



**CORTE COSTITUZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE
NEL SINDACATO DELLE LEGGI PER CONTRASTO CON
L'ARTICOLO 117, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE**
(*NOTA A CORTE COST.*, [22 OTTOBRE 2007, N. 348](#), E [24 OTTOBRE 2007, N. 349](#))

di

Renzo Dickmann
(*Consigliere della Camera dei deputati*)

21 novembre 2007

1. La Corte costituzionale nelle sent. 22 ottobre 2007, n. 348, e 24 ottobre 2007, n. 349, ha fornito indicazioni fondamentali ed innovative in materia di determinazione delle indennità in caso di espropriazione e di occupazione acquisitiva ed ha messo a fuoco un originale metodo di indagine circa la conformità della legislazione interna al diritto internazionale, che presuppone il sindacato dello stesso diritto internazionale rispetto all'ordinamento costituzionale interno, fondandolo sul primo comma dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del titolo V della Parte II della Costituzione, dove si prevede: "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".

Il presente commento è limitato all'approfondimento di tale aspetto, in particolare per verificare il ragionamento della Corte in ordine alle scelte adottate in sede di definizione delle relazioni tra ordinamento costituzionale interno ed ordinamento internazionale.

2. Nelle due sentenze sono censurati, rispettivamente, i commi 1 e 2, e il comma 7-*bis*, dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), per

violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dei quali è stata autorizzata la ratifica e data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Rinviando alle due sentenze per la parte nella quale sono illustrate le ragioni delle censure in ordine alle modalità di calcolo delle indennità previste dalla legislazione dichiarata incostituzionale¹, in questa sede rileva il fatto che la Corte si sia riconosciuta competente a sindacare la conformità del diritto internazionale, ritenuto violato dalla legislazione statale o regionale, rispetto all'ordinamento costituzionale interno, preventivamente alla verifica della legittimità di tale legislazione ove impugnata per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

Si tratta di una competenza pregiudiziale che la Corte si assume innovando la propria precedente giurisprudenza in materia, sulla base dell'asserita originalità del primo comma dell'art. 117 rispetto agli artt. 10 e 11 Cost..

Sul punto la Corte muove dall'analisi dei rapporti tra sistema CEDU, integrato dagli obblighi derivanti dalle violazioni della CEDU accertate con sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo, e giudici nazionali: tali rapporti, come definiti dalla normativa CEDU², non consentono di ritenere che i giudici nazionali, ancorché giudici comuni del sistema CEDU, possano disapplicare le norme interne in contrasto con il sistema CEDU, come pure alcuna giurisprudenza di merito e di legittimità ha ritenuto, con il conforto di parte della dottrina³.

¹ Sent. n. 348, punto 5 in diritto; sent. n. 349, punto 7 in diritto.

² Sent. 348, punto 3.1 in diritto.

³ Vedi note 13, 14 e 15. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità sulla questione si veda l'ampio ed approfondito lavoro di A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa. Riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it; La posizione sul punto delle corti supreme di altri paesi è differenziata, come rileva A. COLELLA, *op. ult. cit.*, 81 ss.. Si propende per la disapplicazione nella giurisprudenza e nella dottrina in Francia e Olanda; la disapplicazione è invece esclusa in Austria, dove il sistema delle norme CEDU integra il parametro di costituzionalità; in Spagna i giudici devono utilizzare le disposizioni della CEDU e degli altri accordi internazionali sui diritti umani come strumento interpretativo della Costituzione, anche se le norme patrizie rimangono sottoposte al controllo di costituzionalità; in Germania il Tribunale federale costituzionale (BVG) propende a considerare le norme CEDU come equiordinate alla Costituzione e, come tali, vincolanti i giudici ad individuare un'interpretazione conforme del diritto legislativo interno; nel Regno Unito, se le corti non riescono ad individuare un'interpretazione armonizzatrice del diritto interno con le norme del sistema CEDU, formulano una *declaration of incompatibility*, con la quale rimettono la questione al parlamento: la legge non può essere disapplicata ed occorre un intervento legislativo parlamentare, in collaborazione con il governo. In dottrina sul tema si vedano F. PALERMO, *Il Tribunale costituzionale federale e la teoria selettiva dei controllimiti*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it; C. BOLOGNA, *Il divieto di pubblicazione di sondaggi elettorali disapplicato in Francia perché in contrasto con la CEDU*, in *Quad. cost.*, 2002, 99 ss.; F. DURANTI, *Il Tribunal constitucional e la nuova Costituzione europea*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it. Più in generale si vedano G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale "a più facce"*, in *Pol. dir.* 1997, 349 ss.; P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*,

Secondo la Corte la “disapplicazione” come modalità di soluzione di un contrasto tra norme è consentita ai giudici nazionali solo al fine di permettere alle norme *comunitarie* di “avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione” in modo omogeneo e contemporaneo in tutti gli Stati membri, “senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento”, richiamando a tal fine la nota giurisprudenza di cui alle sent. 27 dicembre 1973, n. 183, e 8 giugno 1984, n. 170.

Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è l’art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Pertanto la Corte esclude che tale indirizzo giurisprudenziale possa riguardare anche le norme CEDU, come già aveva avuto modo di sostenere nella sent. n. 188 del 1980⁴, dove aveva escluso per esse l’applicazione dell’art. 11 Cost. “non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale”.

Secondo la Corte⁵ le norme del sistema CEDU sono diverse dalle norme comunitarie “nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell’ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto”.

La Corte esclude anche che le norme del sistema CEDU possano assumersi limitative della sovranità interna *ratione materiae*, in quanto inerenti alla “materia” dei diritti fondamentali ai sensi dell’art. 11 Cost.: tali norme, anche se vincolano l’Italia e gli altri stati membri dell’Unione europea e tutti gli stati dell’Unione sono anche membri del Consiglio d’Europa, tuttavia operano non come norme connesse all’esercizio di competenze comuni, bensì come norme di diritto internazionale pattizio, quindi secondo un rapporto “variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale”⁶.

Comunque la Corte aveva di recente confermato un proprio consolidato indirizzo, per il quale è comunque possibile attribuire alle norme internazionali pattizie relative ai diritti

Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana, in *Riv. dir. internaz.*, 1983, 306 ss.; F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa*, Torino, 1994; L. MONTANARI, *I diritti dell’uomo nell’area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Padova, 2003; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2002, 1355 ss.

⁴ Corte cost., sent. 22 dicembre 1980, n. 188, punto 5 in diritto.

⁵ Sent. n. 348, punto 3.3 in diritto.

⁶ Sent. n. 349, punto 6.1 in diritto.

fondamentali della persona “grande importanza nella stessa interpretazione delle corrispondenti, ma non sempre coincidenti, norme contenute nella Costituzione”⁷.

Secondo la Corte non vale nemmeno rilevare che i diritti fondamentali definiti dal sistema CEDU e dalla relativa giurisprudenza interpretativa della Corte europea dei diritti dell’Uomo siano stati qualificati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee come “principi generali del diritto comunitario”⁸: la Corte al riguardo sostiene che tali “diritti-principi” per operare come parametro giuridicamente vincolante devono essere ricondotti al diritto comunitario, quanto meno nei contenuti attualmente ad essi riconosciuti dalla Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, che, presentando la natura di accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo - quindi non di atto normativo comunitario - ha mero rilievo interpretativo.

La richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che riconosce ai diritti fondamentali rilevati dalla Corte europea dei diritti dell’Uomo il valore di “principi generali del diritto comunitario”, vale infatti solo per fattispecie nelle quali sia applicabile il diritto comunitario, quali atti comunitari, atti nazionali di attuazione di norme comunitarie o deroghe nazionali a norme comunitarie assertivamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali⁹.

Ne deriva che il sistema delle norme CEDU ed il sistema delle norme comunitarie rimangono allo stato due sistemi giuridici distinti.

Secondo la Corte tale ricostruzione è implicita nel nuovo testo dell’art. 117 Cost., dove si distinguono i vincoli derivanti dall’*ordinamento comunitario* da quelli derivanti dagli *obblighi internazionali*. Solo i primi secondo la Corte¹⁰ comportano cessione di sovranità, “anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell’intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione”.

La Corte esclude¹¹ inoltre che le norme del sistema CEDU, in quanto norme pattizie, possano ricadere nell’ambito di operatività dell’art. 10, primo comma, Cost., ricordando la propria costante giurisprudenza sul punto, secondo la quale l’art. 10 Cost., con l’espressione “norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, si riferisce solo a norme *consuetudinarie* e dispone l’adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell’ordinamento giuridico italiano. Ne fa derivare l’impossibilità di assumere le norme pattizie generali, e

⁷ Corte cost., 23 novembre 2006, n. 393, punto 6.1 in diritto, ed ult. giur. cost. ivi cit.

⁸ Sent. n. 349, punto 6.1 in diritto.

⁹ Sent. n. 349, punto 6.1 in diritto.

¹⁰ Sent. n. 348, punto 3.3 in diritto.

¹¹ Sent. n. 348, punto 3.4 in diritto; sent. n. 349, punto 6.1 in diritto.

quelle del sistema CEDU in particolare, quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole, ovvero come norme interposte *ex art. 10* della Costituzione.

La Corte esclude¹² infine che le norme del sistema CEDU possano ricadere, in quanto tali, nell'ambito delle norme internazionali che regolano la condizione giuridica dello straniero, ai sensi del secondo comma dell'art. 10 Cost..

3. Esaminando quindi nel merito le questioni di legittimità costituzionale delle citate disposizioni dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, con particolare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte assume come "norma interposta" l'art. 1 del citato primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'Uomo.

In proposito osserva che l'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla CEDU. Tale Convenzione, come le altre norme pattizie, ancorché a contenuto generale, non può di per sé essere considerata dai giudici nazionali - che agiscano quali giudici comuni del sistema delle norme CEDU - come base di legittimazione per disapplicare le norme legislative interne con essa in contrasto. La Corte pertanto smentisce in modo netto sul punto una giurisprudenza di merito (non condivisa dai giudici amministrativi) favorevole alla disapplicazione¹³, avallata anche dalla Corte di cassazione¹⁴ e da certa dottrina¹⁵.

¹² Sent. n. 349, punto 6.1 in diritto.

¹³ Trib. Genova, sent. 30 novembre 2000 n. 4114; Corte d'Appello di Firenze, sent. 20 gennaio 2005, n. 111 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte d'Appello Firenze, sez. I, 14 luglio 2006, n. 1403; Tribunale di Roma, 9 novembre 2006 (in *Cass. pen.*, 2007, 242 ss.).

¹⁴ Corte cass., sez. I pen., sent. 10 luglio 1993 n. 2194 (in *Cass. pen.*, 1994, 439 ss.); Corte cass., sez. I civ., sent. n. 8 luglio 1998, n. 6672 (in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/1998); Corte cass., sez. I civ., sent. 19 luglio 2002, n. 10542; Corte cass., SS.UU. civ., sentt. 26 gennaio 2004, nn. 1338, 1339, 1340 e 1341 (in *Corriere giuridico*, 2004, 600 ss.); Corte cass., sez. lav., sent. 10 marzo 2004, n. 4932 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte cass., sez. lav., sent. 27 marzo 2004, n. 6173 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte cass., sez. I civ., sent. 11 giugno 2004, n. 11096; Corte cass., sez. I civ., 15 aprile 2005, n. 7923; Corte cass., sez. I civ., 22 luglio 2005, n. 15489; Corte cass., SS.UU. civ., sent. 23 dicembre 2005, n. 28507 (in *Corriere giuridico*, 2006, 833 ss.); Corte cass., sez. I pen., sent. 3 ottobre 2005, n. 35616 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte cass., sez. I pen., sent. 3 ottobre 2006, n. 32678 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte cass., sez. I pen., sent. 25 gennaio 2007, n. 2800 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it); Corte cass., sez. V, sent. 2 febbraio 2007, n. 1329 (in *Atti del Seminario di Ferrara*, 9 marzo 2007, consultabili in www.dsg.unife.it).

¹⁵ Si veda, ad esempio, A. COLELLA, *Verso un diritto comune delle libertà in Europa*, cit., 59 e 88; R. CONTI, *Le Sezioni Unite ancora sulla legge Pinto: una sentenza storica sulla via della piena attuazione della CEDU*, in *Corriere giuridico*, 2006, 835 ss.; M. PACINI, *Verso la disapplicazione delle disposizioni legislative contrarie alla CEDU*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, 386 ss. (peraltro anche con spunti critici); A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in www.forumcostituzionale.it; M. MENGOLZI, *Il diritto all'equo indennizzo per l'irragionevole durata del processo trova il suo fondamento direttamente nella Cedu*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Secondo la Corte infatti il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., “se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive”, in quanto fonti internazionali assunte a produrre effetti con leggi di autorizzazione, da considerare fonti interne atipiche sul piano formale¹⁶, “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*. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi”¹⁷.

L'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo, secondo la Corte¹⁸ non può quindi “essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11)”, e non opera soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, ma riguarda ogni tipo di potestà legislativa, sia statale sia regionale. Ancora più chiaramente, nella sent. n. 349, afferma¹⁹ che il nuovo primo comma dell'art. 117 Cost. “colma la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

4. La Corte passa quindi ad illustrare la modalità “tecnica” di svolgimento del proprio giudizio in ordine ad eventuali norme legislative interne in contrasto con norme pattizie generali, quali le norme del sistema CEDU. Il percorso argomentativo seguito dalla Corte è dettagliato nella sent. n. 348, alla quale la successiva sent. n. 349 fa essenzialmente rinvio²⁰.

In proposito la Corte osserva che la struttura dell'art. 117, primo comma, Cost., “si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto 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. A prescindere dall'utilizzazione, per indicare tale tipo di norme, dell'espressione ‘fonti interposte’, ricorrente in dottrina ed in una nutrita serie di pronunce (della) Corte (*ex plurimis*,

¹⁶ Per tale nozione si veda R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 215 ss.

¹⁷ Sent. n. 348, punto 4.3 in diritto; sent. n. 349, punti 6.1 e 6.2 in diritto.

¹⁸ Sent. n. 348, punto 4.4 in diritto.

¹⁹ Punto 6.2 in diritto.

²⁰ Spec. punto 6.2.

[sentenze n. 101 del 1989](#), [n. 85 del 1990](#), [n. 4 del 2000](#), [n. 533 del 2002](#), [n. 108 del 2005](#), [n. 12 del 2006](#), [n. 269 del 2007](#)), ma di cui viene talvolta contestata l'idoneità a designare una categoria unitaria" la Corte riconosce che "il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli 'obblighi internazionali' che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni".

Nel caso sottoposto alla valutazione della Corte, il parametro di cui al primo comma dell'art. 117 viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, come interpretate dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo, ai sensi dell'art. 32, paragrafo 1, della CEDU, la cui funzione è quella di dare sostanza in via interpretativa agli obblighi internazionali dello Stato discendenti dal sistema delle norme CEDU²¹, su richiesta dei giudici interni operanti come giudici comuni del sistema CEDU²².

Muovendo dal caso in esame la Corte afferma che le norme del sistema CEDU, quali interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo – quindi in generale le norme internazionali pattizie – *non acquistano la forza delle norme costituzionali e perciò non sono immuni dal controllo di legittimità costituzionale*²³.

Esse anzi rimangono ad un livello "sub-costituzionale"²⁴, per effetto del particolare procedimento che ne autorizza la ratifica e ne consente l'esecuzione: per integrare il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost. devono essere a loro volta conformi a Costituzione. La particolare natura di tali norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, secondo la Corte "fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (*ex plurimis*, [sentenze n. 183 del 1973](#), [n. 170 del 1984](#), [n. 168 del 1991](#), [n. 73 del 2001](#), [n. 454 del 2006](#)) o dei principi supremi (*ex plurimis*, [sentenze n. 30](#) e [n. 31 del 1971](#), [n. 12](#) e [n. 195 del 1972](#), [n. 175 del 1973](#), [n. 1 del 1977](#), [n. 16 del 1978](#), [n. 16](#) e [n. 18 del 1982](#), [n. 203 del 1989](#)), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le 'norme interposte' e quelle costituzionali"²⁵.

Secondo la Corte "l'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione". Sempre

²¹ Sent. n. 348, punto 4.5 e 4.6 in diritto.

²² Sent. n. 349, punto 6.2 in diritto.

²³ Sent. n. 348, punto 4.7 in diritto.

²⁴ La Corte aveva in precedenza ritenuto che le norme internazionali pattizie avessero il rango della legge ordinaria con la quale ne è autorizzata la ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost. (ad esempio, si veda Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 188, punto 5 in diritto).

²⁵ Sent. n. 348, punto 4.7 in diritto; sent. n. 349, punto 6.2 in diritto.

secondo la Corte in occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne “occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta”. Nell’ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale la Corte *“ha il dovere di dichiarare l’inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall’ordinamento giuridico italiano”*, sulla base di un sindacato ispirato “al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall’art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione”²⁶.

La Corte ribadisce la propria competenza a sindacare le norme di diritto internazionale pattizio, sostenendo²⁷ che “la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l’ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall’art. 11 della Costituzione”.

Svolge quindi tale accertamento con riferimento alle disposizioni impugnate, associando come parametri costituzionali i primo comma dell’art. 117 e l’art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà²⁸.

5. Le sentenze in commento rappresentano dunque una decisiva evoluzione della giurisprudenza della Corte sul profilo del rapporto tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale e recano affermazioni radicali ed inequivoche, che sgombrano il campo da ogni precedente indicazione giurisprudenziale o dottrinale difforme. Su tali affermazioni della Corte si propongono alcune considerazioni, per evidenziarne talune implicazioni anche problematiche.

In primo luogo occorre soffermarsi su quanto previsto dalla Convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969 e ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112.

Tale Convenzione opera una codificazione del diritto *consuetudinario* in materia di trattati internazionali e si applica alle parti contraenti nella misura in cui non se dimostri il contrasto con il diritto consuetudinario ivi consolidato. Inoltre alle parti contraenti di atti

²⁶ Sent. n. 348, punto 4.7 in diritto.

²⁷ Sent. n. 348, punto 4.7 in diritto.

²⁸ Sent. n. 348, spec. punto 5.7 in diritto; sent. n. 349, punto 8 in diritto.

internazionali che non siano anche parti della Convenzione di Vienna si applica direttamente il diritto consuetudinario in materia di diritto dei trattati, secondo quanto risulta dall'art. 3 di tale Convenzione. Ne deriva che il canale "costituzionale" attraverso il quale tale Convenzione dispiega effetti all'interno dell'ordinamento italiano deve intendersi direttamente l'art. 10, primo comma, Cost..

In particolare per il tramite di tale "canale" costituzionale appartengono alla dimensione del diritto internazionale consuetudinario generale anche le previsioni di cui agli artt. 26 e 27 di tale Convenzione: l'art. 26 prevede che "ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono applicarlo secondo buona fede" (*pacta sunt servanda*) e l'art. 27 prevede in particolare che "una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato".

Quanto premesso induce a riflettere sulla decisione della Corte di intervenire nella dimensione del rispetto dei trattati da parte dei legislatori statale e regionali, seppure con riferimento a singoli casi, assumendosi il ruolo di verificarne la previa costituzionalità quale condizione perché essi possano integrare il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Infatti le pronunce in commento sembrano integrare il vincolo di cui a tale disposizione costituzionale con una "clausola di salvaguardia della Costituzione" (di creazione giurisprudenziale), che forse merita di essere adeguatamente ponderata rispetto al diritto internazionale consuetudinario (ancorché consolidato) dei trattati.

In particolare, se può condividersi in linea di principio la necessità che occorra un sindacato interno di costituzionalità dei trattati internazionali, non si può fare a meno di notare come questo non possa contraddire le regole di tale diritto internazionale consuetudinario.

Inoltre tale sindacato dovrebbe utilmente svolgersi *prima* della relativa ratifica, nel procedimento legislativo di autorizzazione di cui all'art. 80 Cost., nel rispetto dei citati artt. 26 e 27 della Convenzione di Vienna, nel corso di quello che si è avuto modo di definire nella funzione un procedimento di controllo e di approvazione dell'operato del Governo in sede di stipula dei trattati²⁹.

Non si condivide poi l'assunto per il quale la Corte considera tali fonti internazionali come "sub-costituzionali", in ragione del procedimento legislativo di cui all'art. 80 Cost.. In proposito si è avuto modo di sostenere che il procedimento legislativo ivi qualificato non sia aggravato sul piano formale, ma sia al contrario limitativo della competenza del legislatore

²⁹ R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 216, e bibl. ivi cit..

ordinario in rapporto alla funzione esercitata, di mera autorizzazione alla ratifica, non anche di modifica dei contenuti del trattato³⁰.

Ancora l'art. 80 Cost. copre solo in parte l'insieme dei trattati sottoscritti dall'Italia, in quanto non sono sottoposti ad esame parlamentare di autorizzazione alla ratifica gli atti stipulati in forma semplificata (che cioè entrano in vigore all'atto della sottoscrizione da parte dei rappresentanti dei governi dei paesi che ne sono parte).

Tuttavia tutti gli atti internazionali sottoscritti dall'Italia sono inseriti nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, ai sensi dell'art. 1, primo comma, lett. f), della legge 11 dicembre 1984, n. 839, compresi quelli stipulati in forma semplificata, e sono anche pubblicati in un supplemento trimestrale della *Gazzetta Ufficiale* e trasmessi alle Camere ai sensi dell'art. 4 della medesima legge n. 839 del 1984.

Nei propri argomenti la Corte assimila i soli trattati ratificati tra le fonti "sub-costituzionali" senza tener conto degli atti internazionali stipulati in forma semplificata, che secondo il diritto internazionale sono dotati della medesima natura e della medesima forza di quelli che entrano in vigore previo scambio di ratifiche (e previa legge di autorizzazione alla ratifica).

Questa notazione sembra indebolire il ragionamento della Corte quanto meno sul punto del rango normativo dei trattati internazionali nel loro rilievo "sub-costituzionale" (o, se si vuole, "super-legislativo") quali norme interposte ai fini di cui alle sentenze in esame, che in ogni caso hanno il merito di aver individuato una clausola di garanzia (può trattarsi di un "principio supremo"?), in base alla quale rendere possibile una verifica in concreto della costituzionalità degli atti internazionali in vigore per l'Italia.

La soluzione individuata presenta un ulteriore profilo problematico sul piano del diritto internazionale.

Infatti la Corte in tale dimensione non rileva autonomamente, in modo indistinto, dallo Stato italiano, di cui è pur sempre organo con rilevanza interna, alla luce delle chiare previsioni della citata Convenzione di Vienna. Ne consegue che essa dovrebbe ritenersi vincolata agli obblighi giuridici (non anche politici) legittimamente assunti in sede internazionale dall'Italia nella Convenzione e, soprattutto, *nel diritto derivato* posto in essere secondo le forme da essa previste (incluse le pronunce interpretative di organi giurisdizionali).

³⁰ R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, 217. In particolare sul punto non si registra armonia tra la sent. 348 e la sent. n. 349, punti 6.1 e 6.2 in diritto, rendendo quindi la questione tutt'altro che pacifica anche per la stessa Corte.

Per sottrarsi a tali obblighi la Corte sostiene come l'Italia sia univocamente tenuta al rispetto del diritto internazionale solo ove esista una “cessione di sovranità”, come a seguito dell'entrata in vigore dei Trattati comunitari e del Trattato sull'Unione europea, non anche una mera “limitazione di sovranità”³¹, come nel caso della CEDU e – si dovrebbe aggiungere, per completezza – di tutte le altre Convenzioni che creano un sistema normativo che si alimenta di un “diritto derivato”, quale, solo per esemplificare, lo Statuto delle Nazioni Unite (si pensi al “diritto derivato” prodotto dal Consiglio di sicurezza, che di recente ha anche inciso nella sfera patrimoniale di singoli cittadini europei sotto il giustificativo del contrasto al terrorismo internazionale ed alle relative fonti di finanziamento).

In ogni caso si ritiene di preservare la nuova giurisprudenza della Corte sotto tale profilo osservando che la Corte può, sì, pronunciarsi su atti internazionali in vigore per l'Italia nei termini illustrati, *ma limitatamente ai relativi effetti di diritto interno*, restando a carico dello Stato la responsabilità finale di evitare contenziosi con le altre parti dei medesimi atti internazionali in seguito alle pronunce della Corte, nonché di promuovere l'adozione di rimedi legislativi nell'ordinamento interno.

In secondo luogo la Corte, per escludere la legittimità di una norma internazionale assunta quale norma interposta in sede di applicazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., dovrebbe adottare una pronuncia di accoglimento riferita all'ordine di esecuzione della legge di autorizzazione alla ratifica dell'atto internazionale *de quo*, in modo da far cessare la produzione di ulteriori effetti di tale atto.

Quid iuris nel caso in cui vengano in questione atti internazionali stipulati in forma semplificata, che cioè entrano in vigore all'atto della firma, senza ordine di esecuzione? In tal caso la Corte, che non può pronunciarsi sull'atto in sé, per la evidente carenza di competenza derivante dalla chiara previsione di cui all'art. 134 Cost., non potrebbe nemmeno pronunciarsi sui relativi effetti, in quanto manca il tramite dell'ordine di esecuzione.

Conseguentemente non si condivide l'affermazione nella quale la Corte³² si considera in linea di principio competente ad “espungere” la norma internazionale dall'ordinamento italiano, potendo evidentemente al più determinarne solo la cessazione di efficacia, e soprattutto nei limiti della natura della pronuncia della Corte, di accoglimento o di rigetto.

Si immagina quindi che la Corte abbia la possibilità di percorrere due strade “lineari” per la concretizzazione del proprio giudizio sulla norma internazionale interposta.

³¹ Sent., n. 348, punto 3.3 in diritto. In caso di “cessione” di sovranità all'ordinamento nazionale si contrappone un diverso ordinamento, come nel caso dell'ordinamento comunitario. In caso di “limitazione” di sovranità ciò non avviene.

³² Sent. n. 348, punto 4.7 in diritto.

Potrebbe sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale della disposizione della legge di autorizzazione alla ratifica recante l'ordine di esecuzione nei casi in cui questa esista: in tal caso potrebbe pronunciare direttamente la cessazione degli effetti della norma internazionale con una pronuncia di accoglimento, come tale opponibile *erga omnes* all'interno dell'ordinamento italiano.

Potrebbe pronunciarsi solo sulla questione di legittimità costituzionale della legge interna assunta in contrasto con l'art. 117, primo comma, insieme alla norma interposta, ove questa appartenga ad un atto internazionale stipulato in forma semplificata: in tal caso potrebbe adottare una pronuncia di rigetto, nell'ambito della quale interpretare la norma internazionale interposta per contestarne la legittimità interna sul piano degli effetti ed escludere l'incostituzionalità della legge interna impugnata, limitando così gli effetti "internazionali" della propria pronuncia entro i caratteri propri delle sentenze interpretative di rigetto.

Ovviamente la Corte potrebbe praticare questa strada anche nel caso in cui, in presenza di un atto internazionale ratificato ed eseguito in base ad una legge, non ritenga di sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione.

In tale ipotesi evidentemente la natura della pronuncia, di rigetto, ne impedirebbe l'opponibilità *erga omnes*.

Tuttavia la soluzione consistente nell'adozione di una pronuncia interpretativa di rigetto presenta indubbi vantaggi.

Resterebbe preservato il raccordo tra ordinamento interno e ordinamento internazionale anche con riferimento agli atti internazionali stipulati in forma semplificata, ammessi all'efficacia negli ordinamenti degli stati parte, secondo consuetudine internazionale, all'atto della firma dei plenipotenziari.

Ove si presentasse la medesima questione in ordine alla medesima legge, il giudice di merito o di legittimità, in coerenza con le indicazioni della Corte, che nelle sentenze in esame ha definito la verifica della conformità della legislazione interna agli obblighi internazionali come una "questione di legittimità costituzionale"³³, dovrebbe riproporla alla Corte; non potrebbe invece argomentare dalla precedente eventuale pronuncia interpretativa di rigetto un'autorizzazione implicita a giustificare il mancato rispetto di tali obblighi internazionali, perché di fatto si porrebbe esso stesso quale giudice della legittimità della legge contestata rispetto all'art. 117, primo comma, Cost..

³³ Sent. n. 348, punto 4.3 in diritto; sent. n. 349, punto 6.2 in diritto.

Si ricorda che in ogni caso le interpretazioni sono vincolanti per le parti di atti internazionali solo se condivise (o concordemente definite), come lascia chiaramente intendere la citata Convenzione di Vienna all'art. 31, in materia di interpretazione dei trattati, nonché agli artt. 19-23, in materia di riserve ai trattati. In tal senso dovrebbe procedere il Governo, attraverso negoziati con le parti originarie.

6. In conclusione pare possibile ritenere che la Corte abbia messo a fuoco una questione essenziale: l'obbligo che la legislazione sia conforme al diritto internazionale non può implicare l'implicita accettazione che questo contenga deroghe all'ordinamento costituzionale interno.

Tuttavia la Corte, seguendo la giurisprudenza inaugurata con le pronunce in esame, nel procedere al sindacato di atti internazionali non può pienamente disporre del complesso dei propri strumenti decisorii, in stretta relazione al limite che essa incontra nell'art. 134 Cost..

In particolare la Corte non può alterare il tenore letterale di atti internazionali.

Si tratta di un limite alle proprie attribuzioni.

Inoltre una censura argomentata dalla Corte nei termini indicati ad un atto internazionale non si risolve stabilmente con la soluzione della correlata eventuale pronuncia sulla legittimità costituzionale, ma si configura come una questione di politica estera, che può essere definitivamente risolta solo in quella sede.

Nei casi in esame potrebbe pertanto essere valorizzata la posizione processuale nel giudizio di costituzionalità del Presidente del Consiglio dei ministri, qualificata dalla legge 11 marzo 1953, n. 87.

Si ricorda inoltre che tutte le pronunce della Corte sono trasmesse alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, Cost., i quali, "ove lo ritengano necessario", provvedono "nelle forme costituzionali".

Ne potrebbe nascere un modulo di cooperazione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri, responsabile per la negoziazione degli atti internazionali in quanto massimo rappresentante del Governo, possa tener conto delle indicazioni della Corte su atti internazionali, per avviare nella dimensione del diritto internazionale la messa a punto di soluzioni interpretative o di modifiche che permettano di superare, ove possibile e con la condivisione delle parti originarie, le riserve della Corte.

Eventuali iniziative del Governo in tal senso dovrebbero essere opportunamente rese note alle Camere (ed ai Consigli regionali interessati), nelle forme ordinarie di raccordo con i

ministri competenti. Sono evidentemente salve le iniziative legislative che il Governo dovesse ritenere opportune.