

**UN CONFLITTO DI INTERPRETAZIONE TRA CORTE COSTITUZIONALE E CORTE
EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO: LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA E
RAGIONI IMPERATIVE DI INTERESSE GENERALE**

di

Sergio Foà

*(Professore Associato di Diritto Amministrativo
– Università degli Studi di Torino)*

20 luglio 2011

Sommario: **1.** Leggi di interpretazione autentica e rapporti di durata: la lettura favorevole della Corte costituzionale (tutela dell'affidamento e principio di ragionevolezza). La precisazione del Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 9 del 2011: le leggi retroattive sono censurabili se intervengono sui giudizi in corso – **2.** Il conflitto con la interpretazione sopravvenuta della Corte europea dei diritti dell'uomo su un caso analogo: l'insussistenza di “ragioni imperative di interesse generale” a sostegno della legge retroattiva – **3.** Gli adattamenti della giurisprudenza costituzionale all'interpretazione resa dal giudice europeo sui principi CEDU: norme interposte e parametro “conteso” – **4.** Conclusioni: sopravvenuta interpretazione difforme resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sui principi CEDU) rispetto alla sentenza di rigetto della Corte costituzionale e possibili strumenti di tutela.

1. Leggi di interpretazione autentica e rapporti di durata: la lettura favorevole della Corte costituzionale (tutela dell'affidamento e principio di ragionevolezza). La precisazione del Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 9 del 2011: le leggi retroattive sono censurabili se intervengono sui giudizi in corso

L'inclusione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) tra le norme interposte integranti il parametro del giudizio di legittimità costituzionale può comportare antinomie tra

l'interpretazione resa dalla Corte costituzionale ed il significato attribuito alle stesse norme dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il tema non è nuovo, ma una recente pronuncia della Corte costituzionale¹ lo rende concreto ed aggiunge qualche elemento alla costruzione del principio ormai pacifico della identificabilità delle norme CEDU quali norme interposte integranti il parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni interne contrastanti².

Nel caso di specie le norme italiane censurate sono di interpretazione autentica: riguardano le pensioni di reversibilità, sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, corrisposte dall'INPDAP a favore di coniuge superstiti di titolare di pensione diretta. Riguardo all'indennità integrativa speciale mensile prevedono l'attribuzione nella stessa misura stabilita per il trattamento di reversibilità, anziché in misura piena, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta e fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, i soli trattamenti più favorevoli già definiti in sede contenziosa e non anche quelli in corso di definizione³.

Nella rimessione della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* assume a parametro gli artt. 111 e 117, primo comma, Cost. e l'art. 6 della CEDU per asserita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla stessa fonte di diritto internazionale.

Le disposizioni rilevanti della CEDU sono invocate in via generale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» e, nel dettaglio, per rafforzare la censura di legittimità costituzionale riferita all'art. 111 Cost. ed al principio del giusto processo.

¹ Corte cost., sentenza 5 gennaio 2011, n. 1 (Pres. De Siervo, Red. Maddalena), Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 6 della CEDU, promosso dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale centrale d'appello (ordinanza del 16 novembre 2009, in G.U. prima serie speciale, n. 12 del 2010).

² Per un esame sistematico, con particolare riguardo alla giustizia amministrativa, S. Foà, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli, 2011, 325 ss.

³ Le disposizioni normative censurate sono contenute nell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui - interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso.

Le norme nazionali denunciate non rispetterebbero il principio di preminenza del diritto evincibile dal Preambolo CEDU e l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU in tema di diritto di proprietà⁴. Sotto altro profilo contrasterebbero con il principio di “equo processo”, posto che la relativa disciplina opererebbe «una palese ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario, vietato dalla CEDU».

I due profili, congiuntamente esaminati, assumono particolare interesse, nel riferimento espresso alle leggi di interpretazione autentica ed alla regolazione di rapporti giuridici assoggettati al “diritto vivente” di origine giurisprudenziale.

A sostegno delle censure avanzate il giudice rimettente fonda il “diritto vivente” su una pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti⁵, rispetto alla quale il legislatore avrebbe introdotto «una normativa diversa ed opposta», con espressa attribuzione di efficacia retroattiva e qualificazione di interpretazione autentica.

Lo sviluppo delle censure sul punto non persuade la Corte costituzionale, ma potrebbe essere dirimente per la Corte europea dei diritti dell'uomo: a parte una svista lessicale nella formulazione⁶, l'indiretta incostituzionalità delle disposizioni censurate deriverebbe dalla lettura dell'art. 6 CEDU offerta dalla Corte europea, laddove esprime il divieto per lo Stato contraente, che sia parte in un giudizio, di legiferare nella materia oggetto di giudizio in corso ingerendosi così nell'amministrazione della giustizia⁷. Il principio è stato ribadito con maggiore rigore dalla Corte europea in materia di leggi-provvedimento⁸.

⁴ Secondo l'interpretazione offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: cfr. *Lecarpentier e altri c. Francia*, n. 67847/01, § 38, 14 febbraio 2006, e *S.A. Dangeville c. Francia*, n. 36.677/97, § 48, CEDU 2002-III.

⁵ Corte dei conti, SS.RR., 20 marzo 2002, n. 8/QM/2002.

⁶ Secondo il giudice *a quo* la retroattività della disciplina di per sé non sarebbe «anticostituzionale».

⁷ Secondo quanto precisato dalla Cass., Sez. lav., ord. 4 settembre 2008, n. 22260, che richiama la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 21 giugno 2007, in causa n. 12106/03, *Scanner de l'Ouest e altri contro Stato francese*, per configurare detta ingerenza è sufficiente che lo Stato, parte del giudizio, «possa conseguire, dall'applicazione della nuova normativa, la positiva definizione della controversia in suo favore», come, del resto, verrebbe ad accadere nel giudizio principale per effetto delle norme denunciate. Cfr. inoltre Corte europea dei diritti dell'uomo, *Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia* [GC], n° 24846/94 e da n° 34165/96 a n° 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII ; *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-B. Da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2010, n. 7571, in corso di pubblicazione in *Foro amm.- CdS*, secondo cui una norma qualificata dal legislatore come interpretativa, per essere ritenuta conforme all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 311 del 2009, deve rispettare i principi enunciati dalla fondamentale sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. IV, *Zielinski c. Francia*, 28 ottobre 1999, cit., secondo cui risulta rispettato l'art. 6 della Convenzione solo se la norma sia supportata da «*motivi imperativi di interesse generale*», configurabili quando: a) la norma interpretativa corrisponda all'originario contenuto di quella interpretata; b) risolva oscillazioni giurisprudenziali; c) si applichi ai giudizi pendenti, rispettando i diritti acquisiti con decisioni irrevocabili. La fattispecie riguardava l'art. 1, co. 209, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006), in materia di indennità di missione *ex art. 13, comma 2, L. n. 97/1979* dovuta ai

Difficilmente sostenibile, ai fini della risoluzione della questione, è ravvisare in via assoluta l'integrazione di tale fattispecie «ogni volta che vengano in questione pubbliche risorse, e la nuova normativa abbia l'effetto di salvaguardare tali risorse in danno della privata controparte»⁹.

L'affermazione è pertinente ma non sufficiente. Si scontra infatti con la consolidata giurisprudenza costituzionale sulla razionale discrezionalità del legislatore, estesa anche agli interventi normativi interpretativi, posto che «le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali»¹⁰. Ciò non significa che la disposizione interpretativa sia esente da un possibile

magistrati, il quale così recita: *"L'articolo 13 della legge 2 aprile 1979 n. 97, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che ai fini del mutamento di sede la domanda o la disponibilità o il consenso comunque manifestato dai magistrati per il cambiamento della località sede di servizio è da considerare, ai fini del riconoscimento del beneficio economico previsto dalla citata disposizione, come domanda di trasferimento di sede".*

⁸ Sul discriminio tra leggi-provvedimento e leggi di interpretazione autentica, da ultimo, Cons. St., Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9, in www.giustizia-amministrativa.it. Il trasferimento dalla sede giurisdizionale amministrativa a quella costituzionale potrebbe non costituire rimedio adeguato a soddisfare le esigenze di tutela giurisdizionale imposte dalla Convenzione, tenuto anche conto dello scrutinio «stretto», meramente esterno, sulla manifesta illogicità dell'intervento legislativo, compiuto dalla Corte costituzionale per le leggi-provvedimento. Secondo la nota indicazione del Cons. Stato, Ad. Plen., 20 marzo 1952, nn. 6 e 7, in *Giur. it.*, 1952, III, 65 ss., con riferimento ai giudizi di legittimità costituzionale dei decreti legislativi di esproprio previsti dalla riforma fondiaria. Sul «controllo stretto di ragionevolezza», A. PORPORATO, *Sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi provvedimento: il controllo «stretto» di ragionevolezza*, in *Giust. civ.*, 2005, I, 539 ss. La stessa Corte ritiene quasi sempre ammissibile la sostituzione della legge al provvedimento amministrativo Cfr. da ultimo Corte cost., sentenze n. 94 del 2009 e 8 maggio 2009, n. 137, con commento di M. MACCHIA, *Il procedimento di formazione delle leggi-provvedimento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 379 ss.; G.U. RESCIGNO, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. it.*, 2010, 531 ss.. Cfr. anche R. DICKMANN, *La Corte costituzionale chiarisce la propria giurisprudenza in materia di leggi di approvazione di provvedimenti amministrativi* (n.d.r. commento a Corte Costituzionale, 20 novembre 2008, n. 302), in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, 2920 ss.; R. SOLDATI, *Leggi provvedimento: nozione, caratteristiche e mezzi di tutela* (n.d.r. commento a T.a.r. Lazio, sez. I, 21 aprile 2008, n. 3356), in *Riv. amm. Rep. italiana*, 2008, 529 ss.; G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, a commento di Corte cost., 11 luglio 2008, n. 271, in *Giur. cost.*, 2008, 3070 s.; Id., *Variazioni sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione* (a commento di Corte cost., 2 luglio 2008, n. 241), in *Giur. cost.*, 2008, 2850 ss. Cfr. P. DE LISE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudice amministrativo*, Relazione al Convegno «I diritti umani nella prospettiva transnazionale. Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo», Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 20 aprile 2009, 15 s., che ricorda come la Corte costituzionale esclude la sussistenza di una riserva di amministrazione quale limite all'attività legislativa, per cui il diritto di difesa del cittadino viene a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, mentre il Consiglio di Stato ha ritenuto che, nel caso di leggi-provvedimento, non sia configurabile la violazione dell'art. 6 della Convenzione (Sez. IV, 24 marzo 2004, n. 1559, in *Foro amm. CdS* 2004, 806, 1398, n. ROMEO; Id., 10 agosto 2004, n. 5499, in *Foro amm. CdS* 2004, 2152).

⁹ Come per contro invocato dal giudice *a quo*: cfr. punto 1.3.1. in fatto.

¹⁰ Punto 6 in diritto della sentenza in commento.

sindacato di costituzionalità, ma implica che quest'ultimo venga esercitato nelle larghe maglie delle valutazioni che la Costituzione consente siano rimesse alla scelta legislativa.

Sul punto occorre tuttavia rilevare che una recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, successiva alla sentenza in commento, ha accertato la violazione dell'art. 6 CEDU con riferimento all'intervento legislativo di interpretazione autentica incidente in via reatrocattiva sul trattamento economico del personale degli enti locali¹¹, ritenendo che l'obiettivo indicato dallo Stato italiano, ossia la necessità di colmare un vuoto giuridico e di eliminare le disparità di trattamento tra i dipendenti, mirava in realtà a preservare solo l'interesse economico dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti dinanzi ai giudici italiani¹².

Proprio sul punto la sentenza in commento sviluppa invece le argomentazioni che conducono al rigetto delle questioni sollevate. Per farlo si sofferma sulla portata della disciplina denunciata, che è stata già oggetto di esame da parte della Corte, la quale, in due occasioni, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni allora sollevate in riferimento a parametri differenti da quello di cui all'art. 117, primo comma, Cost.¹³. In sintesi, mediante tali pronunce la Corte ha ribadito l'insussistenza di profili di irragionevolezza dell'intervento legislativo che ha portato a regime il conglobamento della indennità integrativa speciale nella pensione di reversibilità dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 335 del 1995, posto che esso, operando su rapporti di durata, è volto a soddisfare «esigenze, non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra settore pubblico e privato».

Alla luce di tale costruzione del giudice costituzionale, accompagnata dalla lettura della Corte europea sui limiti di ammissibilità delle leggi di interpretazione autentica, a sua volta “adattata” dalla Corte costituzionale¹⁴, è rigettata la questione di legittimità costituzionale. Nel

¹¹ La questione, risolta dalla Corte europea con la sentenza di cui alla nota seguente, riguarda l'art. 1 della legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per il 2006, intitolato “Interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999”, che prevedeva l'integrazione del personale ATA nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento. Con sentenza del 22 febbraio 2008, la Corte di Cassazione, in vista della nuova legge, accoglieva il ricorso del Ministero e rigettava il controricorso dei ricorrenti, i quali avevano per l'effetto dovuto restituire al Governo le somme che avevano ricevuto in esecuzione delle sentenze. Perdevano altresì il riconoscimento delle anzianità maturate presso l'ente locale di provenienza. Il loro trattamento economico risultava così inferiore a quello di altri membri del personale ATA che avevano ottenuto decisione favorevole passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

¹² Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, sentenza 7 giugno 2011, *Agrati e altri c. Italia*, (Ricorsi n. 43549/08, 6107/09 e 5087/09), punti 63-65.

¹³ Sentenze n. 74 del 2008 e n. 228 del 2010.

¹⁴ Su cui *infra, sub 3*.

merito, trattandosi di rapporti di durata, non può invocarsi il legittimo affidamento nella loro immutabilità; le innovazioni apportate “non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti (...) ed hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati”. La legittimità costituzionale è quindi sostenuta superando il duplice vaglio della tutela dell’affidamento e del principio di ragionevolezza.

La Corte costituzionale riconduce alla razionale discrezionalità del legislatore anche gli effetti delle previsioni interne riguardo agli obblighi comunitari, ravvisando nel progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio “anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea”.

L’altra censura di costituzionalità è riferita all’art. 111 Cost., sostanzialmente corrispondendo al “giusto processo”, di cui a tale norma, l’“equo processo” di cui all’art. 6 della CEDU.

Sviluppando le argomentazioni sopra esposte, il giudice rimettente ritiene violato tale principio quando lo Stato, considerato unitamente nei suoi Poteri, muta i parametri normativi del giudizio e cessa di essere giudice terzo e imparziale¹⁵.

Il giudice *a quo* esclude la possibilità di esprimere una lettura costituzionalmente orientata della disciplina denunciata, «resa impossibile dal chiaro e inequivoco dettato del comma 775»; esclude, infine, che la medesima disciplina possa essere “disapplicata”, non essendo le norme della CEDU «ancora “comunitarizzate”» e rimanendo «pertanto mere norme internazionali, prive di efficacia diretta nell’ordinamento italiano»¹⁶.

Il punto richiede un chiarimento. Se la Comunità europea non ha ancora aderito alla CEDU¹⁷, difettando l’applicazione diretta delle sue disposizioni all’interno dell’ordinamento giuridico comunitario¹⁸, tuttavia la costante giurisprudenza della Corte di giustizia ha quasi fin

¹⁵ Cons. St., Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9, in www.giustizia-amministrativa.it, riconoscendo “la massima rilevanza di quanto prospettato dalla richiamata giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo sui limiti e i possibili vizi delle leggi interpretative”, ha ribadito che “tale giurisprudenza non riguarda le dette leggi in via generale ma la loro compatibilità con quanto prescritto dall’art. 6 della CEDU, e perciò rispetto al «diritto ad un processo equo» ivi disciplinato, essendo riferita a casi di norme retroattive interferenti con giudizi in corso”. Nella fattispecie controversa “la citata giurisprudenza della Corte di Strasburgo non può essere ritenuta adattabile ... per il motivo che, come prospettato in taluni appelli, comunque la disposizione interpretativa di cui qui si discute sarebbe volta ad incidere su giudizi, sia pure con l’obiettivo di prevenirne l’insorgere”.

¹⁶ Cfr. punto 1.3.2. in fatto della pronuncia in commento.

¹⁷ Si ricorda il parere 28 marzo 1996, n. 2/94 (in *Racc.* pag. I-1759), con il quale la Corte di giustizia aveva recisamente escluso la possibilità per la Comunità di aderire alla CEDU, in applicazione delle disposizioni di diritto comunitario allora vigenti.

¹⁸ Ai sensi dell’art. 281 CE, la Comunità è dotata di propria personalità giuridica e, in quanto soggetto di diritto internazionale, secondo il diritto internazionale è vincolata in linea di principio solo ai trattati internazionali da essa sottoscritti. L’art. 300, settimo comma, CE disciplina comunque l’effetto vincolante di tali accordi per le

dall'inizio confermato i diritti fondamentali quali parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza¹⁹ ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, tra i quali la CEDU riveste preminente importanza²⁰.

L'ulteriore sviluppo del processo di integrazione europeo ha recepito tali indicazioni giurisprudenziali come oggi recita l'art. 6, terzo paragrafo, della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, sicché l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario²¹. La menzione della sola CEDU nel testo del Trattato non preclude alla Corte di Giustizia la possibilità di richiamare altri

istituzioni comunitarie e gli Stati membri. Secondo costante giurisprudenza, gli accordi sottoscritti dalla Comunità nel rispetto del diritto primario costituiscono «parte integrante dell'ordinamento comunitario». Presupposto e momento determinante per la vigenza del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento comunitario è l'entrata in vigore del rispettivo accordo, e dunque il suo carattere vincolante secondo il diritto internazionale per la Comunità (v. sentenze 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449, punto 5; 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641, punti 11-13; 11 settembre 2003, causa C-211/01, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-8913, punto 57). Anche un accordo concluso dagli Stati membri può essere vincolante per la Comunità, segnatamente quando la Comunità si impegni ad esercitare i propri poteri conformemente a tale accordo. Rinviano al riguardo alla Convenzione di Ginevra 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, citati all'art. 63, primo comma, CE, senza tuttavia menzionare la CEDU.

¹⁹ V. parere 2/94, cit., punto 33. Inizialmente la Corte di Giustizia ritenne che una questione concernente i diritti fondamentali non rientrasse nella sua competenza, ma l'orientamento venne rovesciato sempre più risolutamente a partire dalla sentenza *Stauder* del 12 novembre 1969 causa 26/69, Stauder (Racc. pag. 419, punto 7) in cui la Corte di Giustizia affermò che i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali del diritto comunitario che la Corte assicura. Cfr. anche le sentenze 12 novembre 1969. In precedenza cfr. 12 luglio 1957, cause riunite 7/56, 3/57, 7/57, *Algera* (Racc. pag. 82, in particolare pag. 117). Poi 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Kremzow* (Racc. pag. I-2629, punto 14).

²⁰ Cfr. sentenze 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold* (Racc. pag. 491); 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer* (Racc. pag. 3727, punto 15); 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston* (Racc. pag. 1651, punto 18); 28 marzo 2000, causa C-7/98, *Krombach* (Racc. pag. I-1935, punto 25); 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, *Connolly/Commissione* (Racc. pag. I-1611, punto 37); 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger* (Racc. pag. I-5659, punto 71); 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5769, punto 35); 18 gennaio 2007, causa C-229/05 P, *Öcalan/Consiglio* (Racc. pag. I-439, punto 76); 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.* (Racc. pag. I-5305, punto 29); 14 febbraio 2008, causa C-450/06, *Varec* (Racc. pag. I-581, punto 44), e 8 maggio 2008, causa C-14/07, *Weiss e Partner* (Racc. pag. I-3367, punto 57).

²¹ S. GREER, A. WILLIAMS, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards "Individual", "Constitutional" or "Institutional" Justice?*, in *Eur. Law Journal*, 2009, 462 ss., spec. 474 ss.; K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Londra, 2005, 740 ss. Sul rapporto tra Convenzione europea e fonti comunitarie, cfr. inoltre S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 2007, 25 ss., ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

trattati e convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo quali fonti di riferimento per la delineazione di principi generali di diritto²².

Per effetto del Trattato di Lisbona, l'Unione europea aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma l'adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati²³. L'espressione “aderisce” ha già sollevato problemi applicativi e oscillazioni nella giurisprudenza amministrativa²⁴; l'interpretazione letterale non chiarisce la portata della disposizione, forse per una difettosa traduzione²⁵. Non sembra, comunque, che l'inciso abbia effetto costitutivo²⁶: il processo di adesione dell'Unione europea è in corso di attuazione²⁷. Sul fronte del Consiglio d'Europa il protocollo addizionale della CEDU recante disposizioni di riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, prevede che «[l']Unione europea può aderire alla presente convenzione»²⁸.

In tali termini risulta corretta la prospettazione del giudice *a quo* e la conseguente rimessione della questione alla Corte costituzionale.

2. Il conflitto con la interpretazione sopravvenuta della Corte europea dei diritti dell'uomo su un caso analogo: l'insussistenza di “ragioni imperative di interesse generale” a sostegno della legge retroattiva.

Nell'esaminare i denunciati profili di censura, la Corte richiama il proprio orientamento che riconosce alle norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁹, la natura giuridica di «norme interposte», capaci di integrare il parametro

²² Si pensi, ad esempio, ai due Patti adottati in seno alle Nazioni Unite nel 1966 e dedicati rispettivamente ai diritti civili e politici ed ai diritti economici, sociali e culturali. Al primo Patto si è riferita la Corte, tra le altre, nella sentenza 17 febbraio 1998, Grant, causa C-249/96, in Raccolta, 1998, p. I-621 ss.

²³ Art. 6, par. 2, della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea.

²⁴ Su cui *infra* nel testo. Sul punto cfr., da ultimo, S. MIRATE, *La CEDU nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2010, 1354 ss.

²⁵ Prospetta tale possibilità P. GAY, *La diretta applicabilità della CEDU nell'ordinamento italiano: un percorso ancora work in progress (in margine alla sentenza n. 3760/2010 del Consiglio di Stato)*, in *Giust. amm.*, 2010, n. 9.

²⁶ A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in *Giust. amm.*, 2010.

²⁷ Già il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004/C 310/01) prevedeva all'art. I-9, n. 2, l'adesione dell'Unione alla CEDU.

²⁸ Protocollo 13 maggio 2004, n. 14, art. 17, che ha integrato l'art. 59 CEDU.

²⁹ Art. 32, par. 1, CEDU.

costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali»³⁰.

Pertanto, ove emerge un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la possibilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica³¹ e, in caso negativo, deve investire la Corte costituzionale del dubbio di legittimità in riferimento al citato art. 117³².

In siffatta evenienza, la Corte costituzionale è tenuta a verificare che il contrasto sussista e «che sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistematica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo»³³. Sicché, nel caso in cui sia riscontrato detto contrasto (e non si ponga problema di conflitto della norma CEDU con altre norme della Costituzione), la norma interna dovrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla invocata norma della CEDU.

Ciò premesso, la Corte ricostruisce la propria giurisprudenza maturata sulle norme oggetto di scrutinio di costituzionalità, e rapporta le proprie precedenti valutazioni sulla ragionevolezza delle stesse disposizioni ai limiti che la Corte europea ha posto all'intervento del legislatore-interprete e degli effetti delle leggi di interpretazione autentica.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ammette norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato³⁴ in due casi: in presenza di «ragioni storiche epocali», come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione «della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e

³⁰ La precisazione è sviluppata nelle note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, su cui *infra* nel testo cui sono seguite le sentenze n. 311 e n. 317 del 2009, e n. 93 del 2010. Sull'ultima, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU*, in *Forum Quad. cost.*, 16 aprile 2010.

³¹ Corte cost., sentenze n. 239 del 2009 e n. 93 del 2010, cit.

³² Corte cost., sentenze n. 239 del 2009 e n. 196 del 2010.

³³ Corte cost., sentenza n. 311 del 2009, cit.

³⁴ Il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea era già stato effettuato da Corte Cost., sentenza n. 311 del 2009, cit., pronunciata nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso a seguito, anche, dell'ordinanza n. 22260 del 2008 della Corte Suprema di Cassazione e cioè della medesima pronuncia su cui, in parte, fa leva la motivazione del rimettente in punto di non fondatezza della sollevata questione.

garantito»³⁵; per «ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata»³⁶.

Anche in questo caso soccorre il precedente giudizio costituzionale, nel quale i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza delle Corte europea sono stati ritenuti « espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo»³⁷, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata»³⁸.

Posto che l’identificazione dei “motivi imperativi d’interesse generale” suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti la stessa scelta³⁹.

In sintesi, le norme censurate sono effettivamente interpretative ed assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, «in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata»⁴⁰, ma ciò non rende illegittima la scelta del legislatore, sia perché si tratta di rapporti di durata, che quindi non

³⁵ Caso *Forrer-Niederthal c. Germania*, sentenza 20 febbraio 2003.

³⁶ Sentenza 23 ottobre 1997, caso *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*; sentenza del 27 maggio 2004, *Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia*.

³⁷ In particolare, sul principio di parità delle armi, Corte europea dei diritti dell’uomo, *Vezon c. Francia*, n. 66018/01, §§ 31-35, 18 aprile 2006.

³⁸ Corte cost., sentenza n. 311 del 2009, cit.

³⁹ Sulla possibilità del legislatore statale di intervenire in via retroattiva con disposizioni interpretative, Corte europea dei diritti dell’uomo, *Niedenthal-Forrer c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1997-VII; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia*, 42219/98 e 54563/00 27 maggio 2004. Sui limiti alla discrezionalità del legislatore, ove la sua scelta sia “manifestamente priva di ragionevole fondamento”, cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, *Presse Compania Naviera SA e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 37, Serie A, n. 332, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 149, CEDU 2004-V.

⁴⁰ Recentemente anche il Cons. St., Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9, ha ribadito il principio generale sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale per cui il Legislatore può adottare norme di interpretazione autentica “con l’effetto proprio della vincolatività retroattiva”, purché “il significato della norma interpretata … rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore”. L’intervento del legislatore può ritenersi conforme a Costituzione nella misura cui esso sia effettivamente volto a superare la preesistente obiettiva incertezza sul significato di una norma. In applicazione di tali principi il Consiglio di Stato ha riconosciuto natura interpretativa alla norma contestata, in quanto la nuova disposizione, pur rendendo manifesta un’interpretazione restrittiva, esplicitava una delle possibili opzioni ermeneutiche sin dall’origine desumibili dalla legge. In letteratura, tra i tanti, R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1332 ss.; GARDINO CARLI, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica della legge*, Milano, 1997 e A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003; Id., *Le leggi interpretative a Corte: Vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. cost.*, 2008, 2749 ss.

consentirebbero di ingenerare un legittimo affidamento, sia perché l'intervento legislativo ha salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato»⁴¹.

Infine, in modo particolare e “determinante” – come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 – il “processo equo” e con esso il “giusto processo”, ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione «conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

Sul punto può aprirsi un conflitto di interpretazione tra giudice costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: la recente giurisprudenza del giudice internazionale, maturata proprio su un caso italiano, ha infatti offerto una lettura opposta a quella del giudice delle leggi, la cui opinione viene peraltro formalmente richiamata, quindi è nota ma contrastata. Nel caso che ha ravvisato violazione dell'art. 6 CEDU con riferimento alla legge di interpretazione autentica incidente in via retroattiva sul trattamento economico del personale degli enti locali, la Corte europea ricorda la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito⁴² e nega che ricorrono le “ragioni imperative di interesse generale” evocate dal Governo e ribadite dalla Corte costituzionale, la cui pronuncia “non basterebbe a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione”⁴³.

⁴¹ Corte cost., sentenza n. 74 del 2008.

⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, sentenza 7 giugno 2011, *Agrati e altri c. Italia*, cit., punto 42: “Con sentenza del 26 novembre 2009 (n. 311), la Corte Costituzionale respingeva il rinvio operato dalla Corte di Cassazione. Dichiarava che il divieto di ingerenza legislativa, nelle cause pendenti di cui lo Stato era parte, non era assoluto; ribadiva che anche la Corte europea non aveva voluto imporre al legislatore nazionale un divieto assoluto di ingerenza, poiché in diverse sentenze (vedi *Niedenthal-Forrer c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1997-VII; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia*, 42219/98 e 54563/00 27 maggio 2004), non aveva ritenuto in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione l'intervento retroattivo dei legislatori interni. La legittimità di tali interventi era stata riconosciuta, in particolare, alla luce di alcune circostanze storiche, come nel caso della riunificazione tedesca. Per quanto riguarda la *ratio* della nuova legge, la Corte Costituzionale ricordava la necessità di armonizzare il sistema di retribuzione del personale ATA a prescindere dalla provenienza dei dipendenti. Inoltre, la Corte Costituzionale faceva riferimento all'esigenza di correggere il difetto tecnico della legge precedente, che prevedeva la possibilità di lasciare la questione alla autonomia delle parti e al potere regolamentare”.

⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, sentenza 7 giugno 2011, *Agrati e altri c. Italia*, cit., punto 62, ed ivi il richiamo a *Zielinski e Pradal e Gonzalez e a.*, cit., § 59.

Anche in tal caso si trattava di rapporti di durata, sicché l'argomentazione utilizzata dal Giudice delle leggi a sostegno della decisione qui in commento non è da sola in grado di giustificare la pronuncia di rigetto in termini di conformità della norma interna alla previsione CEDU⁴⁴. In tal caso potrebbe delinearsi un nuovo contrasto tra pronuncia della Corte costituzionale e pronuncia del giudice internazionale sulla legittimità della norma interpretativa retroattiva⁴⁵: la norma interposta assume significato differente in ragione dell'interprete e la lettura costituzionalmente orientata può discostarsi paradossalmente dalla lettura convenzionalmente orientata, ancorché la norma CEDU integri il parametro costituzionale del giudizio sulla fonte normativa interna.

3. Gli adattamenti della giurisprudenza costituzionale all'interpretazione resa dal giudice europeo sui principi CEDU: norme interposte e parametro “conteso”

La pronuncia in commento si inserisce nel solco delle note pronunce della Corte costituzionale che hanno utilizzato le norme CEDU come parametro del giudizio di legittimità costituzionale, occupandosi della congruità dei criteri legali di determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche e di liquidazione del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva⁴⁶.

In quei casi tutte le disposizioni normative nazionali censurate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 1 del primo Protocollo della

⁴⁴ Rispetto alla formazione di un affidamento rileva l'orientamento della Corte Europea dei diritti dell'uomo, per cui la legge retroattiva può avere un carattere generale e astratto nel rispetto dei limiti indicati nella sentenza Zielinsky, cit., ma non può mai retroattivamente incidere su un “numero limitato di soggetti” (§ 55), “contra personam” (§58) ed estinguere “diritti intangibili” (§ 55 ss.), cioè posizioni consolidate, anche se non prese in considerazione da decisioni irrevocabili (sentenza sul caso *Lizarraga c. Spagna*, Sez. IV, 10 novembre 2004).

⁴⁵ Sul caso precedente, cfr. M. MASSA, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Forum Quad. cost.*, 14 giugno 2011.

⁴⁶ Sentenze 24 ottobre 2007, nn. 347 e 348, estensori, rispettivamente, Tesauro e Silvestri. In particolare, con la prima sentenza sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi i commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, conv., con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché l'art. 37, commi 1 e 2, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; con la seconda è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 7-bis dell'art. 5-bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, conv., con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Tra i vari commenti, V. MAZZARELLI, *Corte Costituzionale e indennità di esproprio: «serio ristoro» e proporzionalità dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 32 ss.; S. MIRATE, *Cedu, parametro di costituzionalità per l'indennità d'esproprio e risarcimento del danno da occupazione acquisitiva*, in *Urb. e app.*, 2008, 163 ss.; B. RANDAZZO, *La Cedu e l'art. 117 della Costituzione. L'indennità di esproprio per le aree edificabili e il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 25 ss.

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁴⁷, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto i criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili espropriate per motivi di pubblico interesse, nonché lo stesso risarcimento del danno derivante da occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità intervenute nel periodo considerato, conducevano alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione.

Quei casi erano fondati sulla interposizione delle norme CEDU *ex art. 117, primo comma, Cost.*⁴⁸, ma le due sentenze della Corte costituzionale si atteggiano differentemente riguardo al ruolo affidato al giudice nazionale. La seconda pronuncia riconosce al giudice di merito il potere di esprimere un'interpretazione della norma interna conforme agli obblighi internazionali e, solo laddove questa sia impossibile, il giudice dovrebbe rimettere la questione alla Corte costituzionale. Tale lettura è stata riproposta dal giudice delle leggi con la sentenza in commento, che ribadisce la qualificazione delle disposizioni della CEDU quali norme interposte ai fini del giudizio di legittimità costituzionale⁴⁹.

Diverse le indicazioni offerte dall'altra pronuncia, che pare concepire l'interpretazione della norma interna come articolazione del giudizio di costituzionalità, affidando direttamente al giudice delle leggi il compito dell'interpretazione convenzionalmente orientata, secondo la lettura resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché la successiva verifica della legittimità costituzionale rispetto ai principi del nostro ordinamento delle norme della CEDU così interpretate⁵⁰.

⁴⁷ Ai sensi del quale «*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*».

⁴⁸ Mediante l'interposizione normativa, su cui N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Forum Quad. cost.*, 2008; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *Forum costituzionale*, 2007.

⁴⁹ Corte cost., sentenza 5 gennaio 2011, n. 1 secondo la quale “Le norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 32, par. 1, della Convenzione), integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali». Pertanto, ove emerge un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la possibilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica e, in caso negativo, deve investire la Corte costituzionale del dubbio di legittimità in riferimento al citato art. 117”.

⁵⁰ Rimarca puntualmente la diversa costruzione del ragionamento E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 138 s.

Se si affronta la questione secondo i consueti principi processuali, ove il conflitto normativo prospettato sia risolvibile in via interpretativa la questione di legittimità costituzionale diverrebbe irrilevante⁵¹.

Secondo la Corte costituzionale dall'art. 32, par. 1, CEDU deriva come "naturale conseguenza" l'obbligo di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione⁵². Non si può ravvisare quindi una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma una funzione interpretativa eminenti che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia⁵³.

L'interpretazione della Convenzione e dei Protocolli spetta quindi alla Corte di Strasburgo, anche al fine di garantire l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri; alla Corte costituzionale - qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto, insanabile in via interpretativa, con una o più norme della CEDU - spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscano una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Ciò non al fine di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, ma al fine di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione, in tal modo realizzando un bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa.

⁵¹ N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quad. cost.*, 2008, I, 140 ss., spec. 143, ravvisa il paradosso secondo cui nell'ipotesi in cui non sia praticabile l'interpretazione conforme, il giudice di merito non dovrebbe esercitare nessun controllo sulle norme interposte, potendosi prospettare l'ipotesi che si conformi una norma statale ad una norma internazionale lesiva della Costituzione. Perché il paradosso sia superato, secondo l'A. l'interpretazione conforme agli obblighi internazionali deve essere presidiata da un contestuale controllo di legittimità costituzionale sulle norme interposte a cui si deve conformare la disposizione normativa nazionale. Ciò significa che il giudice di merito deve rimettere alla Corte costituzionale non solo in caso di sospettato contrasto tra norma nazionale e obblighi internazionali, ma anche quando la norma nazionale sia conforme agli obblighi internazionali e sospetta di illegittimità costituzionale.

⁵² L'art. 32, par. 1, CEDU stabilisce: «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47».

⁵³ Corte cost., sent. n. 348 del 2007, cit. punto 4.6 in diritto.

Nella successiva giurisprudenza la Corte costituzionale intende con accenti diversi il carattere vincolante dell'interpretazione resa dalla Corte europea, lasciando residuare un margine di autonomia del giudice nazionale nel rispettare la “sostanza” di quella giurisprudenza⁵⁴.

Nel bilanciamento tra rispetto degli obblighi internazionali e degli altri principi costituzionali la Corte italiana ha ricordato che livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata. Per l'effetto è rimessa al legislatore la valutazione se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti⁵⁵.

⁵⁴ Corte cost., sentenze 26 novembre 2009, n. 311 e 30 novembre 2009, n. 317, entrambe in *Federalismi*, 2010, con commento di R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, ivi, spec. 3 ss. Con riferimento all'applicazione di leggi di interpretazione autentica, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2010, n. 7571, in corso di pubblicazione in *Foro amm.- Cds*.

⁵⁵ Molto chiaro in proposito il punto 5.7 in diritto della sentenza n. 348 del 2007, cit. “Si deve tuttavia riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata. Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo. Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel «margine di apprezzamento», all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella «relatività dei valori» affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana. Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale”.

L’interpretazione della Corte europea risulta in tal modo fortemente condizionata, forse parzialmente vanificata, e subordinata alla valutazione del necessario soddisfacimento di interessi pubblici che risultano preminenti per l’ordinamento nazionale. Si delinea in tal caso una sorta di controlimite simmetrico alla tendenza della Corte europea di censurare le disposizioni normative, financo costituzionali, degli Stati aderenti alla CEDU non sufficientemente garantiste nei confronti delle situazioni soggettive protette dalla stessa Convenzione⁵⁶.

L’altro *leading case* della Corte costituzionale esclude per contro la possibilità per il giudice delle leggi di esprimere un’interpretazione “di secondo grado” rispetto a quella già resa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo⁵⁷. Il margine di interpretazione adeguatrice del giudice costituzionale non pare minacciare le posizioni soggettive protette dalla CEDU, visto che l’ambito dell’apprezzamento lasciato agli Stati è comunque sottoponibile ad ulteriore controllo di convenzionalità, laddove si sospetti che il rimedio statale sollecitato dal Giudice costituzionale non sia conforme o sufficiente.

Con tale pronuncia la nostra Corte ha ricostruito l’interpretazione giurisprudenziale operata dalla Corte europea e non l’ha rivista, ma si è limitata a prenderne atto⁵⁸: relativamente alla misura dell’indennizzo ha assunto la costante interpretazione pretoria europea secondo la quale «una misura che costituisce interferenza nel diritto al rispetto dei beni deve trovare il “giusto equilibrio” tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo». Sarebbe quindi la stessa Corte europea a non garantire in tutti i casi il diritto dell’espropriato al risarcimento integrale, in quanto «obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti dalle misure di riforma

⁵⁶ Cfr. ad esempio sentenza *Von Hannover c. Germania* del 24 giugno 2004, ove la Corte europea ha ritenuto che nel caso portato al suo esame il diritto alla riservatezza (diritto alla vita privata, art. 8 CEDU) dovesse prevalere sul diritto alla libera espressione del giornalista (art. 10 della Convenzione); nello stesso caso la Corte costituzionale tedesca aveva deciso in modo opposto. Sullo stesso tema, più recentemente, Corte europea dei diritti dell’uomo, Prima Sezione, sentenza 16 aprile 2009, Egeland e Hansei c. Norvegia (application n. 34438/04) che ha escluso la violazione dell’art. 10 Cedu con riferimento alle cronache giudiziarie. Per una rassegna completa si rimanda alla attenta analisi di D. TEGA in *Quad. cost.*, 2007, n. 1 e 2008, n. 1, 133 ss., ed ivi la giurisprudenza della Corte europea. Sui rischi di una riduzione di tutela dei diritti fondamentali previsti dall’ordinamento costituzionale per effetto di un’interpretazione pervasiva della Corte europea dei diritti dell’uomo, A. PACE, *La limitata incidenza della C.e.d.u. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. pubb.*, 2001, 7.

⁵⁷ E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea*, cit., 142 s. suggerisce di evitare l’adozione di una interpretazione adeguatrice di disposizioni convenzionali, che 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 (...”).

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 349 del 2007, cit., punto 8 in diritto.

economica o di giustizia sociale, possono giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale effettivo»⁵⁹. Quando invece si tratta di «esproprio isolato che non si situa in un contesto di riforma economica, sociale o politica e non è legato ad alcun altra circostanza particolare», non sussiste «alcun obiettivo legittimo di “pubblica utilità” che possa giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale»; al fine di escludere la violazione della norma convenzionale, occorrerebbe dunque «sopprimere qualsiasi ostacolo per l'ottenimento di un indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato»⁶⁰.

La stessa Corte europea, nel considerare specificamente la disciplina dell'occupazione acquisitiva, ha anzitutto premesso che l'ingerenza dello Stato nel caso di espropriazione deve sempre avvenire rispettando il «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo⁶¹. Con riferimento allo specifico profilo della congruità della disciplina italiana censurata, la Corte europea ha ritenuto che la liquidazione del danno per l'occupazione acquisitiva stabilita in misura superiore a quella stabilita per l'indennità di espropriazione, ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa, non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come è garantito dalla norma convenzionale⁶²; peraltro dopo aver da tempo affermato espressamente che il risarcimento del danno deve essere integrale e comprensivo di rivalutazione monetaria a far tempo dal provvedimento illegittimo⁶³.

4. Conclusioni: sopravvenuta interpretazione difforme resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sui principi CEDU) rispetto alla sentenza di rigetto della Corte costituzionale e possibili strumenti di tutela.

Il diverso percorso argomentativo seguito dalle due fondamentali pronunce della Corte costituzionale lascia permanere dubbi sul ruolo del giudice di merito nell'interpretazione della norma convenzionale e del limite oltre il quale lo stesso debba sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione sospettata da vizio di convenzionalità. Rimane non univocamente precisato in quali termini debba atteggiarsi il rapporto tra giudice di merito

⁵⁹ Si vedano le pronunce della Corte europea Ex-Re di Grecia e altri c. Grecia [GC], n. 25701/94 § 78; James e altri c. Regno Unito, sentenza 21 febbraio 1986, § 54.

⁶⁰ *Grande Chambre*, sentenza 29 marzo 2006, Scordino.

⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Sporrong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, punto 69.

⁶² Tra le molte, Sez. I, sentenza 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro s.a.s.; Sez. IV, sentenza 17 maggio 2005, Scordino; Sez. IV, sentenza 17 maggio 2006, Pasculli.

⁶³ Sentenza 7 agosto 1996, Zubani.

e Corte costituzionale nell'esame della questione attinente la convenzionalità della disposizione normativa da applicare nel giudizio pendente e dei relativi effetti sui poteri di cognizione e di decisione dello stesso giudice di merito.

La Corte costituzionale continua ad escludere che il giudice *a quo* possa 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 seconda⁶⁴. Il carattere precettivo delle disposizioni della CEDU è rivolto quindi al legislatore nazionale in ordine alle relative modalità applicative, non trovando diretta tutela nemmeno in sede comunitaria se la normativa nazionale censurata non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario. La giurisprudenza costituzionale nega implicitamente ogni eventualità di abrogazione automatica o di disapplicazione giudiziale delle leggi interne in contrasto con le disposizioni di rango sovranazionale. Il potere di rimuovere le norme primarie difformi dalla CEDU nel nostro ordinamento rimane riservato al legislatore statale, a quello regionale ed alla Corte costituzionale, in sede di sindacato di costituzionalità, anche riguardo alle norme interne contrastanti con la Convenzione anteriori all'entrata in vigore della riforma dell'art. 117 Cost.⁶⁵. La legislazione nazionale depone in tal senso⁶⁶.

⁶⁴ Sentenza n. 348 del 2007, cit., punto 3.3 in diritto, secondo cui “Le Risoluzioni e Raccomandazioni citate dalla parte interveniente si indirizzano agli Stati contraenti e non possono né vincolare la Corte costituzionale, né dare fondamento alla tesi della diretta applicabilità delle norme CEDU ai rapporti giuridici interni”.

⁶⁵ La ricostruzione è ben operata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, ordinanza 20 febbraio 2007, che ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 41 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nelle parti in cui, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, fanno automaticamente derivare dalla dichiarazione di fallimento e dalla conseguente iscrizione nel pubblico registro dei falliti la perdita dei diritti civili dell'interessato fino alla pronuncia giudiziale di cancellazione dell'iscrizione nel registro, ancorché questi si trovi nella condizione di richiedere la riabilitazione civile. La prospettazione del giudice rimettente è stata condivisa dalla Corte cost., sentenza 27 febbraio 2008, n. 39.

⁶⁶ Il legislatore italiano ha autorizzato la ratifica del Protocollo n. 14 della CEDU nella parte in cui prevede la forza vincolante per gli Stati delle sentenze della Corte ed affida al Comitato dei Ministri il compito di sorvegliare la loro esecuzione, affidando allo stesso Comitato, nel caso in cui sia accertata una violazione dell'obbligo statale di conformarsi alle sentenze della Corte, il potere di adottare “provvedimenti” contro lo Stato inadempiente. Ha affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere “gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce”, introducendo una previsione di tenore uguale quella già presente in relazione alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (Legge 9 gennaio 2006, n. 12).

In questa situazione il giudice di merito, non potendo disapplicare le norme statali che la Corte di Strasburgo ha dichiarato incompatibili con la CEDU, né potendo considerare le suddette norme direttamente abrogate per effetto del contrasto con la disciplina sovranazionale, non può fare altro che investire il Giudice delle leggi della questione di legittimità costituzionale.

Il caso in esame sembra tuttavia introdurre una vera e propria interpretazione “di secondo grado” della Corte costituzionale riguardo agli stessi principi affermati dalla CEDU e dalla giurisprudenza della sua Corte: si tratta di comprendere se tale interpretazione possa spingersi fino al punto di consentire deroghe rispetto alla lettura del giudice internazionale, invocando il soddisfacimento di interessi pubblici che risultano preminenti per l’ordinamento nazionale.

Se la decisione ultima sulla legittimità costituzionale della norma interna censurata spetta ovviamente al giudice delle leggi⁶⁷, la sopravvenuta interpretazione difforme resa dal giudice della CEDU - sul principio applicabile al caso di specie - consentirà alle parti interessate di sollecitare una nuova pronuncia della Corte costituzionale, che, dopo quella di rigetto, sarà tenuta a rileggere il parametro di costituzionalità interposto secondo la diversa interpretazione “europea”. Acclarata l’incidenza ed il *vulnus* della legge retroattiva sull’effettività del diritto di difesa delle parti avanti al giudice nazionale, se anche in tale eventualità la pronuncia del giudice costituzionale rimanesse fedele a quella originaria, non vi sarebbe più una interpretazione di secondo grado ma una sostanziale elusione dell’efficacia di “cosa interpretata”⁶⁸ delle pronunce della Corte CEDU, aprendo la strada ad una nuova tutela dei titolari delle posizioni soggettive lese esperibile di fronte al giudice europeo dei diritti fondamentali.

⁶⁷ Visto che le norme CEDU “sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria” (Corte cost., sent. n. 348 del 2007, cit.). Si tratta perciò - come afferma esplicitamente la sent. 349 - di un rinvio mobile alla norma internazionale. L’art. 117 Cost. ha “costituzionalizzato” gli obblighi internazionali, nel modo in cui le norme pattizie li determinano, e costituzionalizzandoli consente alla Corte di valutarne la conformità alla Costituzione (Corte cost., sent. n. 349 del 2007, cit., par. 6.1).

⁶⁸ Ancorché per effetto dell’art. 46, par. 1, CEDU, le sentenze della Corte europea producono effetti obbligatori limitatamente alle controversie ad essa devolute, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo. L’espressione è utilizzata da B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2002, 1303; oggi ripresa da F. MANGANARO, *Il potere amministrativo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Federalismi*, 2009, 7. Cfr. altresì S. FOÀ, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale*, cit., 337 ss.