalente nel tempo. Infatti, da sempre la Consulta ha avvertito come un pericolo la giurisprudenza europea. Solo nella sentenza n. 388 del 1999 la Corte costituzionale riconosceva una parità tra la fonte sovranazionale e quella costituzionale, affermando che le garanzie internazionali dei diritti umani e quelle costituzionali «si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione». Ma successivamente la Consulta, mentre apparentemente ha riconosciuto la «funzione interpretativa eminente» (sent. n. 348 del 2007) della Corte di Strasburgo, la quale ha il diritto di pronunciare la «parola ultima» (sent. n. 349 del 2007), ha però sempre escluso che la Convenzione europea rientri tra i trattati cui la Costituzione italiana riserva una «speciale copertura costituzionale», cioè i Patti lateranensi, contemplati dall'art. 7 Cost., i trattati concernenti la condizione giuridica dello straniero di cui all'art. 10, co. 2, Cost. e i Trattati UE, ricondotti, come è noto, all'art. 11 Cost.

2. Eppure la Corte costituzionale aveva diversi argomenti per riconoscere alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo un rango costituzionale.

Essa avrebbe potuto, anzitutto, basare le sue argomentazioni sull'art. 2 Cost. ed è grave che la Consulta l'abbia ignorato perché, soprattutto su di esso, si fonda la «copertura costituzionale» della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È infatti innegabile il fondamentale ruolo della Convenzione europea al fine di perseguire il primario valore costituzionale della tutela dei diritti umani: se l'Italia «riconosce e garantisce» a livello costituzionale i diritti inviolabili della persona umana (art. 2 Cost.), la CEDU è all'evidenza lo strumento essenziale di tutela di tali «diritti inviolabili», che sono gli stessi sanciti nella Convenzione europea.

Si aggiunga che, poiché l'ordinamento costituzionale italiano prescrive all'art. 10, co. 1, Cost. l'automatico recepimento nell'ordinamento delle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», è difficile negare che il ri-

spetto dei diritti umani rientri a pieno titolo tra le norme internazionali «generalmente riconosciute». Invece, la sentenza n. 349 del 2007 precisa che il primo comma dell'art. 10 Cost. «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».

Ma anche facendo perno sull'art. 11 Cost. la Corte costituzionale avrebbe dovuto riconoscere un ruolo costituzionale alla Convenzione europea. Com'è noto, infatti, l'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» (disposizione pensata per consentire la partecipazione italiana alle Nazioni Unite e che ha giustificato il recepimento dei diversi trattati dell'Unione europea). Non si comprende come all'ordinamento convenzionale europeo, che dispone di un organo di giustizia (allo stesso modo della Corte di giustizia per la UE e dei tribunali ecclesiastici per la Chiesa cattolica), ora con funzione anche di consultazione preventiva e che tutela i diritti umani, non debba riconoscersi il ruolo di ordinamento giuridico che assicuri «la pace e la giustizia fra le Nazioni».

Ma, secondo la Consulta, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo sarebbe «diversa» (*sic* sent. n. 348), sia dai Trattati UE sia dal Concordato per «la particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie», con la conseguenza che esse sono sottoposte a scrutinio di costituzionalità con riguardo alla intera Costituzione, mentre le altre due menzionate categorie lo sono solo quanto ai principi supremi dell'ordinamento statale e ai diritti inalienabili della persona. In conclusione, la Consulta ancora il regime interno della Convenzione europea all'art. 117, co. 1, Cost., il quale, com'è noto, sancisce la regola secondo cui la potestà legislativa deve esercitarsi «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». A nostro parere, contrariamente a quanto afferma la Corte, la Convenzione europea pone limitazioni alla sovranità nazionale, in quanto la partecipazione dell'Italia alla CEDU comporta l'accettazione dei relativi obblighi, in particolare in materia di diritti delle persone sottoposte alla giurisdizione italiana, giurisdizione che è la tipica espressione della sovranità nazionale. Inoltre l'ordinamento convenzionale europeo dispone di un organo giurisdizionale, unico legittimato all'interpretazione della CEDU, le cui sentenze hanno forza vincolante ed esecuzione negli Stati membri (a norma dell'art. 46 CEDU). Infine l'ordinamento convenzionale europeo rientra a pieno titolo tra gli ordinamenti che assicurano «la pace e la giustizia fra le nazioni», e per convin-

cersene basta leggere il preambolo della Convenzione europea, secondo cui i diritti umani e libertà fondamentali «*are the foundation of justice and peace in the world*». Ma, nonostante tali evidenti caratteristiche, la Consulta non considera l'ordinamento convenzionale europeo tra quelli che assicurano "la pace e la giustizia fra le nazioni".

L'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, si palesa perciò assai riduttiva perché ignora il nesso esistente tra la Convenzione europea e gli artt. 2, 10 e 11 Cost., che le riconoscono rango costituzionale, ponendola quindi sullo stesso piano delle disposizioni della Costituzione.

Invece, l'assimilazione della Convenzione europea alla generalità degli accordi internazionali ha condotto la Corte, nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007, a collocarla su un piano sub-costituzionale (sebbene supra-legislativo), a rivendicare la propria competenza a giudicare non solo il contrasto fra norme interne e Convenzione europea, ma anche la compatibilità delle norme della Convenzione europea con l'intera Costituzione.

3. Come si vede, dunque, la Corte costituzionale, negli ultimi anni, aveva posto le premesse di un conflitto con la Corte europea, assumendo una posizione di anacronistica difesa dei confini nazionali contro la percepita "invasione" del diritto europeo e restando abbarbicata su una gerarchica concezione che pretendeva il primato della nostra Costituzione sul diritto dell'Unione europea, tanto da affermare perentoriamente il «predominio assiologico della Costituzione sulle norme della CEDU» (sent. n. 49 del 2015).

Con la pronuncia n. 49 del 2015, la Consulta ha superato il segno perché ha cercato di ridurre oltremodo la portata delle sentenze della Corte europea, spingendosi ad affermare che «ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata (sentenza n. 236 del 2011)», quasi imponendo un confronto tra il ruolo del giudice europeo, che tenta di relegare al caso specifico esaminato, e quello più ampio, invece, del giudice costituzionale il quale, come la Consulta aveva affermato nelle sentenze n. 264 del 2012 e n. 85 del 2013, effettua una valutazione «"sistemica e non frazionata" dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata» e il «necessario bilanciamento in modo da assicurare la "massima espansione delle garanzie" di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca». Ma la Corte costituzionale chiarisce subito che il ruolo dei giudici nazionali non è quello di «passivi ricettori di un comando esecutivo impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdiziona-

le» perché il giudice italiano deve attenersi all'art. 101, co. 2, Cost., che «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto [...] e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento». La Corte costituzionale distingue a seconda che il giudice nazionale torni ad occuparsi di una specifica causa rispetto alla quale la Corte di Strasburgo abbia pronunciato una sentenza ovvero al di fuori di tale caso. Nella prima ipotesi «il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo [...] perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sent. n. 210 del 2013)». Ma, al di fuori di questo caso, «l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri», i quali «non potranno ignorare l'interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione», perché è «solo un "diritto consolidato", generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo». In altri termini, l'obbligo di interpretazione conforme alla norma convenzionale, quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, e «fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sent. n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009)», sussiste solo in presenza di una giurisprudenza europea consolidata e non in tutti gli altri casi. Pertanto, quando il giudice nazionale nutra dubbi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, «va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un "diritto consolidato", è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale». Dunque in queste ipotesi il giudice ordinario potrà limitarsi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata senza necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. e senza tener conto dell'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In altre parole, secondo la Corte costituzionale, il giudice interno non è tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea se non nei casi di "diritto consolidato" o di "sentenza pilota" (tra l'altro, con la difficoltà di accertare quando si tratti veramente di sentenza pilota invece che di pronuncia eccentrica e singolare), violando in tal modo l'art. 46 CEDU che sancisce invece la forza vincolante della sentenze di Strasburgo. Risulta evidente la concezione

piramidale che la Consulta ha dei rapporti tra le Carte e, in definitiva, tra le Corti, un'impostazione non accettabile sul piano della teoria delle fonti normative. Insomma, la Corte costituzionale si è auto-investita del supremo ruolo di "Corte delle Corti", gerarchicamente sovraordinata alla Corte europea, presentandosi come l'unica legittimata ad affermare la tutela dei diritti fondamentali. Ma il ragionamento della Consulta si fonda su un falso presupposto, e cioè su una "gerarchia tra le Carte", che considerava la Convenzione europea (e, secondo la Consulta, ogni altra Carta resa esecutiva con legge comune) "interposta" e comunque subcostituzionale. La Corte costituzionale, in tutti questi anni, non ha mai accettato l'idea che Costituzione e Convenzione europea possano essere poste sullo stesso piano e debbano essere interpretate reciprocamente, cioè l'una alla luce dell'altra, in maniera tra loro paritaria, in modo da garantire la massimizzazione della tutela dei diritti, senza alcuna formale gerarchia delle fonti. Essa ha, di fatto, ampliato il proprio "margine di apprezzamento" e invece del tutto ignorato il principio di sussidiarietà, che altro non è, sul piano sostanziale, che il principio della "miglior tutela", un principio pacifico nella Costituzione, anche se non esplicitamente enunciato, a differenza di quanto è espressamente statuito nell'art. 53 CEDU e nell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: quando la Costituzione è più garantista la sussidiarietà non opera; quando, però, la garanzia della CEDU è superiore questa interviene in via sussidiaria. Tale principio di sussidiarietà è stato confermato dalla Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo - Dichiarazione di Brighton (19 e 20 aprile 2012), che chiarisce che «Gli Stati Parti e la Corte condividono la responsabilità di raggiungere l'effettiva attuazione della Convenzione, sostenuta dal principio fondamentale della sussidiarietà» e risulterà ribadito con l'entrata in vigore del Protocollo n. 15, nel nuovo considerando: «Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

Testo integrale riservato ai soli Abbonati