

Francesco Marone
**La CEDU da parametro di legittimità costituzionale della legge a
fonte concorrente con la Costituzione?**
(commento a [Corte costituzionale 10 dicembre 2013, n. 313](#))

1. La [sentenza n. 313 del 2013](#) decide un conflitto di attribuzioni sollevato dal Tribunale di Roma nei confronti del Senato della Repubblica, con riferimento alla deliberazione di insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Francesco Storace nei riguardi del Presidente della Repubblica¹.

La decisione accoglie il ricorso, perché ritiene che non vi sia nesso funzionale tra le opinioni espresse dal parlamentare e l'esercizio di un atto parlamentare tipico; nesso funzionale che, a partire dalle [sentenze 10 e 11 del 2000](#)², è requisito che la Corte considera imprescindibile perché le dichiarazioni siano coperte dalla insindacabilità di cui al comma 1 dell'art. 68 Cost. e non, invece, sottoposte alle ordinarie limitazioni che incontra il diritto di critica politica, riconosciuto ad ogni cittadino dalla Costituzione.

Sotto questo aspetto, dunque, non vi sono elementi di novità particolari nella decisione in commento, che si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai ampiamente consolidato³. Tuttavia, la motivazione suggerisce qualche riflessione sul rapporto tra l'ordinamento italiano e la CEDU.

La Corte, per affermare la necessità che sussista il nesso funzionale, nei termini definiti dalla sua ultradecennale giurisprudenza, richiama la giurisprudenza della Corte di Stra-

¹ Il senatore Storace era imputato del reato previsto dall'art. 278 del codice penale (*Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica*), poiché, commentando sul sito internet www.storace.it l'intervento del Capo dello Stato nel corso del quale questi esprimeva la propria indignazione per gli attacchi rivolti alla senatrice a vita Rita Levi Montalcini, offendeva l'onore e il prestigio del Presidente della Repubblica attribuendogli «*disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza, in Roma il 13.10.2007*». Nel corso del procedimento penale pendente a carico del senatore Storace, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, con delibera poi fatta propria dall'Aula, ha ritenuto quelle dichiarazioni coperte dalla garanzia di cui al comma 1 dell'art. 68 Cost. Il Tribunale di Roma, ritenendo che la delibera di insindacabilità del Senato della Repubblica ledesse le prerogative riservate al potere giudiziario, entrando nel merito delle dichiarazioni anziché limitarsi a valutare la sussistenza di un nesso funzionale tra quelle opinioni ed un atto parlamentare tipico di esercizio della funzione, ha sollevato conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.

² Cfr. i commenti A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la svolta interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000: osservazione a Sent. (11 gennaio) 17 gennaio 2000 n. 10*, in *Giur. cost.*, 2000, 2000, e P. COSTANZO, [La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo](#), in questa [Rivista, Studi, 2000](#).

³ V., specialmente, [il punto 5 del diritto](#).

sburgo sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del rapporto di questa con il *«configgente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»*.

Il Giudice costituzionale richiama in particolare le decisioni più recenti della Corte europea dei diritti dell'uomo⁴, nella parte in cui affermano che *«l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati. Questo è particolarmente vero quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico. Concludere diversamente equivarrebbe a ridurre in modo incompatibile con l'art. 6 par. 1 della Convenzione il diritto d'accesso ad un tribunale dei privati cittadini ogni qualvolta che i discorsi impugnati giudiziariamente siano stati pronunciati da un membro del Parlamento»*.

Si tratta, naturalmente, di un orientamento giurisprudenziale noto, ma i termini nei quali la Corte costituzionale lo richiama e, soprattutto, se ne ritiene vincolata nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali dell'art. 68 rendono la decisione interessante sotto il profilo del rapporto tra l'ordinamento italiano e la CEDU, con specifico riguardo ai limiti dell'influenza che le disposizioni pattizie della Convenzione possono esercitare sulla normazione interna.

⁴ La Corte costituzionale fa espresso riferimento alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98 e sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07. In particolare nelle sentenze Cofferati e CGIL contro Italia, così come in precedenza nella sentenza Ielo contro Italia del 6 dicembre 2005, la Corte di Strasburgo è entrata nel merito, esaminando le fattispecie ed affermando la insussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio della funzione parlamentare. Si tratta, peraltro, di vicende sulle quali era già intervenuta la Corte costituzionale, con decisioni conservative delle delibere di insindacabilità, per cui si registra un contrasto tra le due corti nell'apprezzamento del nesso funzionale, con una critica aperta dei giudici di Strasburgo allo schema applicativo dell'art. 68, comma 1, Cost., definito con la [sentenza n. 1150/88](#), poiché il diritto ad un tribunale garantito dall'art. 6 della Convenzione non può ridursi alla possibilità di sollevare eccezioni preliminari rispetto al processo di merito. La critica al regime dell'insindacabilità parlamentare nel nostro ordinamento è, dunque, aperta, come era facile prevedere sarebbe avvenuto già leggendo, all'epoca, le motivazioni della sentenza Cordova contro Italia. Sulla progressiva pervasività della giurisprudenza di Strasburgo nel diritto parlamentare, P. COSTANZO, *Ci sarà pure un giudice a Strasburgo!*, in *Rass. parl.*, 2006, 549 (ivi, il saggio di D. CABRAS e, soprattutto, di P. CAPPELLO, *L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, 571 ss.)

2. Com'è noto, la Corte costituzionale, a partire dalle sentenze “gemelle” del 2007⁵, considera le disposizioni della CEDU, così come interpretate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quale parametro di legittimità costituzionale della legislazione nazionale.

L'art. 117, comma 1, imponendo al legislatore di rispettare gli “obblighi internazionali”, implica che la norma interna in contrasto con la CEDU violi indirettamente la Costituzione. Le norme della Convenzione assumono, dunque, la funzione di norme interposte nel sindacato di costituzionalità della legge in rapporto all'articolo 117, comma 1, della Costituzione⁶.

⁵ Si tratta delle [sentenze 348 e 349 del 2007](#): cfr. i commenti di C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa configgenti*, A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (ed uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, V. SCIARABBA, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2007, 3475; di D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte sub-costituzionale del diritto*, in *Quad. cost.*, 2008, 133 e N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della interposizione (e del giudizio costituzionale)*, *ivi*, 140; di C. Zanghì, [La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007](#), in questa *Rivista*, [Studi](#), 2007, e M. Lugato, [Struttura e contenuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi](#), 2009. Le questioni sollevate riguardavano la disciplina legislativa in tema di accessione invertita e di indennità di esproprio, ritenuta dalla Corte di Strasburgo in contrasto con l'art. 6 CEDU, in quanto applicabile ai procedimenti in corso, e con l'art. 1 del Protocollo addizionale 1, in quanto prevedeva una misura dell'indennizzo non proporzionale al sacrificio subito dall'espropriato. Il parametro indicato dai giudici remittenti era quello dell'art. 117, comma 1, violato indirettamente in ragione della violazione delle citate norme convenzionali. La Corte costituzionale chiarisce preliminarmente che il contrasto tra una norma interna e una norma CEDU non giustifica la disapplicazione della norma interna, strada invece percorsa da alcuni giudici, giacché la CEDU non può essere assimilata al diritto comunitario. Di conseguenza, se si ritiene che una norma interna contrasti con la CEDU, è necessario sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione indiretta dell'art. 117, comma 1. Sul punto, per una puntuale ricostruzione del percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale, si veda T.E. FROSINI, *Sui rapporti fra la Corte EDU e la Costituzione italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, 351.

⁶ È interessante notare, in proposito, che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1220 del 2 marzo 2010, aveva ritenuto di poter applicare direttamente gli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009». La sentenza è commentata da G. COLAVITTI, C. PAGOTTO, *Il Consiglio di Stato applica direttamente le norme CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in [www.rivistaaic.it](#). Questa opzione interpretativa è stata esplicitamente esclusa dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 80 del 2011](#), sulla quale si veda il commento di A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della carta di Nizza-Strasburgo*, in [www.forumcostituzionale.it](#), nonché di A. Randazzo, [Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi](#), 2011, 17.06.11.

La novella dell'articolo 117 ha profondamente mutato il rapporto tra le disposizioni della CEDU⁷ e l'ordinamento nazionale, tanto da far auspicare in dottrina⁸ che la Corte costituzionale potesse considerare le norme CEDU come integratrici della Costituzione, con la conseguenza di un avvicinamento ed una omogeneizzazione della giurisprudenza delle due Corti⁹.

La Corte costituzionale, probabilmente spinta dal progressivo affermarsi nella giurisprudenza comune di un orientamento consistente nel disapplicare le norme interne in contrasto con le norme della Convenzione, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, ha modificato il proprio orientamento sul rapporto tra norme interne e CEDU¹⁰.

⁷ Naturalmente il riferimento agli "obblighi internazionali" contenuto nell'art. 117 riguarda tutti i trattati internazionali e non solo la CEDU. Si veda in argomento F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle" (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. soc.*, 2009, 213 ss. Dello stesso avviso è A. RUGGERI, *Costituzione e CEDU, alla sofferta ricerca dei modi con cui comporsi in "sistema"*, in questa *Rivista, Studi*, 2012, 21.04.12, per cui «A base della qualifica data alla CEDU di fonte subcostituzionale, idonea a fungere da parametro interposto nei giudizi di costituzionalità in virtù del richiamo ad essa fatto dall'art. 117, I c., sta una prospettiva metodica d'inquadramento sistematico d'ispirazione formale-astratta, che prescinde dai contenuti delle fonti in campo e che ha riguardo appunto alle fonti in sé e per sé, come "tipi", secondo uno schema sperimentato in tema di atti interposti in genere. Ciò che s'è detto della CEDU, insomma, avrebbe potuto dirsi per qualsivoglia trattato internazionale, tralasciandosi così di considerare il peculiare statuto delle Carte dei diritti in genere (e della CEDU in ispecie)».

⁸ A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti e momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004, 97; V. ONIDA, *La tutela dei diritti davanti alla Corte costituzionale e il rapporto con le corti sovranazionali*, ivi, 109; su questi temi, diffusamente T.E. FROSINI, *op. ult. cit.*

⁹ V. ONIDA, *op. ult. cit.*, 110.

¹⁰ In precedenza, com'è noto, la Corte costituzionale non ha mai riconosciuto alle disposizioni della CEDU il valore di norme costituzionali, considerandole solo quale ausilio interpretativo della Costituzione. Si fa riferimento a *Corte costituzionale 22 ottobre 1999, n. 388*, in particolare là dove si afferma che «al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione. Ciò che, appunto, accade per il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 Cost., che implica una ragionevole durata del processo». La sentenza è commentata da L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, ivi, 3001; C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, ivi, 2997, il quale sottolinea che, il mancato riconoscimento di rango costituzionale alla C.E.D.U., «non ha invece impedito di ricorrere alle invocate norme della Convenzione ogni volta che potevano specificare od integrare garanzie dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti». Più in generale sul rapporto tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano si veda G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, 20. Sul problema della costituzionalizzazione delle disposizioni C.E.D.U. si veda pure A. PACE, *La limitata incidenza della C.E.D.U. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 1, il quale ritiene che non sia effettivamente possibile riconoscere alle disposizioni della Convenzione rango costituzionale, per due ordini di ragioni. In primo luogo «la surrettizia introduzione nel nostro ordinamento costituzionale di norme da esso non espressamente previste contrasta con gli stessi fondamenti concettuali delle costituzioni "scritte", secondo i quali solo la Costituzione stessa può prevedere, in via esplicita, le modalità dell'attuazione della sua "naturale" (originaria) assoluta rigidità». In secondo luogo contro la costituzionalizzazione implicita di un nuovo catalogo di diritti milita la considerazione per cui ciò comporterebbe la limitazione inevitabile di altri diritti costituzionalmente riconosciuti. Più chiaramente, «una volta storicamente superato lo schema ottocentesco dei diritti pubblici soggettivi – in forza del quale tutti i diritti costituzionali

Con le [sentenze nn. 348](#) e [349](#) si è stabilito che le norme interne in contrasto con la CEDU non possono essere disapplicate, ma vanno dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. L'articolo 117, comma 1, imponendo al legislatore di rispettare gli obblighi internazionali implica che la norma interna in contrasto con la CEDU violi indirettamente la Costituzione. Le norme della Convenzione assumono dunque, come detto, la funzione di norme interposte nel sindacato di costituzionalità della legge in rapporto all'articolo 117, comma 1.

Si supera del tutto la precedente concezione della CEDU come carta internazionale di diritti utile solo come ausilio interpretativo, per abbracciare una impostazione nuova, nella quale se non c'è ancora l'integrazione costituzionale delle norme CEDU alla quale ha fatto riferimento la dottrina, c'è comunque il pieno riconoscimento della Convenzione come parametro di costituzionalità, seppur indiretto.

In sintesi, la CEDU è divenuta, sul piano pratico, parametro di legittimità costituzionale della legge italiana. Si tratta di un orientamento che se, da un lato, sembra aderente al testo vigente dell'art. 117 Cost., che esplicitamente indica gli "obblighi internazionali" quale limite che la legge è tenuta a rispettare, dall'altro ha posto diversi interrogativi, soprattutto con riguardo al richiamo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo quale fonte di specificazione della portata normativa delle disposizioni della Convenzione e, dunque, in definitiva quale concreto elemento di raffronto con la legislazione interna, ovvero parametro, in concreto, della sua legittimità.

3. La dottrina non ha mancato di notare che la giurisprudenza costituzionale non ha affrontato in termini espressi il problema della non definitività delle sentenze della Corte di Strasburgo, che, com'è noto, possono essere sottoposte a gravame dinanzi alla *Grande Chambre* della medesima Corte¹¹

venivano proclamati esclusivamente nei confronti dello Stato e dei pubblici poteri (con la conseguenza che un eventuale ampliamento, anche surrettizio, dei primi si risolveva in un ampliamento dei soli doveri dello Stato e dei pubblici poteri) -, si deve oggi ammettere, per i diritti che strutturalmente lo consentano, un'efficacia diretta dei medesimi anche nei rapporti tra privati. Con la conseguenza che ogni "nuovo" (surrettizio) diritto costituzionale non può non restringere un diritto costituzionalmente espresso, se ad esso antitetico».

¹¹ F. VARI, *A (ben) cinque anni dalle sentenze gemelle, (appunti su) due problemi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, n. 18/2012, il quale fa riferimento all'art. 44 della CEDU e rinvia a C. GRABENWARTER, K. PABEL, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München, 2012, 102 ss.

In questo quadro non è chiaro se i giudici remittenti possano utilizzare quale parametro dei loro dubbi di legittimità solo le sentenze definitive o qualsiasi pronuncia.

In un caso nel quale la questione era stata sollevata in relazione ad una sentenza non definitiva della Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale, a seguito dell'annullamento di quella decisione da parte della *Grande Chambre*, ha adottato una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*, senza affrontare il problema della proponibilità di una questione di legittimità costituzionale con riferimento ad una sentenza non definitiva¹².

Ulteriore aspetto di criticità dell'impianto delle sentenze "gemelle", pure segnalato dalla dottrina, è nel valore di precedente attribuito alle decisioni della Corte di Strasburgo.

Da un lato, andrebbe tenuta ben distinta l'ipotesi di una sentenza emessa nei confronti della Repubblica italiana, alla quale consegue l'obbligo di esecuzione ai sensi dell'art. 46 CEDU, da quella degli effetti che un orientamento consolidato della giurisprudenza di Strasburgo produce in termini di influenza sull'interprete nazionale. D'altro lato, le decisioni della Corte EDU sono decisioni rese *inter partes* e con riferimento ad un caso concreto, a differenza delle decisioni di accoglimento della nostra Corte costituzionale, che producono effetti *erga omnes*, caducando gli atti legislativi impugnati.

In particolare si è notato¹³ come la distinzione sia netta, nel senso che un precedente inteso nell'accezione rigorosa del termine è un caso analogo, ma non identico, che richiede un intervento significativo del giudice in sede di interpretazione, volto a ricondurre la fattispecie al suo esame sotto la "sfera gravitazionale" del precedente¹⁴. Di contro, nell'eseguire una condanna subita a Strasburgo, l'attività dello Stato è un'attività che risulta vincolata ai sensi dell'art. 46 CEDU.

La distinzione che passa tra le due ipotesi è molto simile a quella fra «l'autorità del precedente che possono rivestire le pronunce della Cassazione per i giudici inferiori dal

¹² Si tratta dell'[ordinanza n. 150 del 2012](#) della Corte costituzionale, in tema di procreazione medicalmente assistita. La questione di legittimità era stata sollevata con riferimento ad una decisione della Corte di Strasburgo non ancora divenuta definitiva (S.H. e altri contro Austria del 1° aprile 2010), successivamente annullata dalla *Grande Chambre*. Il caso è richiamato da F. VARI, *op. ult. cit.*, il quale ricorda anche che nel Regno Unito, a differenza di quanto avviene in Italia, lo *Human Rights Act* dispone che i giudici sono tenuti a tenere conto della giurisprudenza di Strasburgo e non a seguirla e che, peraltro, si debba trattare di una giurisprudenza "*clear and constant*".

¹³ A. GUAZZAROTTI, *Precedente CEDU e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, 3780 ss.

¹⁴ A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, 3790, che fa riferimento alla nota immagine di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 2010, 169.

vincolo che rappresenta per il giudice del rinvio il principio di diritto formulato in una sentenza che cassa una decisione di merito, appunto “con rinvio”»¹⁵.

Questa distinzione non sembra, però, presente nelle sentenze “gemelle”¹⁶, nelle quali la Corte sembra non precisare le differenze fra gli effetti vincolanti di una condanna e quelli che una giurisprudenza consolidata della Corte EDU produce sulla interpretazione di una disposizione all’atto della sua applicazione.

In questo modo si corre il rischio di irrigidire eccessivamente l’effetto conformativo della Convenzione sul nostro ordinamento, con la conseguenza che l’incostituzionalità di una legge possa discendere non già da una chiara violazione accertata della CEDU, ma da un’erronea lettura della giurisprudenza di Strasburgo¹⁷.

D’altra parte la struttura del giudizio dinanzi alla Corte di Strasburgo è profondamente diversa da quella del nostro giudizio di legittimità costituzionale. Si tratta di un giudizio di parti, nel quale si discute della violazione in concreto, con riferimento ad un ben definita fattispecie, di un diritto garantito dalla Convenzione. Il punto di vista è quello della salvaguardia dei diritti umani, di volta in volta lesi da condotte specificamente individuate, non quello di interpretare il testo della CEDU per trarne principi di carattere generale valevoli per ogni circostanza futura.

Di contro la nostra Corte svolge una funzione di garanzia oggettiva della legalità costituzionale dell’ordinamento, nell’ambito della quale le decisioni assunte ben si prestano a produrre effetti anche al di là del giudizio *a quo*, proprio perché la funzione di quel giudizio è in via diretta una funzione di interesse generale, legata, come detto, ad eliminare dall’ordinamento le leggi illegittime, e solo in via indiretta di tutela dei diritti fatti valere nel giudizio comune dal quale la questione sottoposta ha tratto origine¹⁸.

¹⁵ A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, 3791. Di analogo è avviso è F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 219.

¹⁶ In questo senso M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 3573 e M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, 204.

¹⁷ Si è notato in proposito che «*Il giudice delle leggi, sia pure per il tramite dell’art. 117 primo comma Cost., finisce per dare efficacia generale, erga omnes, a sentenze che ne sono “strutturalmente” prive nel sistema (convenzionale) ad cui provengono, essendo adottate con valore inter partes. Non è un caso che la richiesta di dare efficacia erga omnes alle decisioni della Corte EDU, avanzata in occasione della conferenza di Interlaken del 2010 sul futuro della Corte, sia stata respinta dagli Stati membri della Convenzione*». Cfr. F. VARI, *op. ult. cit.*, 5.

¹⁸ Di recente, nel senso della diversità strutturale dei due giudizi, A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l’Italia: sui rischi dell’ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, 3657, secondo cui: «*Strasburgo, però, non è un quarto grado di giudizio che si sovrappone gerarchicamente ai gradi di giudizio interni. Né la Corte EDU ha, o dovrebbe avere, lo stesso ruolo e gli stessi poteri di una Corte costi-*

4. In questo quadro, se il problema si è posto con riguardo all'attitudine delle norme CEDU, così come conformate nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, a costituire, di fatto, parametro della legittimità costituzionale della legge italiana, a maggior ragione dubbi sono destinati a sorgere con riguardo alla possibilità che gli orientamenti dei giudici di Strasburgo incidano in modo più o meno vincolante sulla interpretazione della Costituzione.

Il comma 1 dell'art. 117 della Costituzione non è idoneo ad attribuire valore di norme costituzionali alle disposizioni della CEDU, che assumono rilievo nel sindacato di legittimità costituzionale soltanto in quanto parametro interposto. Il rinvio contenuto nell'art. 117 comma 1 è, come notato in dottrina, un rinvio formale e non un rinvio materiale, per cui esso non recepisce nell'ordinamento interno le disposizioni alle quali rinvia¹⁹.

Le norme CEDU non assumono valore di norme costituzionali e non possono, quindi, essere messe in relazione di bilanciamento con le altre norme costituzionali, alle quali risultano subordinate e per le quali possono solo costituire un ausilio interpretativo, ma non un vincolo.

D'altra parte, l'ordinamento CEDU non è coperto dall'art. 11 della Costituzione, poiché difetta di quelle "limitazioni di sovranità" che hanno giustificato il richiamo dell'art. 11 per gli obblighi comunitari²⁰.

tuzionale nazionale, ossia di un organo abilitato ad annullare le leggi ordinarie contrarie ai diritti fondamentali riconosciuti nella – o richiamati dalla – Costituzione. Né, infine, la tutela giurisdizionale di Strasburgo si pone sullo stesso livello di quella di una Corte federale, gerarchicamente sovraordinata alle Corti degli Stati membri».

¹⁹ F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 217, che afferma: «Non mi pare, invero, che il rinvio dell'art. 117 alle norme internazionali (recte: agli obblighi che ne scaturiscono) possa concepirsi come rinvio materiale suscettibile di riempire la norma costituzionale con i contenuti di quelle: ciò sarebbe in contraddizione con l'assunto che esse non hanno carattere costituzionale e non possono quindi derogare alla Costituzione. Il rinvio è invece formale ed ha, come la Corte chiarisce nelle due sentenze, riferimento agli obblighi che scaturiscono dalle norme internazionali, ond'esso non può che operare a partire dal momento (novembre 2001) in cui esso è prescritto».

²⁰ F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 222 ricorda che la Corte costituzionale, nelle [sentenze 348 e 349 del 2007](#), ha escluso di poter applicare alla CEDU l'art. 11 della Costituzione e ritiene che la ragione di ciò, seppur non esplicitata nella motivazione delle sentenze, sia da ricercare proprio nel difetto nell'organizzazione CEDU delle limitazioni di sovranità tipiche, invece, delle Comunità europee. L'Autore afferma, in proposito, che: «Se si riflette, qualsiasi accordo internazionale, soprattutto se richiede l'a datamento ad esso del diritto interno, comporta limitazioni di sovranità, sia sul lato esterno che su quello interno; quello che invece caratterizza il fenomeno comunitario è piuttosto la capacità delle sue fonti di operare direttamente negli ordinamenti degli Stati membri, pretendendo un trattamento analogo a quello delle fonti interne. La fonte comunitaria penetra negli ordinamenti interni, perforando la barriera che essi erigono all'ingresso di fonti esterne, produce norme che gli operatori giuridici devono applicare, allo stesso titolo delle norme interne ed insieme con esse nei rapporti interpretati, s'indirizza direttamente ai soggetti interni pretendendone obbedienza. Tutto questo non appartiene ad alcun'altra organizzazione internazionale e

Il fenomeno comunitario è caratterizzato non tanto dalla limitazione di sovranità nel senso letterale dell'espressione, che in qualche modo è connessa a qualsiasi obbligo assunto dallo Stato in ambito internazionale, ma dalla peculiarità di pretendere che le proprie fonti derivate operino direttamente all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, vincolando i cittadini, oltre che i pubblici poteri, al loro rispetto ed alla loro applicazione.

Tutto questo non è vero per l'organizzazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come per ogni altra organizzazione internazionale, per cui il rapporto tra l'ordinamento interno e l'ordinamento CEDU non può che dirsi regolato secondo lo schema che regola ogni obbligo internazionale dello Stato, seppur con l'indubbia specificità di prevedere un potere di sindacato giurisdizionale sul rispetto da parte dello Stato degli obblighi assunti con la sottoscrizione del trattato.

La teoria dualistica dei due ordinamenti in rapporto di separazione di competenza tra loro, che giustifica l'arretramento, in relazione agli obblighi comunitari, anche della nostra normazione costituzionale, non sembra, dunque, valida per il rapporto dell'ordinamento italiano con gli obblighi derivanti dall'adesione alla CEDU, i cui effetti sono quelli tipici di ogni trattato internazionale.

In questo quadro, le norme della Convenzione non possono prevalere sulle disposizioni costituzionali interne, neanche in termini di vincolo interpretativo²¹.

Nella fattispecie della decisione in commento, la Corte costituzionale, nel confermare il proprio consolidato orientamento sulla necessaria sussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'atto tipico di esercizio della funzione, richiama la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, affermando che il proprio indirizzo è «*in linea anche con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ove, come si è visto, nel bilanciamento tra le*

nemmeno alla CEDU, la quale, se pure conosce il ricorso individuale alla Corte e quindi eleva i cittadini degli Stati contraenti a destinatari delle sue norme, non determina l'effetto diretto caratteristico dell'integrazione europea, ma mantiene una netta ed evidente separazione tra gli ordinamenti. Gli obblighi della CEDU sono obblighi degli Stati nella loro consistenza internazionale, non penetrano di per sé soli all'interno dei loro ordinamenti (cfr. senti. n. 129/2008 della Corte cost.), sì che gli individui entrano in contatto con gli organi della Convenzione solo allorché, lamentandone la violazione da parte dello Stato cui sono sottoposti, se ne distaccano, per così dire contrapponendosi ad esso».

²¹ Di opinione diversa è A. RUGGERI, *CEDU, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in www.diritticomparati.it, il quale, nell'ottica della circolarità del sistema delle fonti, ritiene che il primato del diritto sovranazionale, sia "eurounitario" sia convenzionale, non va ricercata in una norma sulla produzione di rango costituzionale, ma nei valori sostantivi e, «*sopra ogni altro, quelli componenti la coppia assiologica fondamentale di cui agli artt. 2 e 3 della nostra Carta, nei cui riguardi le metanorme si pongono in funzione servente*».

contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un “legame evidente” tra l’atto in ipotesi lesivo e l’esercizio della funzione tipica del parlamentare».

La Corte sembra dire, in sintesi, che il bilanciamento operato dalla Corte di Strasburgo fra il diritto ad un tribunale di cui all’art. 6 CEDU e l’esigenza di garantire l’autonomia delle assemblee parlamentari sia in qualche modo vincolante anche per l’interpretazione che essa deve fornire dell’art. 68 della Costituzione.

La Corte EDU esamina la questione dal punto di vista della tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione, per affermare che il diritto ad un tribunale non è un diritto assoluto, ma è limitabile qualora vi sia un’altra esigenza parimenti meritevole di tutela.

Il ragionamento appare condivisibile dal punto di vista della Corte sovranazionale che ha il compito di verificare il rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti che ha il compito di presidiare. Nella logica interna della Convenzione, la Corte verifica i limiti di estensibilità dei diritti tutelati dalla Carta, definendone i confini.

Quando, però, quel bilanciamento viene utilizzato per leggere una disposizione della nostra Costituzione, sarebbe forse necessario fare qualche precisazione.

La nostra Corte costituzionale, a partire dalla [sentenza n. 1150 del 1988](#), ha interpretato l’art. 68 in una logica interna alla Costituzione, bilanciando tra loro tutti i valori che venivano in rilievo, cercando così un punto di ragionevole equilibrio tra l’autonomia del Parlamento, l’uguaglianza dei cittadini nell’esercizio del diritto di critica politica e il diritto di difesa in giudizio.

Le soluzioni che via via si sono affermate nella giurisprudenza della Corte possono essere, naturalmente, più o meno condivisibili, e in dottrina si è da più parti auspicato che la Corte modificasse il proprio orientamento, affidando ai giudici comuni il compito di valutare in prima battuta la sussistenza della copertura dell’art. 68 della Costituzione²².

²² A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, 3; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2361; : A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro it.*, V, 2000, 32; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione cit.*, 82; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione cit.*, 41, il quale sottolinea che l’eliminazione dell’effetto inibitorio delle delibere parlamentari dovrebbe accompagnarsi all’introduzione di norme che permettano alla Corte di sospendere l’efficacia degli atti giudiziari impugnati dalle Camere. Di recente, su posizioni analoghe, E. MALFATTI, *L’insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi «offesi»*, ancora tra Roma e Strasburgo, in *Quad. cost.* 2012, 121.

Ma non è dubitabile che spettasse, in ultima istanza, alla Corte costituzionale il compito di leggere ed interpretare il testo costituzionale per trovare la soluzione più ragionevole.

Il richiamo alla giurisprudenza di Strasburgo come elemento in qualche modo non solo di ausilio ermeneutico, ma anche di vincolo alla estensione di una garanzia prevista dalla Costituzione a garanzia della indipendenza di un organo costituzionale, suggerisce qualche considerazione.

La questione, probabilmente, non si è posta perché, tutto sommato nonostante le note condanne patite a Strasburgo in tema di insindacabilità delle opinioni dei parlamentari, le posizioni delle due Corti non sono poi così distanti, legando entrambe la legittimità della sottrazione di certe condotte al sindacato giurisdizionale alla garanzia della funzione parlamentare e non allo *status* di membro del Parlamento, che ne farebbe un privilegio personale e non una garanzia.

Tuttavia, la questione potrebbe porsi con riguardo ad altre vicende e merita, dunque, una riflessione.

La CEDU, come detto, è un trattato internazionale, senza quei caratteri limitativi della sovranità ai quali fa riferimento l'art. 11 della Costituzione. Ciò non toglie, naturalmente, che quel trattato prevedendo un sindacato giurisdizionale, sia destinato ad incidere sulla sovranità nazionale. Ma è destinato ad incidere nei limiti fissati dal trattato stesso all'art. 46, ovvero quale obbligo degli Stati membri di conformarsi alle decisioni dei giudici di Strasburgo.

Se, invece, non solo le disposizioni della CEDU, ma la lettura che di queste fornisce la Corte di Strasburgo, con le caratteristiche e i limiti di cui si è detto, diventano un vincolo nell'interpretazione della Costituzione, allora forse si è in presenza di un vero e proprio ordinamento concorrente, rispetto al quale sarebbe forse bene definire dei "controllimiti".

Che la CEDU possa e debba costituire un criterio di interpretazione delle norme dell'ordinamento interno, e anche di quelle di rango costituzionale, non è in discussione, ma bisogna fare attenzione a che il vincolo degli obblighi internazionali che l'art. 117, comma 1, pone quale limite al legislatore ordinario non si estenda surrettiziamente anche al legislatore costituzionale, che non è, e non può essere, vincolato, in termini di vizio di legittimità, dal rispetto della CEDU.

Se, per assurdo, il Parlamento approvasse una riforma costituzionale tale da rendere l'impianto delle garanzie parlamentari non più conforme agli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU, si potrebbe immaginare una sanzione da parte della Corte di Strasburgo, ma non un vincolo diretto nell'interpretazione della Costituzione, o addirittura un'illegittimità della legge di revisione, a meno naturalmente che alla giurisprudenza CEDU non corrisponda ad un limite alla revisione costituzionale derivante, però, dal testo della Costituzione o dalla lettura che di esso ha fatto il Giudice delle leggi. Ma in questo caso il vizio sarebbe interno all'ordinamento costituzionale e non esterno.

In quest'ottica, sembra che, per certi versi, le sentenze "gemelle" rappresentino un esempio di eterogenesi dei fini, nel senso che per limitare la portata della CEDU, impedendone l'applicazione diretta da parte dei giudici comuni, hanno finito forse per renderla ancor più vincolante di quanto essa non dovrebbe essere, giungendo a considerarne l'interpretazione che ne forniscono i giudici della Corte chiamata a farla rispettare sul piano sovranazionale, vincolante anche nella lettura di norme costituzionali inerenti la definizione dei poteri sovrani dello Stato ed i rapporti tra essi.

In conclusione, ci sembra che se si vuole superare il modello gerarchico-formale del sistema delle fonti, al cui vertice è posta la Costituzione, *superiorem non recognoscens*, per andare verso quel modello circolare, suggerito dalla dottrina²³, della complementarietà, in tema di tutela dei diritti fondamentali, delle fonti interne e di quelle sovranazionali, tale per cui non vi sarebbero più criteri ordinatori del sistema delle fonti chiaramente definiti sul piano teorico e di rigida applicazione, ciò non può avvenire per *facta concludentia*, ma necessita di passaggi chiari ed espliciti.

²³ A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, ritiene che «una volta che ci si disponga alla ricerca della norma che dà la tutela più "intensa", la stessa Costituzione – come si è già fatto in altri luoghi osservare – non può sottrarsi ad un siffatto confronto, che è culturale prima ancora che positivo, con esiti ovviamente astrattamente imprevedibili; dunque, anche la legge fondamentale della Repubblica potrebbe trovarsi obbligata a ripiegare davanti ad altra norma di origine esterna che fissi ancora più in alto il livello di tutela. [...] Le norme, insomma, non sono il prius del raffronto, ne sono piuttosto il posterius: l'operatore, muovendo da una prima, ancora confusa loro configurazione, mette quindi gradatamente a fuoco l'oggetto ripreso nel circolo interpretativo attraverso un'attività di interpretazione che è doppiamente o, meglio, circolarmente conforme e che porta senza sosta dall'ordine interno a quello sovranazionale, per quindi tornare da quest'ultimo al primo ed aver in esso il suo finale ricetta». Si tratta della contrapposizione dell'idea di una Costituzione-totale, legata alla concezione gerarchica e verticale del sistema delle fonti, ad un'idea di Costituzione-parziale, che «al fine di vedere colmate le proprie lacune di costruzione si dispone a farsi fecondare dalle altre Carte, laddove si dimostrino ancora più attrezzate a venire incontro alle istanze suddette. E, poiché ad esse fanno espresso, vigoroso richiamo alcuni principi della nostra Carta (e, segnatamente, quelli di cui agli artt. 2 e 3, nel loro fare "sistema" con quelli di cui agli artt. 10 e 11) se ne ha che, pur laddove la nostra Carta dovesse piegarsi all'alto ed all'altro (e, anzi, proprio in ciò), essa realizzerebbe comunque a al meglio... se stessa».

Amnesso e non concesso che la struttura piramidale del sistema delle fonti possa essere superata senza un intervento legislativo di rango costituzionale, sarebbe quantomeno necessario elaborare, per via giurisprudenziale, una teoria della Costituzione definita e argomentata, tale da giustificare quella che, allo stato dei fatti, rischia di divenire progressivamente una sorta di non-applicazione del diritto interno, anche di rango costituzionale, analoga a quella operante in rapporto al diritto comunitario, con la sola differenza dell'accentramento dinanzi alla Corte costituzionale in luogo del "modello diffuso" disegnato con la [sentenza n. 170 del 1984](#) e senza la "copertura" costituzionale offerta al diritto comunitario dall'articolo 11 della Costituzione.