

europea dei diritti umani, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato» (par. 4.5). Sennonché la stessa sentenza fa sorgere un dubbio su quale sia ritenuto il parametro, quando dice più avanti (par. 4.7) che, in presenza di «una norma interposta che risulta in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano». Quest'ultima eventualità concerne evidentemente non il trattato, ma la relativa legge di esecuzione.

Nella sentenza n. 349 la Corte rinviene nell'art. 117, 1° comma, «un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro» (par. 6.2). Anche rispetto a questa sentenza si può tuttavia insinuare un dubbio circa l'identificazione del parametro, dato che essa esclude che «con l'art. 117, 1° comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della Convenzione europea» (ivi). Si potrebbe peraltro ritenere che il riferimento alla legge ordinaria di adattamento abbia nel brano citato da ultimo la funzione di indicare che la soluzione sarebbe diversa qualora si fosse in presenza di una legge costituzionale di esecuzione del trattato.

Sarebbe del resto curioso che le sentenze, mentre omettono di valorizzare le leggi di esecuzione dei trattati ai fini della loro funzione (che è appunto l'attuazione delle norme pattizie), e ciò anche quando si è in presenza di norme *self-executing* (la sentenza n. 348, par. 3.3, afferma in generale che le norme internazionali pattizie, pur oggetto di un ordine di esecuzione, «non producono effetti diretti nell'ordinamento interno»), intendessero invece attribuire rilievo a tali leggi là dove, nel configurare un limite di legittimità, la Costituzione appare riferirsi direttamente ai trattati. (*Giorgio Gaja*)

Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale. — In due recenti pronunce, adottate nella medesima data (sentenze 24 ottobre 2007 n. 348 e 24 ottobre 2007 n. 349, riprodotte *infra*, pp. 197 ss. e 229 ss.), la Corte costituzionale ha affrontato la questione del vincolo posto dall'art. 117, 1° comma, Cost. in relazione ad obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In esse è possibile rinvenire sia indicazioni di carattere generale, in riferimento cioè all'interpretazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., e, quindi, al vincolo posto alla legislazione interna in relazione ad obblighi internazionali, sia indicazioni più specifiche, in riferimento al regime della Convenzione europea e alle conseguenze che ne derivano dalla sua applicazione interna.

In relazione al primo profilo, la Corte ha ricostruito in maniera assai ampia il principio del primato del diritto internazionale, senza dar rilievo, al fine di delimitarne la portata, all'esistenza di una forma di coinvolgimento parlamentare nel procedimento interno di formazione dei trattati. L'assenza di un limite al funzionamento del meccanismo di garanzia di obblighi internazionali sarebbe però particolarmente discutibile qualora esso operasse anche in riferimento ad obblighi che si siano validamente formati

nell'ordinamento internazionale in difformità rispetto al procedimento stabilito dalla Costituzione.

Peraltro, le due sentenze contengono indicazioni non univoche circa il tipo di conflitto la cui esistenza origina un obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale, nonché circa i poteri di cui dispone la Corte per determinarne l'esito.

La sentenza n. 349 espressamente riconosce la competenza del giudice di merito di adottare, laddove possibile, una interpretazione della legge interna conforme rispetto all'esigenza di osservare gli obblighi internazionali. In questa prospettiva, quindi, sembrerebbe che il contrasto fra leggi interne ed obblighi convenzionali vada risolto in primo luogo dai giudici ordinari, i quali dovrebbero avvalersi di strumenti ermeneutici al fine di rendere apparente il conflitto. Solo una volta sperimentata l'impossibilità di provvedere ad una interpretazione adeguatrice delle leggi interne rispetto agli obblighi internazionali, i giudici ordinari dovrebbero rinviare la questione alla Corte.

Indicazioni di diverso tenore sembrerebbero invece emergere dalla sentenza n. 348. In essa la Corte sembrerebbe piuttosto concepire l'interpretazione della legge interna in conformità alla Convenzione europea come una articolazione del giudizio di costituzionalità. Come si legge nella pronuncia, «lo scrutinio di legittimità costituzionale chiesto dalla Corte rimettente deve essere condotto in modo da verificare: *a)* se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, 1° comma, Cost.; *b)* se le norme della Convenzione europea invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano».

La sentenza sembra quindi delineare un sistema nel quale sarebbe per lo meno preferibile, se non anche doveroso, per i giudici di merito, una volta accertata una difformità fra leggi e obblighi internazionali, astenersi dall'utilizzare strumenti ermeneutici per la composizione del conflitto e provvedere a rimettere la questione di legittimità alla Corte costituzionale. Il giudizio innanzi alla Corte costituzionale potrebbe essere addirittura preferibile in ragione della possibilità che il conflitto si risolva in favore della legge, in quanto potrebbero essere piuttosto gli obblighi internazionali a risultare difformi rispetto al sistema costituzionale di valore. In questa seconda prospettiva, quindi, la competenza della Corte si allarga notevolmente e tende a concepire come oggetto del proprio giudizio non già la conformità di un atto legislativo rispetto ad un obbligo internazionale, quanto piuttosto la adeguatezza del sistema normativo sub-costituzionale nel suo complesso — formato cioè sia dalla legge che dagli atti che abbiano dato esecuzione nell'ordinamento interno agli obblighi internazionali — rispetto al sistema dei valori costituzionali.

Tale soluzione presenta indubbiamente il vantaggio di prospettare un ruolo più attivo per la Corte costituzionale, evitando che la Corte debba limitarsi a trarre meccanicamente le conseguenze dell'esistenza di un conflitto fra leggi e obblighi internazionali. D'altro lato, essa non valorizza il ruolo dei giudici di merito nella composizione dei conflitti fra leggi e ob-

blighi internazionali e tende piuttosto ad escludere che il ricorso a strumenti ermeneutici possa funzionare da filtro, riducendo il numero dei conflitti da risolvere attraverso il giudizio di costituzionalità.

Vi è un ulteriore aspetto che sembra confermare una propensione della Corte ad individuare nel giudizio di costituzionalità la sede appropriata per la soluzione dei conflitti fra obblighi internazionali e leggi interne. Le due sentenze non menzionano infatti il criterio della specialità fra gli strumenti che potrebbero essere utilizzati dal giudice ordinario al fine di evitare il ricorso al giudizio di costituzionalità. Non vi è però ragione di escludere l'applicazione di tale criterio allorché una norma convenzionale sia stata resa esecutiva nell'ordinamento interno con un atto legislativo e possieda caratteri tali da poter essere applicata direttamente nei giudizi interni. Qualora il conflitto sia risolubile attraverso l'applicazione del criterio di specialità, infatti, la questione di costituzionalità dovrebbe, a rigore, essere considerata irrilevante. Questa prospettiva tende peraltro a dare rilievo non solo all'esistenza di obblighi nella sfera del diritto internazionale, ma altresì alla possibilità che essi operino, attraverso gli strumenti di esecuzione, nell'ambito dell'ordinamento interno e sulla base delle sue dinamiche normative.

In relazione ad obblighi derivanti da sistemi convenzionali dotati di organi di soluzione delle controversie si pone poi l'ulteriore problema di vedere quale sia il rilievo delle decisioni di questi organi nell'ambito del giudizio di costituzionalità. Il problema è stato ampiamente considerato nelle due sentenze in esame in riferimento al valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella ricostruzione del contenuto delle disposizioni convenzionali che vengano in rilievo nel giudizio di costituzionalità. Anche su questo punto, che appare assai rilevante al fine di determinare gli effetti delle sentenze della Corte europea nell'ordinamento interno, le due pronunce non sembrano dare indicazioni del tutto univoche.

Taluni passi, contenuti soprattutto nella sentenza n. 348, sembrano insistere sull'esistenza di un obbligo autonomo, formulato nei confronti degli Stati membri dall'art. 32, par. 1, della Convenzione, a conformarsi alle sentenze della Corte europea (si veda soprattutto il punto 4.6 delle considerazioni in diritto). Se prospettata in riferimento all'attività dei giudici interni, peraltro, tale conclusione non sarebbe convincente. Invero, l'art. 32, par. 1, che determina l'ambito della giurisdizione della Corte, precisa che essa si estende «to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the Protocols thereto which are referred to it as provided in Articles 33, 34 and 47». L'art. 46, par. 1, precisa poi che «[t]he High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties». Se ne può ricavare che le sentenze della Corte producono effetti obbligatori limitatamente alle controversie ad essa deferite, e, quindi, al loro oggetto e al loro ambito soggettivo.

Una volta rese esecutive nell'ordinamento interno, queste due disposizioni convenzionali potrebbero quindi fondare un dovere per il giudice interno di applicare, nei casi pendenti innanzi ad essi, sentenze della Corte europea che abbiano accertato una violazione della Convenzione (in questo senso sembrerebbe essersi orientata la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione: si vedano le due recenti sentenze Cass. (I sez. pen.),

3 ottobre 2006 n. 32678, *Somogyi*, in *Rivista*, 2006, p. 1197 ss.; Cass. (I sez. pen.), 1° dicembre 2006 n. 2800, *Dorigo*, in *Rivista*, 2007, p. 601 ss.). Sembra meno giustificato, invece, dedurre dalla Convenzione europea un vincolo formale per i giudici interni di conformarsi agli orientamenti interpretativi della Corte europea. La considerazione della giurisprudenza della Corte europea può, al più, rilevare al fine di individuare le disposizioni normative interne la cui applicazione comporta una violazione di disposizioni convenzionali e che, quindi, gli Stati membri avrebbero l'obbligo di rimuovere per evitare la ripetizione dell'illecito e per creare una situazione normativa interna conforme agli obblighi convenzionali. In questo senso sembra muovere la recente giurisprudenza della Corte europea, la quale tende ad individuare un obbligo per gli Stati membri di modificare il proprio ordinamento interno al fine di eliminare quelle disposizioni nazionali che risultino strutturalmente in conflitto con i diritti convenzionali (tale orientamento è stato, come è noto, inaugurato con le due sentenze 10 novembre 2004, *Sejdović v. Italy*, ricorso n. 56581/00, e *Broniowski v. Poland*, ricorso n. 31443/96). È probabilmente questo il significato da attribuire alla affermazione contenuta nella sentenza n. 349, formulata per la verità in termini piuttosto generali, secondo la quale «le sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto “strutturale” tra la conferente normativa nazionale e le norme della Convenzione europea così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze».

Pur in assenza di un vincolo formale, gli orientamenti interpretativi della Corte europea non sono tuttavia privi di rilievo per i giudici interni. Essi infatti contribuiscono a definire il contenuto degli obblighi imposti agli Stati membri e, quindi, a delineare il diritto «vivente» della Convenzione.

Le due pronunce, concordemente, indugiano su tale nozione e sul suo rilievo al fine di assicurare l'uniformità nell'applicazione interna e internazionale della Convenzione europea. Non mancano, quindi, riferimenti alla giurisprudenza della Corte, e, in particolare, alla sentenza *Scordino* (sentenza della *Grand Chamber* del 29 marzo 2006, ricorso 36813/97, *Scordino v. Italy*, n. 1), menzionata al fine di indicare che l'indennizzo, in caso di esproprio isolato, debba corrispondere al valore venale del bene (v. il par. 5.4 delle considerazioni in diritto della sentenza n. 348 e il par. 8 delle considerazioni in diritto della sentenza n. 349). Peraltro le due sentenze non sembrano considerare appieno la distinzione fra forme di espropriazione legale e forme di occupazione illegale, traendone tutte le conseguenze indicate nella giurisprudenza della Corte europea (v. l'orientamento espresso nelle due sentenze del 30 ottobre 2003, ricorso n. 31524/96, *Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy, just satisfaction*, e dell'11 dicembre 2003, ricorso n. 24638/94, *Carbonara e Ventura v. Italy, just satisfaction*; fra le pronunce più recenti, v. la sentenza 13 luglio 2006, ricorso n. 12894/04, *Zaffuto et al. v. Italy*. A tale distinzione è dedicato solo un breve cenno contenuto nel par. 8 della sentenza n. 349).

Le due sentenze tornano tuttavia a divergere nella determinazione del valore del vincolo interpretativo esercitato dalla giurisprudenza della Corte europea nel giudizio interno di legittimità costituzionale. La sentenza n. 349 tende ad escludere in termini assai netti la possibilità per la Corte costituzionale di sovrapporre un proprio orientamento interpretativo alla giurisprudenza della Corte europea, e, quindi «di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea operata dalla Corte di Strasburgo». Una soluzione diversa sembra emergere dalla sentenza n. 348. In essa la Corte costituzionale ha escluso che «le sentenze della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali», soggiungendo che «[t]ale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, 1° comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione».

Non è agevole ricostruire il significato da attribuire a quest'ultima affermazione. È del tutto ovvio infatti che il primato assicurato agli obblighi convenzionali non è assoluto ma deve essere contemperato con l'esigenza del rispetto del sistema costituzionale. Nel contesto della sentenza, questa affermazione sembra piuttosto prospettare l'idea che il vincolo ad interpretare la Convenzione in conformità all'interpretazione assicurata dalla Corte europea non sia, appunto, assoluto, ma debba cedere a favore di una interpretazione delle disposizioni convenzionali maggiormente in sintonia con il sistema costituzionale dei valori. Se pure questo argomento non viene poi portato a svolgimento, non sembra quindi che la Corte escluda di poter interpretare le disposizioni convenzionali in difformità rispetto alla giurisprudenza della Corte europea al fine di evitare un conflitto con disposizioni costituzionali interne. Si profilerebbe, per questa via, una sorta di *verfassungskonforme Auslegung* della Convenzione europea.

Questa prospettiva arricchisce ulteriormente il novero degli strumenti a disposizione della Corte costituzionale per risolvere possibili conflitti fra leggi interne e disposizioni convenzionali. L'esistenza di un conflitto potrebbe avere come esito la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge, alla luce dell'art. 117, 1° comma, Cost., ovvero, come già notato poc'anzi, la dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione attuativa di obblighi convenzionali, qualora la Corte ne accerti la contrarietà al sistema costituzionale di valori. Peraltro, la Corte potrebbe invece scegliere una diversa via e rendere apparente il conflitto, sia attraverso una interpretazione adeguatrice della legge rispetto agli obblighi convenzionali che attraverso una interpretazione adeguatrice di disposizioni convenzionali rispetto alla Costituzione.

Dell'ampio strumentario che la Corte costituzionale sembra riservarsi, non tutte le ipotesi appaiono però convincenti. È difficile, ad esempio, ritenere che si possano registrare divergenze fra il sistema costituzionale e la Convenzione europea che possano portare ad una dichiarazione di illegittimità di questa. È verosimile che con tale indicazione la Corte costituzionale intendesse piuttosto indicare, in termini più generali, come il primato degli obblighi internazionali nel sistema interno non sia assoluto ma incontri comunque l'esigenza del rispetto del sistema di valori interni.

In una prospettiva analoga va forse inquadrata l'ipotesi di un adeguamento in via interpretativa degli obblighi internazionali rispetto al sistema

normativo interno. Perlomeno in presenza di orientamenti interpretativi consolidati nella giurisprudenza della Corte europea, infatti, tale operazione non sarebbe infatti davvero convincente. Ancorché operata con il lodevole intento di comporre le divergenze fra sistema normativo interno e obblighi convenzionali, l'adozione di una interpretazione adeguatrice di disposizioni convenzionali allontanerebbe l'ordinamento italiano dagli indirizzi affermati sul piano internazionale, in netto contrasto con l'obiettivo di fondare uno *ius commune* in materia di diritti dell'uomo che si riflette nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Non resta che ipotizzare, allora, che la Corte abbia prospettato tale ipotesi al fine di conservare una libertà di manovra nella definizione dei conflitti fra obblighi internazionali e legislazione interna. Non si può escludere che tale ipotesi possa rivelarsi utile come strumento di politica giudiziaria. Potrebbero esservi infatti delle situazioni nelle quali la Corte ritenga di dover garantire la sopravvivenza di disposizioni legislative pur difformi rispetto ad obblighi internazionali. Si tratterebbe comunque di uno strumento da utilizzare con notevole cautela. L'affermazione sul piano interno di indirizzi interpretativi difformi da quelli «viventi» sul piano internazionale potrebbe costituire infatti un prezzo molto alto da pagare all'esigenza di attenuare il principio del primato degli obblighi internazionali affermato in termini particolarmente ampi dall'art. 117, 1° comma, Cost. (*Enzo Cannizzaro*)

Indennità di esproprio e obblighi internazionali dopo le sentenze della Corte costituzionale. — Con due recenti decisioni (pubblicate *infra*, pp. 197 ss. e 229 ss.) la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, nelle parti in cui tale norma disciplina il sistema di determinazione dell'indennità di espropriazione nelle sue varie forme. Più precisamente, la sentenza n. 349 del 22 ottobre 2007 ha considerato in contrasto con l'art. 117 della Costituzione il comma 7-*bis* dell'art. 5, relativo al risarcimento del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, mentre con la sentenza n. 348, di pari data, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, 1° e 2° comma, relativo alla determinazione dell'indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità (e in via consequenziale dell'art. 37, 1° e 2° comma, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, contenente il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*). Con le decisioni citate, la Corte non solo affronta per la prima volta la questione dei rapporti tra il diritto interno e i trattati internazionali alla luce del novellato art. 117, 1° comma, Cost., ma prende anche apertamente posizione sul rilievo da attribuire alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Chiamata in occasioni meno recenti a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle medesime norme, principalmente sotto il profilo del rispetto dell'art. 42 Cost., la Corte si era sempre espressa in senso favorevole alla legittimità delle leggi in esame. Sul presupposto che l'art. 42 obblighi il legislatore a prevedere «un serio ristoro» per il soggetto espropriato, senza peraltro garantire in ogni caso un'integrale riparazione della perdita subita, la Corte aveva più volte ritenuto che i criteri di determinazione dell'indennizzo previsti dal citato art. 5-*bis* costituissero un ristoro adeguato, di per

DIP.DIR.INTERN.