

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Anno LII Fasc. 5 - 2007

Marta Cartabia

**LE SENTENZE «GEMELLE»:
DIRITTI FONDAMENTALI,
FONTI, GIUDICI**

Estratto



(1-10) Riguardo all'intervento nel giudizio in via incidentale cfr. nota redaz. alla sent. n. 245; poi cfr. ord. n. 250 del 2007; poi, cfr. sentt. nn. 257 e 314 del 2007.

Sulla perentorietà del termine per la costituzione in giudizio, si fa rinvio alla nota redaz. all'ord. n. 263 del 2002, cui successivamente *adde* dece. nn. 309, 376, 430, 536 del 2002; 331 del 2003; 393 del 2005; 37, 107, 108, 190 del 2006; 234 del 2007.

Si rammenta che secondo la giurisprudenza della Corte « il *thema decidendum* del giudizio incidentale di legittimità costituzionale è delimitato dall'ordinanza di rimessione e non è consentito alle parti ampliarlo » (cfr., *ex plurimis*, sent. n. 464 del 1999 e ord. nn. 174 del 2003, 234 del 2006, 220 e 329 del 2007).

Sulla possibilità che oggetto della q.l.c. sia l'interpretazione risultante dal « principio di diritto » enunciato dalla Corte di cassazione cfr. sentt. nn. 138 del 1993, 257 del 1994, 58 del 1995, 501 del 2000, 78 del 2007.

Sull'adeguamento automatico dell'ordinamento interno a quello internazionale, *ex art. 10 Cost.*, cfr. sentt. nn. 168 del 1994, 15 del 1996, 73 del 2001.

Sull'uso della Carta dei diritti da parte della Corte cfr. sentt. nn. 135 e 445 del 2002, 393 del 2006; in dottrina, per gli impatti sulla giustizia costituzionale, cfr. CARTABIA-CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in questa *Rivista* 2002, 4477 ss.; v. anche le sentt. nn. 49, 148 e 307 del 2003 (ove la Corte — come nella successiva sent. n. 154 del 2005 — non riprende i richiami alla Carta effettuati da parte dei remittenti).

Sul valore interpretativo della CEDU, cfr. dece. nn. 505 del 1995, 310 del 1996, 299 del 1998, 376 del 2000, 305 del 2001, 29 del 2003, 154 e 231 del 2004, 299 del 2005.

Si segnala che nel caso di specie, la Corte rammenta che il giudice è tenuto ad interpretare le disposizioni interne in modo conforme a quelle internazionali e soltanto qualora ciò non risulti possibile deve sollevare q.l.c. rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 117, Cost.

A commento della decisione pubblichiamo le osservazioni dei proff. Marta Cartabia e Andrea Guazzarotti e del dott. Vincenzo Sciarabba.

Le sentenze « gemelle »: diritti fondamentali, fonti, giudici.

1. Con le sentenze « gemelle » n. 348 e n. 349 del 2007 la Corte costituzionale ha dato un rilevante contributo al riordino dei rapporti tra l'ordinamento italiano e quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che da tempo necessitavano di alcune chiarificazioni. Benché diverse per oggetto e non del tutto sovrapponibili nei vari passaggi argomentativi, le due pronunce fissano alcuni principi fondamentali che qui mi preme sottolineare, perché rispondono in modo complessivamente soddisfacente ad esigenze ormai divenute improrogabili. In particolare vorrei soffermarmi sulla qualificazione della Cedu come fonte ordinaria e però dotata di copertura costituzionale in forza dell'art. 117, comma 1 Cost. e sull'attrazione nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale di tutte le questioni di compatibilità tra le leggi interne e la Convenzione europea, che vale ad escludere il potere di disapplicazione delle leggi nazionali da parte dei giudici ordinari (1).

2. Vorrei partire proprio da quest'ultimo punto. La Corte costituzionale afferma in modo inequivocabile che i problemi di contrasto tra le normative italiane e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo configurano vere e proprie questioni di legittimità costituzionale e non sono, dunque, di pertinenza dei giudici ordinari. Più

(1) Si tratta di aspetti centrali delle due pronunce in commento come dimostra l'attenzione dei commentatori, focalizzata su questi punti. Tra i molti commenti si veda la bella nota 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.* n. 1 del 2008.

precisamente, questi ultimi non sono abilitati a risolvere tali questioni tramite la disapplicazione della legislazione nazionale, perché — la Corte non avrebbe potuto essere più chiara su questo punto — il regime giuridico riservato alle norme comunitarie non può essere esteso alle norme della Convenzione. Insomma, il sistema Cedu non è l'Unione europea e, per quanto tutto ciò possa apparire ovvio, era necessario che questa affermazione fosse ribadita a chiare lettere, data la confusione che talora si riscontra nella giurisprudenza ordinaria da alcuni anni: « La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento [...] 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 ». E poco più avanti: « Correttamente il giudice *a quo* ha escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda » (2). E ancora: « Inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune ». « Qualora [il giudice comune] dubiti della compatibilità della norma interna con la norma convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale » (3).

Dunque, il rimedio giurisdizionale per i contrasti tra leggi interne e Convenzione europea non è la disapplicazione della legge da parte dei giudici ordinari, bensì il giudizio di legittimità costituzionale della Corte costituzionale.

Che la Corte costituzionale abbia chiarito questo punto è già di per sé motivo di apprezzamento, dato che il panorama della giurisprudenza italiana sui rapporti tra fonti interne e Convenzione europea (4) si presentava particolarmente confuso, o fantasioso, con grave pregiudizio per la certezza dei diritti e dell'eguaglianza dei cittadini, i quali trovavano risposte assai diversificate, in ragione della diversa sensibilità dei singoli giudici alla dimensione europea dei diritti fondamentali. In questa varietà di risposte giurisdizionali, in vero non poco sconcertante, per nulla infrequenti erano i casi di disapplicazione della legislazione interna per contrasto con la Cedu (5), talvolta frutto di una maldestra confusione tra diritto comunitario e diritto convenzionale, talaltra esito di ragionamenti più sofisticati, e non di meno fuorvianti, basati su una supposta « comunitarizzazione » della Convenzione europea ad opera dell'art. 6 del trattato UE, il quale, appunto, richiama la Convenzione. Con le sentenze in commento, la Corte costituzionale mette ordine e pone un punto fermo a questo proposito, da un lato distinguendo chia-

(2) Sent. n. 348 del 2007, punto 3.3. e punto 3.4. *in diritto*.

(3) Sent. n. 349 del 2007, punto 6.1. e punto 6.2. *in diritto*.

(4) A. GUZZAROTTI, *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. cost.* 2006, 491 ss.; A. GUZZAROTTI e A. COSSIRI, *L'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in *Russ. Avv. Stato*, n. 3 del 2006; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli 2006, 295 ss.

(5) Anche nelle more del giudizio della Corte costituzionale, la Corte di appello di Firenze aveva proceduto alla disapplicazione della legge interna oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, proprio in materia di misura dell'indennizzo per le occupazioni acquisitive e per le espropriazioni. Si vedano App. Firenze, sez. I civ., 27 febbraio 2005, n. 570 del 2005 in materia di occupazione acquisitiva; App. Firenze, sez. I civ., 14 luglio 2006, 1402 del 2006, in materia di indennità di esproprio; entrambe disapplicate i criteri stabiliti dalla legislazione italiana per far spazio a quelli stabiliti dalla Corte di Strasburgo. Si tratta solo di alcuni esempi tra molti ormai rinvenibili nella giurisprudenza dei giudici di merito.

ramente il diritto comunitario dal diritto convenzionale e dall'altro riservando solo al primo il rimedio giurisdizionale diffuso della disapplicazione.

E infatti, la disapplicazione della legge nazionale ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano solo ed esclusivamente in ossequio ad un preciso imperativo della Corte di giustizia di Lussemburgo, formulato nella notissima sentenza Simmenthal del 1978, i cui principi sono stati accolti dalla Corte costituzionale — non senza esitazioni e perplessità — solo a partire dalla sent. n. 170 del 1984. Non poche difficoltà, anche di ordine costituzionale (art. 101 Cost.), suggerivano prudenza nel riconoscere ai giudici comuni il potere di disapplicare la legge nazionale. Più in generale, la disapplicazione diffusa della legge è un rimedio che nasce e si sviluppa in ambienti di *common law*, dove i giudici sono formati all'arte dell'uso del precedente, seguendo principi e raffinate distinzioni stratificatesi in una lunga e consolidata tradizione. Fuori da tale contesto sembra prudente circoscrivere il potere di disapplicazione della legge entro gli stretti limiti in cui è imposto dal diritto comunitario, vale a dire per assicurare la diretta applicabilità dei regolamenti o gli effetti diretti alle altre norme comunitarie che rispondano ai requisiti fissati dalla Corte di Lussemburgo. Sia detto per inciso che da escludersi decisamente è anche la disapplicazione delle leggi interne per contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le cui disposizioni sono sprovviste della struttura linguistica idonea a rendere operante l'effetto diretto.

Ora, la Convenzione europea non fa parte del diritto comunitario, nonostante le influenze indirette che essa esercita sulla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e nonostante il richiamo testuale contenuto nell'art. 6 del Tr. UE. I suoi principi sono ampi e indeterminati, non sono strutturati e formulati in modo paragonabile alle norme dotate di effetto diretto nell'ordinamento comunitario. In aggiunta, manca nel sistema della Convenzione un meccanismo processuale paragonabile al rinvio pregiudiziale che opera come strumento per l'uniformità dell'interpretazione del diritto europeo in tutta l'Unione.

Dunque si deve escludere che i giudici comuni siano dotati del potere di disapplicare la legge interna contrastante con la Convenzione.

Vorrei a questo proposito sottolineare che, a parere di chi scrive, quando la Corte costituzionale, nelle sentenze qui in commento, afferma che « le norme CEDU [...] non producono effetti diretti nell'ordinamento interno » (6) intende specificamente escludere la disapplicazione della legge da parte dei giudici comuni. Effetto diretto, mi pare, è qui inteso nel preciso significato assunto da questa espressione nel diritto comunitario in riferimento alla disapplicazione della legge; non mi pare, invece, che la Corte intenda escludere un diretto coinvolgimento dei giudici ordinari, al pari di tutte le altre autorità pubbliche, nel garantire l'applicazione della Cedu e della giurisprudenza che da essa si sviluppa nei limiti dei poteri di ciascuna autorità stabiliti dalla Costituzione.

Così intese, le affermazioni della Corte non mortificano l'operato dei giudici ordinari né tanto meno li emarginano dal sistema « multilivello » della tutela dei diritti fondamentali. La Corte mira, piuttosto, a precisare il loro ruolo, riconducendolo nell'alveo dell'interpretazione adeguatrice, mettendo in evidenza che essi non sono né soli né abbandonati a se stessi nello svolgimento del compito della tutela dei diritti. Essi sono piuttosto parte di una complessa rete giurisdizionale che comprende anche le Corti costituzionali e le Corti europee. Negli anni più recenti, in attesa dell'intervento chiarificatore della Corte costituzionale, le tensioni tra l'ordinamento interno e

(6) Sent. 348 del 2007, punto 3.3. Questo passaggio delle argomentazioni della Corte costituzionale ha destato più di una critica, soprattutto da parte di chi teme un regresso e una perdita di efficacia delle decisioni della Corte di Strasburgo, deresponsabilizzando le autorità interne rispetto agli impegni assunti in sede di Consiglio d'Europa. Sul punto si vedano le importanti considerazioni di A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349 (2007) della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* n. 1 del 2008.

la Convenzione europea si sono scaricate in misura forse eccessiva sui giudici comuni i quali, a onor del vero, non si sono risparmiati nella ricerca di soluzioni pratiche che stemperassero ogni motivo di conflitto e di attrito con le Corti europee. Sovraccaricati di domande di tutela dei diritti (7), però, talvolta i giudici ordinari sembrano aver dimenticato i loro « partners » nazionali ed europei. Come hanno chiarito di recente due importanti contributi (8), i giudici di merito debbono seguitare a cercare soluzioni che armonizzino il diritto interno con l'ordinamento Cedu e debbono essere caldamente incoraggiati ad operare in questa direzione. Nell'ambito dei diritti fondamentali occorre abbracciare la logica dell'armonizzazione, dell'interpretazione, dei bilanciamenti, fin dove è possibile (9). Con altrettanta chiarezza e determinazione debbono, però, anche essere ricordati i limiti dell'azione dei giudici comuni. Di fronte ai contrasti tra diritto interno e Convenzione europea i giudici ordinari debbono e possono agire nei limiti dell'*interpretazione adeguatrice* (10), mentre è loro preclusa la strada della *disapplicazione* del diritto interno.

Questo imprescindibile confine è stato tracciato con precisione e rimarcato con insistenza dalla Corte costituzionale in particolare nella sent. n. 349: « al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile [...] egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale » (11).

Già prima della decisione della Corte, la dottrina più attenta aveva sottolineato « il dovere del giudice nazionale di interpretare il proprio ordinamento in modo conforme alla CEDU, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea. La vincolatività di tale giurisprudenza (anche al di là del caso deciso) non può condurre, però, a non applicare il diritto nazionale, quando esso ha un contenuto che non consenta in alcun modo una interpretazione conforme a detta giurisprudenza. In tal caso si impone al giudice di sollevare una questione di costituzionalità. Il problema interpretativo derivante dalla giurisprudenza della Corte europea si sostanzia, cioè, nella alternativa tra interpretazione conforme a detta giurisprudenza ed incidente di costituzionalità. [...] Dopo la modifica della Costituzione apportata dalla l. 18 ottobre 2001 n. 3, la questione di costituzionalità di una norma in contrasto con la CEDU trova un immediato, ancorché controverso, riferimento nell'art. 117, comma 1, Cost. » (12).

Certamente non mancheranno nella prassi casi in cui il confine tra l'interpretazione conforme e la disapplicazione delle norme sarà labile e difficile da tracciare. Non di meno, la chiarificazione fatta dalla Corte sul piano teorico può essere di grande

(7) Questa considerazione vale anche nei casi che non presentano profili europei. Si veda in proposito il pregevole studio di F. LAMARQUE, *L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.* 2008.

(8) A. RUGGERI, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, relazione C.S.M., Roma 28 febbraio - 2 marzo 2007, in <http://appinter.esm.it/incontri/relaz/14032.pdf>; E. LUVO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in <http://appinter.esm.it/incontri/relaz/14037.pdf>.

(9) In questo senso si vedano anche le osservazioni di A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale e astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in www.forumcostituzionale.it, che critica le sentenze qui in commento perché troppo schiacciate su una impostazione logico formale, tipica delle fonti del diritto.

(10) Naturalmente i confini dell'interpretazione adeguatrice sono assai problematici, come emerge dalla riflessione di M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale oggi e l'interpretazione « conforme a »*, in www.federalismi.it.

(11) Sent. n. 349 del 2007, punto 6.2. in diritto.

(12) E. LUVO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, cit., 18.

aiuto a salvaguardare in tutta la sua complessità e la sua potenzialità l'intero sistema giurisdizionale di tutela dei diritti, che coinvolge anche la Corte costituzionale.

Come già c'era stata occasione di segnalare (13), l'evoluzione dei sistemi europei di tutela dei diritti sta seguendo una duplice direzione, perché da un lato, con un movimento accentratore, accentua il ruolo delle Corti europee e dall'altro, per il rapporto privilegiato che queste intessono con i giudici ordinari, valorizza contemporaneamente gli elementi di diffusione nella tutela giurisdizionale dei diritti. Il risultato di questo duplice movimento, accentratore e di diffusione ad un tempo, potrebbe essere l'emarginazione della Corte costituzionale. Questo rischio è particolarmente visibile nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea e probabilmente si accentuerà con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona che prevede, tra l'altro, il riconoscimento degli effetti giuridici della Carta dei diritti; viceversa la linea seguita dalla Corte costituzionale nei rapporti con la Convenzione europea ad opera delle sent. nn. 348 e 349 sembra contrastare tale deriva, preservando o restituendo almeno in parte alla Corte costituzionale il suo ruolo di « Corte dei diritti ».

3. Il secondo ordine di osservazioni riguarda l'individuazione del parametro di giudizio della Corte costituzionale nell'art. 117, comma 1 Cost.

Astrattamente parlando, la Corte avrebbe potuto seguire altre strade indicate dalla dottrina. In effetti, da molto tempo si percepiva l'inadeguatezza della tradizionale impostazione che riconduceva la CEDU al regime comune dei trattati internazionali, che in base al principio dualistico assumono nell'ordinamento interno lo stesso valore dell'atto di recepimento, e dunque, nel caso della CEDU, quello di una comune legge ordinaria. In qualche misura, l'oggetto della Convenzione — i diritti fondamentali — o, se si preferisce, il suo valore assiologico risultava sproporzionato rispetto al suo *status* come fonte del diritto, che la voleva relegata nel rango di una qualunque legge ordinaria. La stessa giurisprudenza costituzionale si era da tempo mostrata molto attenta alla giurisprudenza di Strasburgo, valorizzandola ampiamente sul piano interpretativo (14). Si avvertiva da più parti la necessità di dotare la Convenzione di un'adeguata copertura costituzionale (15), riconoscendo alla stessa il ruolo di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale della legge violatrice dei diritti convenzionali.

La copertura costituzionale è stata volta a volta individuata dai vari autori, alternativamente o cumulativamente (16), negli artt. 2, 10, 11, 111 o 117 Cost.

Ciascuna delle soluzioni prospettate avrebbe comportato effetti diversi.

Molti avrebbero preferito una soluzione basata sull'art. 2 della Costituzione (17) ricollegandosi all'evoluzione del dibattito e della giurisprudenza sulla interpretazione di tale disposizione come fattispecie aperta o chiusa. Per lungo tempo nella dottrina

(13) M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in questa *Rivista* 2002, 4484. Mi sia consentito di rinviare per un esame più approfondito dei recenti sviluppi nel sistema comunitario di tutela dei diritti al mio *L'ora dei diritti nell'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna 2007.

(14) Queste evoluzioni sono bene evidenziate da D. TECA, *Le carte dei diritti nella giurisprudenza e (oltre)*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista Giurisprudenza costituzionale per il cinquantesimo anniversario*, Milano 2006, 953 ss.

(15) Sul punto riassuntivamente C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno: quid iuris?*, in *www.federalismi.it* 1/2007, spec. par. 7.

(16) Si veda ad esempio la posizione di G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di « copertura » costituzionale a più facce*, in *Politica del diritto* 1997, 349 ss.

(17) G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di « copertura » costituzionale a più facce*, cit., 368 ss., recentemente anche A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale e astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, cit.

e nella giurisprudenza costituzionale ha prevalso la lettura dell'art. 2 come fattispecie riassuntiva del successivo catalogo dei diritti contenuto nella Costituzione. Oggi la dottrina, la giurisprudenza ordinaria e in parte anche la giurisprudenza costituzionale mostrano segni di disponibilità al riconoscimento di « nuovi diritti inviolabili » non scritti, recependo in buona sostanza gli orientamenti espressi da Augusto Barbera sin dagli anni settanta, nel notissimo commento all'art. 2 Cost. (18). Se gran parte del dibattito sulla fattispecie aperta o chiusa si giocava intorno al problema di trovare un ancoraggio testuale o scritto al riconoscimento di nuovi diritti, ecco che la Convenzione si presterebbe a tale scopo, consentendo una lettura dell'art. 2 aperta sì, ma non del tutto indeterminata perché ricollegabile ad altro testo scritto. In vero, pare a chi scrive che se la scelta di ancorare il riconoscimento dei nuovi diritti ad un testo — nel nostro caso la Convenzione europea — intende arginare la creatività e l'attivismo dei giudici, in realtà l'obiettivo non è del tutto raggiunto: aprendo la Costituzione italiana al riconoscimento di nuovi diritti tramite l'art. 2 Cost. integrato dalle Carte internazionali, si finisce per delegare a giudici esterni — alla Corte di Strasburgo e alla Corte di Lussemburgo soprattutto — la determinazione dei contenuti dei nuovi diritti, alterando contemporaneamente i bilanciamenti tracciati dalla Costituzione italiana. Per limitare la creatività dei giudici nazionali e della Corte costituzionale italiana si farebbe spazio, in realtà, all'attivismo delle Corti europee.

Nelle sentenze che qui si commentano la Corte costituzionale ha serbato il più rigoroso silenzio su questo punto. Mi pare però che la strada imboccata con l'art. 117, comma 1 sia incompatibile con il richiamo all'art. 2, perché quest'ultima ipotesi condurrebbe proprio a quella piena costituzionalizzazione della Convenzione europea che la Corte costituzionale ha esplicitamente e ripetutamente negato.

Un'altra ipotesi più volte suggerita in dottrina è quella dell'art. 10 della Costituzione. In riferimento a questa disposizione, la Corte costituzionale assume una posizione esplicita, ed esclude che l'art. 10, comma 1, Cost. possa applicarsi oltre che alle norme internazionali di origine consuetudinaria anche alle norme di origine pattizia (19). In vero, nonostante la recisa posizione della Corte sul punto restano ancora aperti due problemi: secondo alcuni Autori (20), la Convenzione conterrebbe alcune disposizioni che codificano consuetudini internazionali o principi internazionali generalmente riconosciuti; ne conseguirebbe che le disposizioni convenzionali che costituiscono codificazione di tali principi potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dall'art. 10, comma 1 Cost. e andar soggette all'adattamento automatico di livello costituzionale da esso previsto. Questa tesi darebbe luogo a qualche problema di disomogeneità riguardo al valore giuridico delle varie parti della Convenzione europea. In effetti, una parola di chiarificazione da parte della Corte potrebbe essere utile, considerato che non mancano prece-

(18) A. BARBERA, *Commento ad art. 2*, in *Commentario della Costituzione* a cura di A. BRANCA, Bologna-Roma 1975, 50 ss.; sul tema ora si veda, del medesimo Autore, «Nuovi diritti»: attenzione ai confini, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino 2004, 19 ss.

(19) Sent. 348 del 2007, punto 3.4. e sent. 349 del 2007 punto 6.1. Sul punto si veda ampiamente A. PACE, *La limitata incidenza della C.E.D.U. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. pubbl.* 2001, 5 ss.

(20) Pur non aderendo alla nota tesi di Rolando Quadri secondo la quale l'adattamento automatico previsto da tale disposizione costituzionale dovrebbe applicarsi a tutti i trattati internazionali in virtù del principio consuetudinario *pacta sunt servanda*, alcuni autori sostengono che nella misura in cui la Convenzione contiene norme o principi già riconosciuti nel diritto internazionale consuetudinario, ad essa possa essere applicato l'art. 10, comma 1 Cost. con tutti gli effetti che questo comporta. Si veda ad esempio F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, Torino 1994, 68 ss.

denti in cui alcune norme pattizie, come quelle sulle immunità diplomatiche (21), sono state sottoposte al regime dell'art. 10 perché si trattava di casi in cui il trattato recepiva e codificava sostanzialmente norme consuetudinarie.

Viceversa, del tutto inevaso è rimasto il problema, per nulla irrilevante, di stabilire se la Convenzione possa operare sulla base dell'art. 10, comma 2, che si occupa del trattamento giuridico degli stranieri.

La Corte esclude esplicitamente anche la possibilità di fare riferimento all'art. 11, seconda parte della Costituzione. Secondo alcuni (22), come i trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea, anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo avrebbe potuto rientrare tra i trattati attraverso i quali la Repubblica italiana consente alle limitazioni di sovranità per favorire la nascita di un ordine internazionale basato sulla pace e la giustizia fra i popoli. In base a questa impostazione, anche alla Convenzione europea dei diritti dovrebbe applicarsi tutta la giurisprudenza costituzionale sul primato delle norme comunitarie, nonché la dottrina dei controllimiti elaborata dalla Corte costituzionale. Viceversa, la Corte costituzionale non raccoglie questo suggerimento, volendo, viceversa distinguere nettamente il diritto comunitario dal diritto convenzionale. Già si è detto ampiamente della distinzione tra le due famiglie del diritto europeo per quanto riguarda il potere di disapplicazione. Occorre qui sottolineare un altro aspetto di questa differenziazione. La Corte esclude che la Convenzione europea dei diritti possa essere elevata al rango delle norme costituzionali. Non operano, in altre parole le limitazioni di sovranità né il principio del primato, cosicché le norme della Convenzione e le interpretazioni che di esse offre la Corte europea dei diritti dell'uomo rimangono subordinate all'intera Costituzione — e non ai soli principi supremi, come accade invece per il diritto comunitario —, al punto che la Corte costituzionale si riserva la facoltà di sindacare la loro compatibilità con la Costituzione italiana fino al punto di dichiararne la loro inidoneità ad integrare il parametro di legittimità costituzionale, provvedendo eventualmente ad « espungerla dall'ordinamento giuridico italiano » (23).

Da ultimo, per completezza, si può ancora segnalare che dopo la modifica della Costituzione, molti hanno ritenuto che il nuovo testo dell'art. 111 sia stato scritto sotto il diretto influsso dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle interpretazioni che di esso ha sviluppato la Corte di Strasburgo, cosicché tale disposizione costituzionale potrebbe essere considerata come una clausola che « importa » automaticamente nell'ordinamento italiano non solo i principi della Convenzione relativi al giusto processo, ma anche le interpretazioni della Corte di Strasburgo in proposito.

In ogni caso, la Corte costituzionale ha implicitamente o esplicitamente scartato tutte le strade fin qui ricordate, per prediligere l'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui afferma che « la potestà legislativa è esercitata [...] nel rispetto degli obblighi internazionali ». L'interpretazione di questa disposizione, introdotta con la riforma costituzionale del 2001, è stata molto controversa. Alcuni hanno sostenuto che dalla collocazione sistematica di questa disposizione e dai lavori parlamentari si dedurrebbe che essa non è in grado di innovare complessivamente i rapporti tra l'ordinamento italiano e le fonti internazionali (24); altri all'opposto hanno ritenuto che l'ordinamento italiano abbia compiuto un passaggio decisivo verso un sistema monistico, che importerebbe automaticamente tutti i trattati internazionali tramite l'art.

117, comma 1, con una clausola di adattamento automatico (25) paragonabile a quella dell'art. 10 Cost. relativamente alle norme internazionali generalmente riconosciute. Una terza e più convincente lettura pone invece l'accento sui vincoli al legislatore introdotti dalla nuova disposizione costituzionale e spiega il significato dell'art. 117, comma 1, Cost. nel senso che esso non determina un mutamento di rango — da legislativo a costituzionale — di tutti i trattati internazionali dal punto di vista della loro forza attiva, ma offre loro copertura costituzionale determinandone una capacità di resistenza all'abrogazione, cosicché il legislatore successivo deve sempre rispettare i trattati internazionali sottoscritti e regolarmente recepiti in Italia. Nel caso in cui una disposizione di legge italiana violi un trattato, essa potrebbe essere sindacata dalla Corte costituzionale alla luce dell'art. 117, comma 1, utilizzando come norme interposte quelle dei trattati violati (26).

Questa, in definitiva è stata l'interpretazione prescelta dalla Corte costituzionale in riferimento alla Convenzione europea dei diritti umani con le sentt. nn. 348 e 349 del 2007. Seguendo questa interpretazione, l'art. 117, comma 1 permette di riconoscere alla CEDU una forza passiva superiore alle leggi ordinarie e dunque il valore di parametro interposto nei giudizi di costituzionalità, senza elevarla al rango delle fonti costituzionali sul lato attivo, con importanti conseguenze in termini di bilanciamento dei valori e di possibilità di utilizzare il margine di apprezzamento che la CEDU concede agli Stati (27). A differenza di altre ipotesi, l'art. 117, comma 1 non conduce alla completa costituzionalizzazione della Convenzione. L'art. 117, comma 1, Cost., produce effetti meno intensi e meno dirimenti rispetto agli altri parametri, permettendo alla Corte costituzionale di espungere le normative che, come quelle sulla misura dell'indennizzo per l'espropriazione e per l'occupazione acquisitiva, violano gli *standard* di tutela europei, evitando al contempo di importare pedissequamente nell'ordinamento interno qualunque affermazione in materia di diritti proveniente da Strasburgo.

Anche dal punto di vista del sistema CEDU è di grande rilievo il fatto che la Corte costituzionale italiana sia ora in condizione di eliminare con efficacia generale le normative che determinano una violazione strutturale ai diritti protetti dalla Convenzione. Ai sensi degli artt. 41 e 46 della Convenzione, adempiere a una decisione di condanna della Corte di Strasburgo non significa solo ripristinare il diritto nel caso di specie o procedere al ristoro economico sostitutivo per la parte lesa; adempiere comporta anche l'obbligo per gli Stati membri di assumere le *misure generali* necessarie a prevenire nuove violazioni dei diritti in situazioni analoghe (28). Quando in caso di

(25) Ad esempio A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.* 2002, 916 ss.

(26) Tra i molti interventi che sostengono questa lettura si segnala il primo intervento dottrinale in questa direzione: M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it ora in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1 del 2002; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubb. comp. eur.* 2002, 1355 ss.; per quanto riguarda l'applicazione di questa interpretazione dell'art. 117, comma 1 alla CEDU mi permetto di rinviare al mio intervento *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu*, Torino 2007, 1 ss. nonché a molti altri interventi nell'ambito del medesimo seminario e raccolti nello stesso volume.

(27) Questo aspetto, che a me pare particolarmente pregevole, perché consente di salvaguardare lo *jus commune* europeo dei diritti senza sacrificare le tradizioni costituzionali nazionali è invece criticato ad es. da A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in www.federalismi.it.

(28) In dottrina ampiamente B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., 302 ss.

(21) Si veda Corte costituzionale sent. n. 48 del 1979.

(22) Ad es. P. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Riv. dir. int.* 1983, 306 ss.

(23) Sent. 348 del 2007, punto 4.7.; sent. 349 del 2007, punto 6.1.

(24) Si veda ad esempio C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.* 2001.

violazioni ripetitive e strutturali, come quelli legati al regime italiano dell'occupazione acquisitiva o dell'entità dell'indennizzo per l'espropriazione, vi è una condanna della Corte di Strasburgo, l'obbligo di conformarsi a tali decisioni implica qualcosa di più di una risposta al singolo caso. È necessario un intervento di portata generale, anche per evitare un sovraccarico di lavoro alla Corte di Strasburgo, che altrimenti sarebbe chiamata ad intervenire a ripetizione su un elevato numero di casi, tutti simili l'uno all'altro. A partire dalla risoluzione n. 1226 del 2000 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il problema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea è stato ripetutamente oggetto di interventi sia dell'Assemblea sia del Comitato dei ministri. In particolare, il problema delle violazioni strutturali è stato più volte affrontato richiedendo agli Stati di dare esecuzione alle sentenze della Corte europea non solo rimediando al singolo caso, ma prevenendo ogni futura violazione. È da notare che l'Assemblea più volte (29) ha insistito affinché gli Stati membri adottino adeguate procedure politiche, che costringano i parlamenti e i governi a garantire un tempestivo adempimento degli obblighi scaturiti dalle sentenze della Corte europea. Si tratta di richieste che sembrano fare riferimento a meccanismi simili a quelli a suo tempo introdotti con la legge La Pergola nel 1989 per il diritto comunitario e che hanno avuto una prima embrionale attuazione con la legge Azzolini del 2006 (30), assai apprezzata a livello di Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

Seguendo questo tipo di suggerimenti, anche la Corte europea ha iniziato a configurare le proprie decisioni tenendo conto non soltanto dei problemi sollevati nel caso concreto, ma valutando anche se il caso ha origine da problemi strutturali. Così la Corte di Strasburgo, raccogliendo un invito del Comitato dei Ministri espresso con la raccomandazione n. 6 del 2004, ha iniziato a dare un adeguato rilievo alle cause « pilota » che rivelano un problema strutturale dell'ordinamento (31), indicando agli Stati anche l'obbligo di risolvere il problema generale, scegliendo i mezzi — giurisdizionali, legislativi, amministrativi, costituzionali — più appropriati. Per quanto riguarda l'Italia vale la pena ricordare che una condanna di tale genere è stata comminata nel caso Sejdovic (32) sul processo contumaciale e la risposta legislativa — d.l. 21 febbraio 2005, n. 17, convertito in l. 22 aprile 2005, n. 60 — è intervenuta sul problema strutturale in modo soddisfacente per la Corte di Strasburgo. Il medesimo problema è stato rilevato per quanto riguarda l'espropriazione e l'occupazione acquisitiva, nel caso Scordino del 2006 (33). In questo contesto, l'intervento della Corte costituzionale di annullamento della legislazione che è all'origine della violazione dei diritti rilevata dalla Corte di Strasburgo costituisce senz'altro un rimedio soddisfacente, anche se non l'unico possibile, per adeguarsi alle richieste della Cedu di intervenire a livello strutturale.

4. A conclusione di queste riflessioni che riguardano solo alcuni aspetti delle ricchissime sentenze in commento, vorrei accennare brevemente a due punti proble-

(29) Si vedano ad esempio le risoluzioni 1516 (2006) e 1764 (2006).

(30) L. n. 12 del 2006.

(31) A partire dalla sent. 22 giugno 2004, *Broniowski*, ric. 31443/96 la Grande camera ha inaugurato un nuovo orientamento secondo il quale la Corte si fa carico di valutare se la violazione dipende da un problema strutturale dell'ordinamento — spesso da una legge, o da una prassi amministrativa o giurisdizionale diffusa — e non solo dalle anomalie del singolo giudizio. In tali casi strutturali, la Corte invita gli Stati ad intervenire con misure di carattere generale — spesso legislative — per porre fine alla violazione, non solo con riferimento al caso di specie, ma anche in relazione alle altre fattispecie analoghe.

(32) Corte europea, sez. I, sent. 10 novembre 2004, *Sejdovic*, ric. 56581/00, confermata dalla Grande Chambre con decisione 1 marzo 2006.

(33) Corte europea, Grande chambre, 29 marzo 2006, ric. 36813/97, *Scordino contro Italia*.

matici che probabilmente si presenteranno in futuro davanti alla Corte costituzionale.

Il primo: quando la Corte costituzionale afferma che le norme della Convenzione europea assumono il valore di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, essa non si riferisce soltanto alle disposizioni scritte del testo della Convenzione, ma, appunto, alle norme nel significato ad esse attribuito dalla interpretazione della Corte di Strasburgo. In definitiva, il ruolo di parametro interposto sarà assunto dalle decisioni della Corte di Strasburgo. Da questo punto di vista vale la pena segnalare che altro sono le sentenze emesse specificamente nei confronti dell'Italia — come avviene nei casi in esame, in cui la disciplina dell'espropriazione e dell'occupazione acquisitiva era stata oggetto di ripetute condanne da parte della Corte di Strasburgo —; altri sono gli effetti e i vincoli che discendono da sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti di altri Stati. La Corte europea è un giudice del caso concreto, molto attenta al contesto della vicenda specifica e dell'ordinamento in cui tale vicenda si svolge. Pertanto, è solo con molta cautela che si possono trarre da sentenze pronunciate nei confronti di altri Stati principi vincolanti anche per il legislatore italiano. Certamente le sentenze della Corte europea servono non solo per decidere i singoli casi sottoposti al suo esame, ma più in generale per chiarire, salvaguardare e sviluppare le regole e i principi contenuti nella Convenzione, contribuendo così a facilitare l'osservanza da parte degli Stati membri degli impegni assunti (34). Per questa loro valenza interpretativa della Convenzione, le decisioni della Corte europea hanno sicuramente effetti che superano il confine dello Stato verso cui sono rivolte (35). Tuttavia si tratta, come è stato detto, di un'autorevolezza di natura persuasiva, di autorità di cosa interpretata — *autorité de chose interprétée* — da valutare, a parere di chi scrive, tenendo conto che la Corte europea decide sempre alla luce della dottrina del margine di apprezzamento degli Stati membri. Per cui è solo con molta cautela che si possono trasporre in un contesto diverso i principi affermati in riferimento ad un caso concreto, situato in un preciso ordinamento giuridico, perché non è affatto detto che lo *standard* richiesto, per esemplificare, alla Polonia o alla Russia o alla Turchia o a qualunque altro dei 47 Stati membri sarebbe applicabile anche in casi analoghi provenienti dall'ordinamento italiano.

L'altro aspetto problematico riguarda l'intreccio tra ordinamento nazionale, CEDU e UE.

La Corte costituzionale affronta tale problematica soprattutto nella sent. n. 349, in un passaggio in vero non del tutto chiarificatore. È assai rilevante che la Corte costituzionale abbia affermato che l'art. 6 TUE non comunitarizza la Convenzione, né tanto meno fonda una competenza generale dell'UE in materia di diritti fondamentali. Su questo punto la Corte è chiarissima. Resta qualche ambiguità nella frase in cui si dice che « i diritti fondamentali non possono considerarsi una materia in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità », ma complessivamente l'impostazione generale non dà adito ad equivoci. Gli aspetti non del tutto prefigurati invece riguardano da un lato gli intrecci giurisprudenziali tra le due Corti europee e dall'altra lo scenario che si profila con il Trattato di Lisbona. Nel primo caso, la Corte costituzionale non sembra aver tenuto in adeguata considerazione gli effetti di *spill over* — come ha affermato incisivamente Morbidelli — della giurisprudenza di Strasburgo su quella di Lussemburgo: essendosi concentrata molto sul regime delle fonti, la Corte ha forse perso un poco di vista l'intenso dialogo giurisdizionale fra le due Corti europee (36), che finisce per potenziare — con tutte le armi

(34) Corte europea 18 gennaio 1978, *Irlanda contro Regno Unito*, par. 154.

(35) E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 1999, 176 ss.

(36) Sul punto si veda il bel saggio di M.E. GENNUSA, *La Cedu e l'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, 91 ss.

del diritto comunitario — gli effetti della Convenzione europea e della giurisprudenza della sua Corte, con un effetto uniformante della tutela dei diritti in tutta Europa.

Neppure del tutto soddisfacente è l'affermazione che le modifiche ai trattati approvate a Lisbona nel dicembre 2007 non sono suscettibili di alterare il quadro giuridico. Dopo tutto in quei trattati si afferma il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali, con tutti i richiami che essa contiene alla Convenzione e alla giurisprudenza di Strasburgo, nonché l'ipotesi dell'adesione dell'Unione e alla Convenzione europea. Difficile immaginare che evoluzioni costituzionali di un tal calibro a livello europeo non abbiano ricadute significative sul sistema complessivo della tutela dei diritti fondamentali.

MARTA CARTABIA

La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.

1. Con le sentt. n. 348 e 349 del 2007 la Corte dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni di legge volte a fissare i criteri d'indennizzo per le espropriazioni di pubblica utilità (1), non per violazione dell'art. 42 Cost. (diritto di proprietà), come sembrerebbe naturale e come in passato era più volte stato avanzato (2), bensì alla stregua di un parametro inconsueto: l'art. 117, comma 1, Cost. Si tratta del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, cui è tenuto il legislatore statale e quello regionale, secondo la tanto discussa formula introdotta dalla riforma del Titolo V nel 2001. Formula che, finalmente, ha trovato il "suo interprete", dopo anni di dibattiti dottrinari, sporadiche prese di posizione della Cassazione e reticenze della stessa Consulta (3).

La Corte non aveva a che fare con disposizioni legislative qualsiasi, bensì con delle norme che hanno causato all'Italia una serie di condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo, per violazione dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla

(1) La n. 348 colpisce le disposizioni relative alle espropriazioni legittime (art. 5-bis, comma 1 e 2, d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, da l. n. 359 del 1992); la n. 349 colpisce le disposizioni relative alle espropriazioni illegittime, convertito, con modificazioni, da l. n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, l. n. 662 del 1996).

(2) Per una disamina critica dei precedenti della Corte, cfr. F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo* (31 maggio 2006), in <http://www.federalismi.it>.

(3) Per una panoramica dottrina, sia consentito rinviare al mio *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 483 ss. Aderiscono alle letture "continuiste" dell'art. 117, comma 1, Cost. (secondo cui la riforma costituzionale non avrebbe inteso innovare ai rapporti tra fonti): Cass., sez. trib., n. 17564 del 2002, in questa *Rivista*, 459; Cass. n. 4466 del 2005; Cass., sez. lav., n. 17004 del 2006, in questa *Rivista*, 2006, 3512 ss., con note di R. MASTROIANNI e C. PINELLI; cfr. altresì A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo* (2007), in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 31 ss., ut. 64. Per la giurisprudenza costituzionale, cfr. R. CALVANO, *La Corte costituzionale « fa i conti » per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, in questa *Rivista* 2005, 4417 ss.; D. TEGA, *La CEDU nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.* 2007/2, 431 ss. Per i primi commenti alle sentt. nn. 348 e 349 del 2007, cfr.: A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva sostanziale* (inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)), in www.forumcostituzionale.it; C. ZANONI, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org.

CEDU, consacrato appunto alla tutela del diritto di proprietà. (4) Secondo il giudice europeo, entrambe le disposizioni fissavano le misure dell'indennizzo (sia per le espropriazioni legittime, che per quelle illegittime) a livelli ingiustificatamente inferiori al valore di mercato del bene espropriato, e come tali erano da ritenersi illegittime. Non solo, ma entrambe le disposizioni intervenivano a modificare *in peius* i criteri di calcolo previgenti, con efficacia retroattiva che le rendeva espresamente applicabili anche ai processi in corso. Il che ha comportato la ulteriore violazione del principio del "giusto processo", ex art. 6 CEDU, che vieta allo Stato di introdurre norme legislative al fine (esclusivo o meno) di interferire sull'esito di un processo in modo favorevole allo Stato stesso (5). Anche questo secondo profilo di illegittimità era stato sottoposto, via l'art. 111 Cost., al giudizio della Corte, la quale tuttavia lo ha ritenuto assorbito nell'accoglimento alla stregua del solo art. 117, comma 1, Cost. (6).

Il profilo del giusto processo e della legislazione retroattiva, in realtà, ci introduce al "contesto" in cui le disposizioni impugnate furono adottate, contesto che ha rappresentato la chiave di volta con cui la nostra Corte si è potuta trarre d'impaccio rispetto ai propri precedenti e al confronto tra parametro costituzionale e parametro CEDU. Quelle disposizioni, infatti, furono introdotte nella difficile congiuntura economica della prima metà degli anni novanta, certamente anche alla stregua degli esiti giudiziari che vedevano soccombere lo Stato (meglio: gli Enti locali) in numerosi contenziosi originati da espropriazioni (7). È tale contesto "contingente" che ha sempre fatto da bordone ai precedenti della Corte, come entrambe le sentenze ricordano: i bilanciamenti operati in passato, ammettendo quel sacrificio della proprietà privata, hanno fissato un equilibrio "temporaneo" tra interesse pubblico e diritti dei proprietari. Dopo la cristallizzazione di quei criteri

(4) Tra il 2005 e il 2006 sono state pronunciate circa ottanta sentenze di condanna contro l'Italia (di cui la stragrande maggioranza in materia di espropriazioni illegittime), per poi tornare nel 2007 a sei condanne (di cui cinque per l'espropriazione illegittima): cfr. i dossier realizzati dall'Avvocatura della Camera dei deputati, reperibili al sito http://www.camera.it/evrop_rep_int/14489/documentotesto.asp.

(5) Cfr. da ultimo M. MASSA, *I paletti di Strasburgo alle leggi retroattive*, in *Quad. cost.* 2007/2, 419 ss.

(6) Sent. n. 348 del 2007, punto 6; sent. n. 349 del 2007 punto 9.

(7) I criteri di calcolo per l'indennizzo nelle espropriazioni legittime sono stati rivisitati al ribasso con il d.l. n. 333 del 1992, art. 5-bis (recante appunto il titolo *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 359 del 1992. Tale disciplina veniva ritenuta non incostituzionale da Corte cost. n. 283 del 1993, anche alla stregua della difficile congiuntura economica in cui l'intervento legislativo, dichiarato temporaneo, si collocava (cfr. sent. n. 348 del 2007, punto 5.6). I criteri per l'indennizzo nelle espropriazioni "illegittime" (e.d. accessione invertita) sono stati prima ribassati con l. n. 549 del 1995 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*), e poi, a seguito dell'annullamento da parte di Corte cost. n. 369 del 1996, fissati in misura di poco superiore (ma sempre di gran lunga inferiore al risarcimento del danno) dalla l. n. 662 del 1996, art. 3, comma 65 (*Legge finanziaria per il 1997*). Tale secondo intervento legislativo veniva giustificato da Corte cost. n. 148 del 1999, anche in relazione alla temporaneità della norma e alle esigenze anch'esse temporanee del risanamento della finanza pubblica (cfr. sent. n. 349 del 2007, punto 7.1, in fine, nonché punto 8, in fine).

Con riguardo a Corte cost. n. 283 del 1993, si è significativamente rilevato che « il vero scopo dell'abbattimento dell'indennizzo, (...) è reso evidente dalla applicazione dell'art. 5-bis a tutti i casi in cui l'indennità non sia divenuta inoppugnabile. Il legislatore si è preoccupato di non far pagare le indennità, nella misura dovuta secondo le leggi vigenti al tempo in cui esse sono state liquidate, in riferimento alle espropriazioni pronunciate nel passato, soprattutto a favore dei Comuni e spesso in modo eccessivo rispetto agli effettivi bisogni pubblici»: F.G. SCOCA, *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in *Dir. amm.*, 1994, 436, nt. 25.