

obbligatorie, riguardano la dimensione attuativa e esecutiva della giurisdizione, che dipende da vari fattori, dettati sia da norme interne che da norme internazionali. Si pensi a quanto ricordato in precedenza circa il fatto che alcuni ordinamenti prevedono il processo in contumacia mentre altri lo vietano, oppure all'esistenza di ostacoli procedurali posti da norme internazionali, come quelle relative alle immunità personali di cui beneficiano alcuni organi statali di rango elevato, che possono impedire l'esercizio concreto della giurisdizione anche in presenza di un titolo di competenza. (*Micaela Frulli*)

Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.

— Nel processo di progressiva definizione del contenuto dell'art. 117, 1° comma, Cost., e a distanza di due anni dalle note sentenze «parallele» nn. 348 e 349 del 2007, la Corte costituzionale è intervenuta con due nuove sentenze, concernenti ancora una volta gli effetti interni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nella prima, la sent. 26 novembre 2009 n. 311 (*infra*, p. 163 ss.), la Corte ha fornito un chiarimento su alcuni profili non risolti, o risolti in modo divergente, dalla giurisprudenza precedente. La Corte ha affermato che la disposizione non conferisce rango costituzionale alla normativa di attuazione del diritto internazionale, ma si limita a porre un limite costituzionale alle leggi confliggenti con obblighi convenzionali. La sentenza ha quindi precisato che il giudice ordinario, prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, dovrà verificare se l'apparente conflitto non possa essere risolto attraverso strumenti interpretativi, interpretando cioè la norma legislativa in conformità all'obbligo internazionale. A questo compito, peraltro, potrà attendere anche la Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di costituzionalità.

A differenza di quanto prospettato soprattutto nella sentenza n. 348 del 2007, la sentenza n. 311 sembra ora escludere di poter pervenire a questo risultato piegando a fini costituzionali l'interpretazione della normativa internazionale. Nella seconda sentenza, n. 317 del 4 dicembre 2009 (*infra*, p. 180 ss.), la Corte è andata anche più in là, prospettando l'incompetenza dei giudici nazionali ad interpretare la Convenzione in difformità rispetto alla giurisprudenza della Corte europea.

Riferita alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, quest'ultima conclusione non sembra del tutto persuasiva. La Corte costituzionale sembra individuare il fondamento dell'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea nell'art. 32 della Convenzione, rafforzato nella sua efficacia dall'art. 117, 1° comma. Tuttavia, l'art. 32 conferisce bensì alla Corte europea la competenza ad interpretare la Convenzione, senza però precisare che si tratti anche di una competenza esclusiva. Il sistema convenzionale, nel suo complesso, non sembra infatti escludere la competenza dei giudici ordinari ad interpretare ed applicare la Convenzione, anche, eventualmente, a costo di pervenire ad una erronea interpretazione di disposizioni pattizie. Tale erronea interpretazione potrà semmai originare un ricorso alla Corte europea al fine di accertare una violazione della Convenzione.

Anche dal punto di vista sistematico, l'esclusione radicale di ogni possibilità di influsso della giurisprudenza nazionale su quella della Corte eu-

ropea non appare convincente. Dato che la Corte europea dei diritti dell'uomo non è, come è noto, vincolata dai propri precedenti, la giurisprudenza nazionale può costituire un importante fattore di stimolo per tale Corte al fine di rivedere ed aggiornare i propri orientamenti. Insomma, la «combinazione virtuosa» fra tutela costituzionale e tutela convenzionale dei diritti dell'uomo, della quale si parla espressamente nella sentenza n. 317, non sembra unidirezionale. Essa appare piuttosto l'esito di una mutua attività di influsso operata da ciascun sistema rispetto all'altro (sul punto, v. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, *Diritti umani e diritto int.*, 2008, p. 301 ss.).

L'assenza di un vincolo formale per i giudici nazionali al rispetto della giurisprudenza della Corte europea non vuol dire che essa sia del tutto priva di effetti nei giudizi interni. Trattandosi dell'interpretazione di disposizioni internazionali, infatti, i giudici nazionali non potranno dare ad esse il contenuto che avrebbero analoghe disposizioni di tipo interno. La Convenzione, invece, come tutte le altre norme convenzionali, va interpretata sulla base delle norme sull'interpretazione dei trattati e alla luce, in particolare, del suo oggetto e del suo scopo. L'istituzione di un organo giurisdizionale la cui competenza «si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione» sembra quindi indicare la volontà di dar vita ad un sistema uniforme di tutela dei diritti fondamentali. In pratica, ciò significa che i giudici nazionali dovranno interpretare la Convenzione in corrispondenza al diritto «vivente», che si riflette nella giurisprudenza della Corte. Ciò non esclude, però, la possibilità di un'autonoma attività interpretativa ad opera dei giudici interni, sia in assenza di una giurisprudenza consolidata della Corte, sia in presenza di orientamenti ancora in via di formazione, e sui quali sarà quindi possibile una influenza da parte della giurisprudenza interna. È ragionevole ipotizzare che il ruolo interpretativo della giurisprudenza nazionale sia più significativo nella fase di formazione degli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea, attenuandosi progressivamente in relazione al consolidamento di questi.

L'inopportunità di stabilire un vincolo formale ad interpretare la Convenzione in conformità alla giurisprudenza della Corte europea si avverte anche in relazione alle conseguenze che tale vincolo potrebbe esercitare sulla funzione stessa del giudizio di costituzionalità. Un esempio di questo tipo di conseguenze viene dalla questione sottoposta alla Corte costituzionale, risolta con la sentenza n. 317.

Oggetto del giudizio era l'art. 175, 2° comma, cod. proc. pen., il quale, nell'interpretazione consolidata della giurisprudenza interna, stabiliva il diritto del contumace inconsapevole di essere rimesso in termini per l'appello in termini più restrittivi rispetto a quanto stabilito dall'art. 6 della Convenzione, oggetto, sul punto, di una nutrita giurisprudenza della Corte europea.

La questione di legittimità costituzionale proposta alla Corte poteva essere risolta sulla base di due metodologie.

Innanzitutto, la Corte avrebbe potuto utilizzare lo strumento offerto dall'art. 117, 1° comma, e, quindi, accertare l'esistenza di una difformità della legge rispetto alla norma convenzionale e dichiararne l'illegittimità co-

stituzionale. Prima di concludere in questo senso, peraltro, la Corte costituzionale avrebbe dovuto bilanciare l'interesse al rispetto degli obblighi internazionali, espresso da quest'ultima previsione, con eventuali altri interessi costituzionali confliggenti. Alla luce di un'operazione di bilanciamento, infatti, la Corte potrebbe ritenere che il vincolo al rispetto di obblighi internazionali venga meno nel confronto con altre esigenze di ordine costituzionale. Come la Corte costituzionale ha ribadito nella sentenza n. 311, il conflitto fra un obbligo internazionale e altra norma costituzionale potrebbe «escludere l'operatività del rinvio alla norma internazionale».

In alternativa, la Corte avrebbe potuto valutare la costituzionalità dell'art. 175, 2° comma, cod. proc. pen. alla luce degli articoli 24 e 111 Cost., operando quindi un bilanciamento fra più valori materiali egualmente protetti dalla Costituzione. Nel compiere questa operazione, evidentemente, la Corte avrebbe dovuto considerare, senza esserne formalmente vincolata, il corrispondente bilanciamento fra valori analoghi tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, quindi, fra le esigenze del giusto processo e le esigenze di certezza e rapidità dei procedimenti penali. In questa seconda ipotesi, quindi, le norme convenzionali non sarebbero venute in rilievo in quanto parametro indiretto di legittimità della legge, bensì unicamente in quanto strumento di carattere interpretativo.

La sentenza n. 317 ha seguito però una strada diversa, fondata piuttosto su una combinazione fra queste due metodologie. In particolare, la Corte sembra indicare che il bilanciamento operato dalla Corte europea nel sistema convenzionale abbia effetti vincolanti, in forza dell'art. 117, 1° comma, nell'ambito dell'analoga operazione di bilanciamento fra valori costituzionali. Si legge nella sentenza: «La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il 1° comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento ...». Difatti, nel prosieguo della sentenza, la Corte costituzionale non ha provveduto ad operare un autonomo bilanciamento fra i valori costituzionali in gioco, ma ha rinviato al bilanciamento operato dalla Corte europea in sede di interpretazione dell'art. 6 della Convenzione.

La particolare metodologia impiegata dalla Corte tende quindi a rafforzare ulteriormente gli effetti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Convenzione viene infatti considerata, ad un tempo, come oggetto della tutela costituzionale stabilita dall'art. 117, 1° comma, nonché come parametro interpretativo delle norme costituzionali materiali. In forza di questo duplice vincolo, il bilanciamento fra valori convenzionali, operato dalla Corte europea, diventerebbe allora vincolante nel giudizio di costituzionalità delle leggi, determinandone così completamente l'esito.

Data la tendenziale coincidenza fra valori individuali tutelati rispettivamente dalla Convenzione e dalla Costituzione italiana, tale effetto finirebbe però con il pregiudicare in radice l'attività tipica della Corte costituzionale, che è proprio quella di bilanciare norme e valori costituzionali. Il sindacato di legittimità costituzionale costituirebbe allora, per lo meno rispetto alle norme a tutela di diritti individuali, lo strumento per estendere *erga omnes* gli effetti delle sentenze della Corte europea, che, in forza del-

l'art. 46 della Convenzione, hanno effetti vincolanti solo rispetto alle controversie nelle quali gli Stati sono parti. (*Enzo Cannizzaro*)

Il principio dell'interpretazione conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la confisca per lottizzazione abusiva. — In una recente sentenza emessa su ricorso proposto dalla Corte d'appello di Bari, la Corte costituzionale (sent. 16 luglio 2009 n. 239, *Rivista*, 2009, p. 1187 ss.) si è richiamata ancora una volta al principio dell'interpretazione conforme dal diritto interno con gli obblighi internazionali dello Stato, al fine di realizzare una non facile compatibilità del diritto interno con i precetti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, con l'interpretazione che ne è fornita dalla Corte di Strasburgo. Il ricorso proposto dalla Corte rimettente riguardava la questione di legittimità, alla stregua degli articoli 3, 25, 2° comma, e 27, 1° comma, Cost., dell'art. 44, 2° comma, t.u. in materia di edilizia e urbanistica (d.P.R. n. 380 del 2001), che dispone la confisca obbligatoria per i casi di accertata lottizzazione abusiva anche nei confronti di soggetti incolpevoli o la cui responsabilità in relazione alla fattispecie penale non sia stata provata. Presupposto della proposta questione di costituzionalità era la qualificazione della misura in oggetto come sanzione penale, cui il giudice rimettente era pervenuto ponendosi in netto contrasto con l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, la quale qualifica il provvedimento ablativo come sanzione amministrativa di natura reale connessa all'oggettiva illiceità del bene, prevedendone l'applicazione anche nei confronti di terzi e indipendentemente da una sentenza di condanna. Quale sostegno interpretativo della proposta ricostruzione della confisca *ex art. 44, 2° comma, d.P.R. n. 380/2001* come sanzione di natura penale, il giudice *a quo* si era richiamato alle considerazioni svolte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in una decisione del 2007, relativa all'ammissibilità di alcuni ricorsi contro l'Italia per la vicenda di Punta Perotti a Bari, ed alla inequivoca qualificazione che la Corte europea aveva dato della misura ablativa nazionale come pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione europea (su tale vicenda, v. il mio scritto *Punta Perotti a Bari: ancora una condanna per confisca da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo*, *Rivista*, 2009, p. 487 ss.). Alla decisione della Corte di Strasburgo nel caso *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia*, intervenuta il 20 gennaio 2009, si era espressamente richiamata anche l'Avvocatura dello Stato, costituitasi in giudizio per sostenere l'inammissibilità della questione sollevata dal giudice *a quo*, per avere egli omesso di riferirsi formalmente all'art. 117, 1° comma, Cost. quale parametro del giudizio di costituzionalità e per concludere come «...la normativa e la giurisprudenza, a livello interno e a livello europeo, si muovono inevitabilmente su piani differenti», talché «la pronuncia della Corte europea non può essere assunta acriticamente a base della decisione di incostituzionalità». La Corte costituzionale aveva ritenuto ammissibile la questione, considerando adeguati i parametri di costituzionalità indicati dalla Corte rimettente, compreso il richiamo operato al contenuto dell'art. 117, 1° comma, Cost.; essa aveva però valutato inammissibile il ricorso per difetto di motivazione circa la rilevanza della questione, conseguente ad una insufficiente descrizione degli elementi essenziali della fattispecie relativi, per esempio, all'accertamento del reato di lottizzazione abusiva o alla precisazione della diversa

DIP.DIR.INTERN.