
La tutela (s)bilanciata dei diritti fondamentali dell'uomo *

di GIROLAMO STROZZI

SOMMARIO: I. Norme CEDU e diritto interno. I controlimiti. — II. La sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Maggio*. — III. Il contrasto tra norme CEDU e interessi “costituzionalmente protetti” in una recente sentenza della Corte costituzionale. — IV. Il diverso ruolo rivendicato dalla Corte costituzionale rispetto a quello della Corte di Strasburgo. La tutela “sistemica” dei diritti fondamentali. — V. L'eventuale rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. — VI. Il rapporto tra norme consuetudinarie internazionali e diritti fondamentali dell'uomo.

I. La nuova formulazione dell'art. 117, primo comma Cost., che impone al legislatore nazionale il rispetto degli obblighi internazionali, conferisce rilevanza costituzionale alle norme convenzionali e dunque anche a quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che rivestono un valore rinforzato rispetto alle norme interne. In tale ottica, come chiarito opportunamente dalla Corte costituzionale ¹, le norme interne configgenti con una norma della CEDU debbono ritenersi viziata da illegittimità costituzionale.

D'altro canto, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tramite il richiamo operato dall'art. 6 del TUE, ha assunto lo stesso valore dei Trattati e le sue disposizioni, quando abbiano un contenuto preciso e incondizionato, godono, al pari delle norme dell'Unione europea che rivestano i requisiti richiesti per la loro diretta applicabilità, del primato sulle norme nazionali, sia pure di rango costituzionale ², in forza dell'art. 11 Cost., anche nei rapporti “orizzontali” ³: per cui il giudice interno, qualora si verta in materia

* Questo scritto è destinato anche alla Raccolta di Studi in onore di Giuseppe Tesaro.

¹ Corte cost. n. 348 del 2007; cfr. G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in questa *Rivista*, 2009, p. 221.

² Corte cost. n. 399 del 1987.

³ Non è questo il caso, ad esempio, dell'art. 27 della Carta (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa) che necessita di essere precisato da ulteriori norme nazionali o dell'Unione, per cui non può esplicare efficacia diretta nei rapporti orizzontali: cfr. da ultimo Corte giust. 14 gennaio 2014, causa C-176/12 *Association de médiation sociale*, non ancora pubblicata.

“non estranea” all’ordinamento dell’Unione europea, ha il dovere di disapplicare direttamente qualsiasi norma interna configgente con una norma della Carta. Senza trascurare la considerazione che, quando una norma CEDU trovi puntuale rispondenza in una norma della Carta precisa e incondizionata, anche in tal caso la norma interna confliggente potrebbe essere direttamente disapplicata dai giudici nazionali — senza doversi rivolgere alla Corte costituzionale — non in forza della sua natura di norma convenzionale che gode della tutela rinforzata di cui all’art. 117 Cost. ma che rimane soggetta a verifica di conformità ad altre norme della Costituzione, bensì in quanto coincidente con una norma della Carta direttamente applicabile.

Unica eccezione possibile, secondo la dottrina dei controlimiti elaborata dalla stessa Corte costituzionale, può aversi quando l’applicazione della norma dell’Unione europea configga con “i diritti inalienabili della persona umana” e i “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale”⁴. Allora la Corte costituzionale, investita della controversia, può se del caso rilevare tale conflitto non sanabile (ad esempio attraverso uno sforzo interpretativo di conformità sostanziale) e sancire la non applicabilità della norma dell’Unione europea nell’ordinamento nazionale, che comporta tuttavia un giudizio di incostituzionalità della legge di esecuzione dei Trattati dell’Unione sia pure solo nei limiti in cui impone il rispetto della norma controversa.

Uguale riserva o “difesa” può, a maggior ragione, essere avanzata quando tale conflitto sorga nei confronti di una norma CEDU: ma in questo caso in termini diversi poiché — come si ricava dalla sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2012 oggetto del presente commento⁵ — il conflitto che può portare alla non applicazione della norma CEDU (come di altra norma convenzionale) è soggetto ad una valutazione più ampia ed elastica in quanto può concernere non solo la compatibilità con altre disposizioni costituzionali ma anche semplicemente con “principi, diritti e beni di rilievo costituzionale” o “preminenti interessi generali”.

Dunque un diverso controlimite, o meglio una sua diversa ampiezza, può essere chiamato ad operare a seconda che si frapponga all’applicazione di una norma dell’Unione europea o di altre norme convenzionali come quelle contenute nella CEDU che hanno rango sub-costituzionale in quanto norme interposte che integrano il con-

⁴ Corte cost n. 232 del 1989 e n. 509 del 1995.

⁵ Ma si veda già la sentenza della Corte cost. n. 348 del 2007.

tenuto dell'art. 117 Cost.: in questo secondo caso dunque con margini di apprezzamento più ampi e discrezionali.

A parte l'eventuale uso di questa riserva — che comunque presenta non pochi aspetti critici di ammissibilità almeno sul piano concreto ⁶ — si è venuto creando un sistema integrato di tutela dei diritti dell'uomo che si ripartisce principalmente su tre livelli ⁷: quello costituzionale interno, quello della CEDU, quello dell'Unione europea. Naturalmente, data la possibile non puntuale corrispondenza dei diritti sanciti ai tre livelli, o del loro contenuto ed ampiezza, possono verificarsi alcuni problemi di adeguamento, di scelta. In alcuni casi l'eventuale contrasto, o non puntuale convergenza, viene risolto da apposite norme specifiche (ad esempio l'art. 52 della Carta dispone che, quando si abbia corrispondenza tra i diritti in essa sanciti e quelli garantiti dalla CEDU, i primi devono essere applicati secondo il significato e la portata conferiti da quest'ultima, salvo che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa), o dall'obbligo di interpretazione conforme gravante sui giudici nazionali ⁸, o dal riconoscimento della prevalenza data all'interpretazione fornita dal competente organo giudiziario (l'interpretazione data dalla Corte della CEDU ha forza prevalente e vincolante, come riconosciuto anche dalla nostra Corte costituzionale). In linea generale, si deve seguire il principio generale e armonizzatore che impone di privilegiare la disciplina che meglio tutela il diritto fondamentale coinvolto di fronte al sorgere di una divergente tutela accordata da più norme applicabili al caso di specie.

Comunque quello che importa sottolineare è che non si deve, o non si dovrebbe pensare a un sistema di norme a tutela dei diritti fondamentali gerarchicamente ordinato a seconda della loro fonte (costituzionale, convenzionale, Unione europea), la prevalenza dovendo essere accordata, in assenza di altri criteri specifici di scelta, alla norma che, qualsiasi sia la sua provenienza, riesce a conseguire

⁶ Cfr. sul tema A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in questa *Rivista*, 2007, p. 734 ss.; U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, p. 1306 ss.; G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi integr. europ.*, 2009, p. 23 ss.; F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Padova, 2013, p. 434 ss.

⁷ Cfr. in proposito G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in questa *Rivista*, 2011, p. 837 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, op. cit., p. 225 parla di "un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali della persona, uniformità assicurata dall'interpretazione di ultima battuta demandata alla Corte di Strasburgo".

⁸ G. TESAURO, op. cit., p. 219.

nel caso concreto con maggiore efficacia e completezza la tutela del diritto fondamentale riconosciuto.

II. Un evidente esempio di contrasto tra un diritto fondamentale sancito dalla CEDU (art. 6) e “altri” diritti, o esigenze o interessi dell’ordinamento costituzionale italiano si è posto di recente dinanzi alla nostra Corte costituzionale.

La Corte europea dei diritti dell’uomo è stata chiamata a valutare la compatibilità con l’art. 6 CEDU (diritto a un equo processo) della legge italiana n. 296 del 2006 che forniva un’interpretazione autentica del D.P.R. 27 aprile 1968 n. 488 sul nuovo sistema di calcolo delle pensioni: essa dispone, con interpretazione a carattere retroattivo, che la retribuzione pensionabile debba essere proporzionata, anche nel caso di lavoro svolto all’estero, all’entità dei contributi effettivamente versati. In proposito va ricordato che l’accordo tra Italia e Svizzera del 4 luglio 1969 prevede che i contributi versati in Svizzera dai lavoratori italiani possono essere trasferiti in Italia ai fini della determinazione della pensione.

I ricorrenti, cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera, si sono rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione, tra altre norme, dell’art. 6 CEDU causa l’applicazione della nuova disciplina, a seguito dell’interpretazione con effetti retroattivi operata dal legislatore, sul calcolo delle pensioni anche ai procedimenti in corso.

La Corte europea nella sentenza *Maggio* del 31 maggio 2011 ha concluso per la violazione dell’art. 6 CEDU da parte del legislatore italiano in quanto, secondo sua costante giurisprudenza, “l’interferenza del corpo legislativo nell’amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia” configura la violazione del diritto a un equo processo, salvo che non ricorrano “impellenti motivi di interesse generale”. Lo Stato non può interferire in modo arbitrario nella procedura giudiziaria: determinando retroattivamente i termini della controversia davanti ai tribunali, la L. n. 296 del 2006 ha avuto l’effetto di modificare definitivamente l’esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, sostenendo e rinforzando la posizione dello Stato a svantaggio dei ricorrenti e rendendo altresì inutile per tutte le persone che si trovassero nella posizione dei ricorrenti la prosecuzione del giudizio.

Neppure la Corte ritiene che ricorrano, in merito al comportamento del legislatore italiano, le condizioni per invocare la giustificazione di “impellenti motivi” di interesse generale, i quali soltanto, secondo la sua consolidata giurisprudenza, possono eventualmente

giustificare una deroga o un affievolimento di un diritto fondamentale: infatti “considerazioni finanziarie non possono da sole determinare le controversie”; anche l’invocato interesse generale dell’ordinamento, consistente nel ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando i vantaggi goduti dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, pur potendo rispondere a un interesse generale dello Stato, non può considerarsi “sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all’utilizzo della legislazione retroattiva” avente come risultato quello di favorire lo Stato nei giudizi ancora pendenti in cui esso stesso è parte.

La Corte di Starsburgo conclude che vi è stata violazione dell’art. 6 CEDU e condanna lo Stato italiano a risarcire i ricorrenti per i danni materiali e anche morali subiti.

III. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 267 del 2012, ha ritenuto invece di non potersi conformare al giudizio della Corte europea, ignorando così l’obbligo del rispetto degli accordi internazionale, cui l’Italia è parte e che, in virtù dell’art. 117 Cost, assumono rilevanza costituzionale⁹: tra questi figura anche l’art. 46 CEDU che impone agli Stati parti contraenti il dovere di conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU. Ad avviso della Corte costituzionale, ragioni di interesse generale dell’ordinamento statale la conducono a discostarsi in questo caso dalla sua precedente giurisprudenza (a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007) secondo la quale le norme della CEDU, nell’interpretazione fornita dalla Corte europea, integrano il parametro costituzionale espresso dall’art. 117 Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali¹⁰.

Il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale nel caso in esame non appare però condivisibile in quanto a nostro avviso contraddittorio e non sufficientemente argomentato.

Essa applica per la prima volta, pur senza esplicitamente evocarla, la dottrina dei controlimiti da lei stessa elaborata con riguardo alle norme dell’Unione europea quale *extrema ratio* per evitare che dalla loro applicazione consegua una violazione dei “diritti inalienabili della persona umana” e dei “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale”. Ma la conseguenza derivante dall’applica-

⁹ Per un commento alla sentenza cfr. B. CONFORTI, *La Corte costituzionale applica la teoria dei controlimiti*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 527 ss.; P. PUSTORINO, *Corte costituzionale, CEDU e controlimiti*, in *Giur. it.*, 2013, p. 769 ss.

¹⁰ Sentenza n. 326 del 2011.

zione di tale controlimite non può che essere l'annullamento della legge interna di adattamento ai Trattati dell'Unione europea, sia pure limitatamente al caso di specie. Lo stesso risultato consegue necessariamente quando simile conflitto si ponga con riguardo a una norma convenzionale "rinforzata" dall'art. 117 Cost. Nel caso in esame dunque la Corte costituzionale avrebbe dovuto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge italiana che ha operato l'adattamento alla CEDU¹¹ nei limiti in cui essa comporta l'applicazione nell'ordinamento interno dell'art. 6 CEDU nell'interpretazione fornita dalla Corte europea.

La Corte costituzionale ha invece preferito ignorare tale aspetto e avanzare una argomentazione, per la verità ambigua e tutt'altro che convincente, a sostegno della singolare posizione assunta. Essa si basa, da un lato, sulla parificazione tra interessi generali "costituzionalmente rilevanti" dell'ordinamento statale e quegli "impellenti motivi di interesse generale" che, secondo la Corte europea, potrebbero, se esistenti e adeguatamente dimostrati, giustificare una deroga a un diritto fondamentale sancito nella CEDU; dall'altro lato sulla sua "missione", rivendicata come peculiare ed esclusiva, di dover operare un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti in un'ottica "sistemica" e non "frazionata", ossia non limitata alla tutela del singolo diritto fondamentale isolatamente considerato.

La Corte costituzionale rivendica dunque un suo ruolo autonomo e distinto da quello svolto dalla Corte europea: mentre questa deve "semplicemente" tutelare l'individuo dalla violazione di un diritto fondamentale, la prima sarebbe chiamata a valutare se tale tutela, al momento della sua applicazione e del suo inserimento nell'ordinamento interno, non crei "scompensi" in quest'ultimo venendo a contrastare, non con altri diritti fondamentali precisamente tutelati da altre disposizioni costituzionali, ma anche con interessi generali dello Stato "costituzionalmente protetti". Muovendo da tale distinzione circa le diverse funzioni che i due organi giudiziari sarebbero chiamati a svolgere nei rispettivi ordinamenti (in un'ottica dunque non di integrazione ma piuttosto di separazione), con la conseguente rivendicazione di una propria autonomia di giudizio, la Corte costituzionale ritiene di poter dare prevalenza al suo asserito compito di operare un doveroso bilanciamento con altri interessi "complessivamente coinvolti" rispetto al dovere costituzionalmente imposto di applicare la CEDU e di uniformarsi alle sentenze della

¹¹ Cfr. G. TESAURO, *op. cit.*, p. 221.

Corte europea. Tra questi interessi generali, la Corte cita la necessità di assicurare la “razionalità complessiva” e l'equilibrio del sistema previdenziale, la corrispondenza tra risorse finanziarie disponibili e le prestazioni erogate, l'osservanza dei principi di solidarietà e (a sproposito) di uguaglianza, attribuendo loro una posizione privilegiata rispetto ad altre norme costituzionali, o meglio ad alcune norme convenzionali (quelle della CEDU) che assumono rilievo costituzionale nell'ordinamento interno tramite l'art. 117 Cost.¹²: come appunto il rispetto del diritto fondamentale di ogni individuo ad un equo processo, nel quale rientrano anche il principio della certezza del diritto, la tutela del legittimo affidamento, il rispetto dei diritti acquisiti.

In realtà bisogna distinguere tra salvaguardia di interessi generali dello Stato, più o meno contingenti e generici (come l'esigenza di equilibrio del bilancio, problemi congiunturali finanziari, considerazioni di carattere economico) e tutela di diritti fondamentali della persona umana, la quale non può non avere valore preminente nel reciproco bilanciamento, dal momento che, come afferma la stessa Corte costituzionale nella decisione in esame, “il rispetto degli obblighi internazionali... deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa”. Bilanciamento che, secondo una prassi ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale e anche della Corte europea, può effettivamente prospettarsi in taluni casi tra ditti fondamentali specificamente sanciti da norme di pari rango e aventi uguale peso (qualunque sia la loro matrice, costituzionale o convenzionale, ma operanti nel medesimo contesto), quando entrino tra loro in contrasto: per cui si può presentare la necessità dell'affievolimento di alcuni rispetto ad altri, secondo un giudizio di valore che può porsi solo con riguardo al caso concreto, ma non tra un diritto fondamentale e un interesse di carattere generale eventualmente rilevante per la generalità dei cittadini o per l'ordinamento statale (a meno di *compelling reasons* adeguatamente giustificate) non supportato da norme costituzionali precisamente individuate. In questo secondo caso non si avrebbe tutela “sistemica” dei diritti fondamentali ma un evidente sbilanciamento della loro tutela a favore di esigenze anche comprensibili dello Stato, ma di per sé non in grado di giustificare deroghe a un diritto fondamentale dell'uomo.

La tutela “sistemica” dei diritti fondamentali, invece di condurre

¹² Anzi, secondo certa dottrina, le norme internazionali a tutela dei diritti umani rivestono una forza giuridica che oltrepassa il valore di norme interposte ai sensi dell'art. 117 primo comma Cost.: cfr. F. SALERNO, *op. cit.*, p. 434.

“alla massima espansione delle garanzie dei diritti fondamentali” (fine ultimo della tutela integrata, nelle stesse parole della Corte costituzionale) conduce a un evidente loro sacrificio alla “ragione di Stato”: posizione pericolosa perché potenzialmente aperta a operare qualsiasi negazione o affievolimento di un diritto fondamentale secondo una valutazione discrezionale circa l’esistenza e la prevalenza di altri interessi pubblici o valori coinvolti, eventualmente “costituzionalmente rilevanti” ma non puntualmente sanciti in altre norme di rango costituzionale poste a tutela di altri diritti fondamentali. Risultato opposto a quello conclamato dalla Corte costituzionale il cui intervento di bilanciamento avrebbe come fine “l’integrazione delle tutele” accordate ai diversi livelli ai diritti dell’uomo al fine di garantirli “al meglio possibile”¹³. In realtà assistiamo in questo caso proprio al tentativo di affermare la preminenza degli interessi generali dello Stato che pur non riposando su puntuali norme costituzionali si frappongono come controlimiti all’applicazione di una norma di rilevanza costituzionale quale l’art. 6 CEDU, comportando la violazione da parte dell’Italia di un obbligo internazionale. Una simile posizione non può che condurre ad ulteriori sentenze di condanna dello Stato italiano.

IV. Se la Corte costituzionale ritiene che l’applicazione della norma CEDU in questione nell’ordinamento interno comporti la violazione di altri valori o diritti costituzionalmente rilevanti ritenuti meritevoli di maggiore tutela, non può limitarsi a sancire la prevalenza di questi ultimi e quindi giustificare la “violazione di un preciso impegno dallo Stato italiano” senza dichiarare conseguentemente l’illegittimità costituzionale della legge di esecuzione della CEDU che impone l’applicazione delle sue norme, come interpretate dalla Corte europea, semplicemente rivendicando una sua diversa e peculiare funzione nella tutela “sistemica” dei diritti fondamentali prevalente sulla funzione di garante dei diritti fondamentali dell’uomo sanciti nella CEDU e riservata alla Corte europea, le cui pronunce sono vincolanti in ottemperanza all’obbligo internazionale sottoscritto dall’Italia¹⁴. La rivendicazione da parte della Corte costituzionale di un suo margine di autonomia di valutazione della normativa CEDU non è consentita dal diritto pattizio in questione e negata dalla stessa Corte di Strasburgo, a meno appunto di mettere in discussione l’obbligo internazionale che l’Italia ha sottoscritto.

¹³ Sentenza n. 349 del 2007.

¹⁴ Cfr. G. TESAURO, *op. cit.*, p. 216.

Abbiamo già notato ¹⁵ che la dottrina dei controlimiti ha perso, sul piano concreto più che su quello teorico, la sua efficacia nei confronti almeno delle norme primarie dell'Unione europea in forza del principio di supremazia che opera anche nei confronti delle norme costituzionali interne (salvo l'ipotesi abbastanza teorica di conflitti che minino l'essenza stessa dell'ordinamento costituzionale).

Tale dottrina ha maggiore possibilità di trovare applicazione nei confronti delle norme convenzionali (dunque anche della CEDU), che comunque tramite l'art. 117 Cost. assumono rilievo costituzionale: ma allora anche in questo caso se ne deve trarre l'ulteriore e inevitabile conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità, per conflitto insanabile, della legge di esecuzione delle norme convenzionali in questione sia pure limitatamente alla fattispecie rilevante nel caso di specie ¹⁶.

La via scelta dalla Corte costituzionale che vorrebbe risolvere il conflitto facendo emergere un diverso ruolo svolto dalle due Corti e quindi sulla base di una diversificazione delle competenze, oltre a contraddire il processo di integrazione delle tutele accordate ai diritti dell'uomo (riconosciuto dalla Corte costituzionale stessa come finalità essenziale da perseguire) conduce inevitabilmente a configurare una responsabilità internazionale dello Stato italiano, alla luce del resto della posizione assunta nella sua recente giurisprudenza (sentenze 348 e 349 del 2007) ove afferma che le norme della CEDU devono trovare applicazione nell'ordinamento italiano secondo l'interpretazione fornita dalla Corte europea, in osservanza dell'obbligo internazionale assunto dallo Stato italiano. Mentre dalla sentenza in esame si evince che, in sostanza, l'interpretazione fornita da quest'ultima di una norma della CEDU e così applicata alla singola controversia sottoposta al suo giudizio, risulta in sostanza irrilevante per la Corte costituzionale qualora essa ritenga sussistere ragioni particolarmente "sensibili", di rilevanza costituzionale o di interesse generale per l'ordinamento interno che essa ritiene debbano prevalere.

In sostanza non sembra si possa uscire da questa alternativa: qualora si ritenga che vi sia conflitto non sanabile (neanche in via ermeneutica) della norma convenzionale (della CEDU) con altri "interessi costituzionalmente protetti" (adeguatamente rilevati e motivati), allora la prima, non risultando idonea ad integrare il pa-

¹⁵ G. STROZZI, *Il sistema integrato*, cit.

¹⁶ Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007.

rametro di cui all'art. 117 Cost., deve essere espunta dal nostro ordinamento giuridico "nei modi rituali"¹⁷, cioè dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge di adattamento¹⁸, sia pure limitatamente alla fattispecie in esame, dando così applicazione alla legge interna contrastante che diviene costituzionalmente legittima; altrimenti, in presenza del vincolo derivante dagli obblighi internazionali, è la norma interna configgente con la norma convenzionale che deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto quest'ultima, quale norma interposta, integra il parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 Cost.. Non sembra sostenibile la soluzione accolta dalla Corte costituzionale che porta al sacrificio di un diritto fondamentale dell'uomo, assolutamente consolidato, a fronte di generali interessi pubblici o di genericamente indicati "altri valori costituzionali", in palese inosservanza del giudicato vincolante della Corte di Strasburgo che ha sancito la violazione del diritto fondamentale in questione da parte delle legge dello Stato italiano.

V. Infine, potremmo avanzare, in margine, sia pure con la dovuta cautela, un'ulteriore considerazione, nella prospettiva di un processo di integrazione sempre più ampio e completo. Una volta appurato — secondo l'interpretazione della Corte europea — che l'emanazione di una legge a carattere retroattivo destinata ad esplicare i suoi effetti anche sui giudizi pendenti in cui lo Stato stesso è parte, configura la violazione dell'art. 6 CEDU, non è azzardato ritenere che quella legge risulti in conflitto con la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, contenente una norma analoga (art. 47, rispetto alla quale, per inciso, prevale l'interpretazione data dalla Corte europea) e quindi essere direttamente disapplicata dal giudice interno¹⁹. Se è vero che la materia pensionistica può ritenersi, in linea generale, estranea al diritto dell'Unione europea e che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione" (art. 51), ossia solo quando si verta su materie rilevanti per l'Unione europea, abbiamo notato in altra sede²⁰ che ogni volta in cui venga in discussione la tutela di un diritto fondamentale del cittadino euro-

¹⁷ Corte cost. n. 348 cit., punto in diritto 4.7; B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 527 s.

¹⁸ Corte cost. n. 311 del 2009.

¹⁹ Possibilità in effetti respinta dalla Corte costituzionale: si veda in particolare la sentenza n. 349 del 2007. Non altrettanto può dirsi per la giurisprudenza della Corte di giustizia che, pur altalenante, offre molti spunti nella direzione suggerita.

²⁰ G. STROZZI, *Integrazione delle tutele*, cit., p. 845 ss.; G. STROZZI-R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2013, pp. 56 ss., 243 ss. e la giurisprudenza della Corte di giustizia ivi citata.

peo sancito nella Carta, a nostro avviso non è scontato che possa sollevarsi l'eccezione nota come "situazione puramente interna" in quanto la questione viene di per sé "attratta", cioè non resta più estranea all'ordinamento dell'Unione europea. Dunque la legge italiana in discussione risulterebbe anche in contrasto con la stessa Carta, le cui norme godono della diretta applicabilità e che, in forza del principio di supremazia, prevalgono in ogni caso sulla normativa interna (salvo appunto avanzare l'esistenza di controlimiti; con le conseguenze però inevitabilmente connesse all'utilizzo di una simile riserva).

VI. Un ultimo spunto di riflessione concerne il rapporto tra norme costituzionali e norme internazionali consuetudinarie. Come noto, l'art. 10 Cost. impone all'ordinamento interno di conformarsi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute operando un adattamento automatico alle medesime, che dunque assumono nel nostro ordinamento maggiore forza di resistenza rispetto alla legislazione interna: per cui le norme nazionali in conflitto con le prime sono viziate da illegittimità costituzionale. Ma anche le consuetudini internazionali, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sono soggette al vaglio della loro compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in particolare con i diritti inalienabili della persona umana ²¹. Dunque anche in questa ipotesi può operare la dottrina dei controlimiti ²².

L'occasione per questa riflessione ci è offerta da una interessante questione sollevata di recente dal Tribunale di Firenze ²³ in merito all'asserito contrasto tra la norma internazionale consuetudinaria, ben radicata e salda nell'ordinamento internazionale, che prescrive l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, con l'art. 24 Cost. che tutela il diritto fondamentale di ogni individuo alla tutela giurisdizionale che, ad avviso del giudice rimettente, non può essere sacrificato al principio del rispetto della sovranità degli Stati.

Infatti l'applicazione di tale norma internazionale consuetudinaria comporta che i privati, i quali rivendicano il risarcimento dei danni per i crimini di guerra subiti ad opera della Germania nazista, si trovino impossibilitati a ottenere giustizia davanti ai tribunali interni, in violazione così del precetto costituzionale ²⁴.

²¹ Corte cost. n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001.

²² F. SALERNO, *op. cit.*, p. 435.

²³ Trib. Firenze ord. 24 gennaio 2014, n. 1300.

²⁴ Come noto la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012 ha affermato che il principio dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione è talmente

Il giudice rimettente solleva dunque questione di legittimità costituzionale e prospetta in sostanza l'esigenza di applicare la dottrina dei controlimiti: esso afferma infatti che la tutela di un diritto fondamentale e inalienabile quale quello sancito dall'art. 24 Cost. debba prevalere sul rispetto della norma consuetudinaria internazionale introdotta dall'art. 10 Cost. nel dovuto bilanciamento dei valori in gioco e tenuto conto anche della gerarchia delle norme coinvolte (precetto costituzionale, norma internazionale consuetudinaria introdotta dall'art. 10 Cost. che resta comunque soggetta a controllo di conformità ai principi fondamentali della Costituzione)²⁵.

La questione è dunque molto complessa e forse sarebbe opportuno potersi affermare la priorità della tutela di un diritto fondamentale della persona umana, sancito in una disposizione costituzionale (e da una norma della CEDU), rispetto ad altre norme di provenienza "esterna" sia pure di rilevanza costituzionale — quale la norma consuetudinaria in questione — che non possono comunque vantare una posizione gerarchica superiore o sono comunque sottoposte al vaglio dei controlimiti.

Attendiamo con grande interesse la pronuncia della Corte costituzionale su tale delicato interrogativo. Si tratta di sapere se un diritto fondamentale consacrato nella Costituzione italiana possa venire sacrificato in ossequio al principio generale di diritto internazionale sull'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile nonché ad una sentenza della Corte internazionale di giustizia²⁶ e se

consolidato nell'ordinamento internazionale da non poter subire deroghe anche se comporti la violazione di norme cogenti del diritto internazionale, comprese quelle in materia di diritti fondamentali. La contraddizione è superata costruendo il principio dell'immunità degli Stati come norma di natura procedurale che impedisce l'instaurarsi stesso della giurisdizione da parte dei tribunali interni, mentre le seconde verrebbero in rilievo solo nella fase successiva, una volta avviato il procedimento interno. Si deve notare comunque che rimane questione assai controversa se l'immunità degli Stati operi anche nel caso di violazione grave di regole imperative di diritto internazionale: cfr. F. SALERNO, *op. cit.*, p. 311. In tal senso si veda anche la dichiarazione dell'Italia depositata al momento della sua adesione alla Convenzione di New York del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati.

²⁵ È vero che una norma convenzionale (art. 3 del Trattato di adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2 dicembre 2004, resa esecutiva con legge 14 gennaio 2013) esclude la giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich; e che l'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite impegna gli Stati membri a conformarsi alle sentenze della Corte internazionale di giustizia: ma analoghe norme convenzionali, di pari forza, impongono allo Stato italiano di applicare la CEDU come interpretata della Corte di Strasburgo.

²⁶ Si deve notare che anche la Corte di Strasburgo si è di recente allineata alla decisione della Corte internazionale di giustizia: nella sentenza *Jones* del 14 gennaio 2014 ha affermato, a maggioranza e non senza varie perplessità (auspicando una pronuncia della Grande Chambre in proposito), che il diritto garantito dall'art. 6 della CEDU deve intendersi subordinato ai principi di diritto internazionale incluso quello della immunità degli Stati stranieri dalla

quindi la Corte costituzionale, seguendo un percorso inverso a quello seguito nella sentenza sopra commentata, ritenga questa volta di far prevalere la norma di origine "esterna" introdotta nel nostro ordinamento (art. 10 Cost.) su un preciso precetto costituzionale posto a tutela di un diritto fondamentale dell'uomo; oppure se il "doveroso" bilanciamento che la Corte costituzionale rivendica alla sua funzione la porti a concludere che la norma costituzionale, espressione di un valore fondamentale dell'ordinamento, debba essere salvaguardata a fronte di norme internazionali (convenzionali o consuetudinarie) che sono comunque soggette a controllo di conformità alla Costituzione o almeno ai suoi principi fondamentali; poiché, anche a prescindere da altre considerazioni di ordine formale quanto alla gerarchia delle norme e ai meccanismi di adattamento, il diritto internazionale non può pretendere di essere comunque applicato in uno Stato se comporti una violazione dei valori essenziali del suo ordinamento costituzionale ²⁷.

giurisdizione statale, che copre così anche atti di tortura commessi da funzionari statali; questo nonostante la Corte riconosca che vi è un "sostegno crescente" nella Comunità internazionale a favore della posizione che afferma l'esistenza di una eccezione al principio dell'immunità nei casi riguardanti cause civili, promosse contro agenti statali in materia di tortura.

Tale pronuncia comunque non comporta conseguenze ulteriori o diverse con riguardo al quesito posto alla Corte costituzionale dal Tribunale di Firenze: l'obbligo convenzionale di rispettare le sentenze della Corte di Strasburgo (come anche della Corte internazionale di giustizia) può prevalere sulla tutela di un diritto fondamentale della Costituzione italiana? Nella sentenza n. 267 del 2012, oggetto del presente commento, la Corte costituzionale ha negato tale possibilità (a nostro avviso erroneamente) quando vi sia contrasto con "altri valori" costituzionali anche se non individuati in specifiche disposizioni della Costituzione; dunque ci potremmo attendere analoga conclusione rispetto al quesito in esame che coinvolge un preciso dettato costituzionale a tutela di un diritto fondamentale.

²⁷ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2013, p. 394.