

Sui diritti asse Roma-Strasburgo

La Corte costituzionale stabilisce il vincolo con le leggi della Convenzione europea

di **Valerio Onida**

Due sentenze "gemelle" depositate dalla Corte costituzionale lo scorso 24 ottobre (numeri 348 e 349) sono destinate a costituire una pietra miliare nella storia della sua giurisprudenza, almeno sotto due aspetti. Il primo riguarda l'affermazione netta del valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu). Il secondo aspetto riguarda i criteri costituzionali di commisurazione dell'indennizzo nel caso di espropriazione e del risarcimento del danno nel caso di acquisizione illegittima di un bene da parte della pubblica amministrazione.

Sotto il primo aspetto, la Corte, fondandosi su una disposizione introdotta nell'articolo 117 della Costituzione con la riforma del Titolo V del 2001 (secondo cui la legislazione statale e regionale deve essere rispettosa degli obblighi internazionali dello Stato) afferma che la Convenzione europea, benché recepita nel nostro ordinamento con legge ordinaria (nel 1955), costituisce parametro di validità delle leggi: la violazione della Convenzione costituisce indirettamente violazione della Costituzione. Con questa affermazione la Corte si lascia alle spalle, pur senza formalmente smentirla, la precedente giurisprudenza, formata prima della riforma del Titolo V, ma confermata anche dopo, senza considerare la nuova previsione costituzionale - secondo cui la Convenzione, essendo legge ordinaria, non poteva condizionare le leggi ordinarie successive.

La novità riguarda in generale tutti gli obblighi internazionali derivanti da trattati bilaterali o multilaterali. Ma nel caso della Convenzione europea si tratta di norme - poste a garanzia dei diritti fondamentali, con contenuti in linea di principio non dissimili da quelli della Costituzione - che vivono nell'ordinamento con il significato e con le conseguenze pratiche discendenti dalle sentenze della Corte di Strasburgo, cui la convenzione affida il compito di interpretare la Convenzione, accertandone, su ricorso del soggetto interessato, le violazioni da parte delle autorità degli Stati membri.

Ciò comporta che le leggi debbano essere dichiarate incostituzionali quando siano considerate da una decisione della Corte di Strasburgo incompatibili con la Convenzione. Questo compito spetta alla Corte costituzionale. I giudici comuni, infatti, nel nostro sistema non sono abilitati a negare applicazione a una legge in vigore se non provocando su di essa il giudizio della Corte costituzionale, e questo principio vale anche per i casi di leggi in contrasto con la Cedu. Questo chiarimento pone fine, come da tempo avevano auspicato gli studiosi della

materia, a una tendenza, affiorata nella giurisprudenza di alcuni giudici negli ultimi anni, a disapplicare direttamente disposizioni legislative ritenute contrastanti con la Cedu, considerata alla stregua del diritto comunitario direttamente applicabile.

Il diritto di proprietà

Peraltro la Corte ha precisato che le norme della Cedu (e dunque le decisioni della Corte di Strasburgo) in tanto condizionano le leggi ordinarie in quanto non contrastino essere stesse con la Costituzione: la loro efficacia vincolante per il legislatore infatti non sarebbe frutto di una "limitazione di sovranità", alla stessa stregua di quanto avviene nei riguardi del diritto comunitario, ma dell'auto-limitazione stabilita con il nuovo articolo 117 della Costituzione.

In pratica è ben difficile che i diritti garantiti dalla Cedu (come applicata dalla Corte di Strasburgo) risultino in contrasto con quelli garantiti dalla Costituzione, salvo forse in casi estremi di "conflitti" fra diversi diritti. Più frequente potrebbe essere l'ipotesi che la giurisprudenza di Strasburgo affermi criteri di maggior tutela di un diritto rispetto agli standard in precedenza affermati nell'applicazione della Costituzione, e che per questa via si impongano conducendo alla dichiarazione di illegittimità di leggi che in passato fossero state "salvate" dalla Corte. Questo è precisamente quanto è accaduto a proposito del diritto di proprietà dei beni soggetti a procedure espropriative, nelle vicende che hanno dato luogo alle due sentenze del 24 ottobre.

La Corte europea aveva dichiarato l'incompatibilità con la norma della Cedu che garantisce il diritto di proprietà, da un lato, della norma del 1992 che stabiliva i criteri d'indennizzo delle aree fabbricabili soggette a esproprio, riducendo l'importo dovuto al 50% o addirittura al 30% del valore venale del bene; dall'altro lato, della norma del 1996 che, nel caso di acquisizione dell'area per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, al di fuori di un legittimo procedimento espropriativo (cioè di cosiddetta accessione invertita: la proprietà dell'area passa al soggetto che ha realizzato l'opera), prevedeva che il risarcimento del danno dovuto al vecchio proprietario fosse commisurato all'importo dell'indennità d'esproprio, aumentata solo di una modesta percentuale.

Si trattava, si noti, di norme che avevano superato indenni (rispettivamente nel '93 e nel '99, il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla base dell'articolo 42 della Costituzione). Si era dunque di fronte a un apparente conflitto fra i criteri di protezione del diritto di proprietà che la Corte costituzionale aveva ri-

cavato dalla Costituzione, e quelli, più rigorosi, che la Corte europea aveva ricavato dalla Convenzione.

La Corte costituzionale è giunta ora a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle due norme per contrasto con la Cedu. Nel far ciò essa ha posto a confronto le due giurisprudenze, constatando che, nonostante i differenti esiti delle rispettive pronunce, i principi seguiti non erano fondamentalmente diversi. La tutela costituzionale, come quella convenzionale, del diritto di proprietà richiede che nel caso di esproprio sia riconosciuto al proprietario un indennizzo che non deve necessariamente essere pari al valore venale del bene espropriato, in quanto la composizione dell'interesse del proprietario con l'interesse pubblico che giustifica l'esproprio può consentire un parziale sacrificio del primo, purché però l'indennizzo corrisponda a un "serio ristoro" del pregiudizio subito dal proprietario, e non sia svincolato dal punto di riferimento costituito dal valore venale del bene.

L'indennizzo dell'esproprio

Muovendo da queste premesse non dissimili, la nostra Corte aveva però giustificato la norma del '92 in nome della fase di particolare difficoltà in cui si trovava allora la finanza pubblica del nostro Paese, e in base al carattere dichiaratamente provvisorio della legge. La Corte di Strasburgo era stata di idea diversa, censurando senz'altro l'insufficienza del ristoro assicurato al proprietario espropriato. Ora la Corte costituzionale si è a sua volta adeguata a tale più rigoroso criterio, dando atto che le ragioni transitorie che nel '93 avevano fondato la pronuncia di "assoluzione" della legge sono venute meno. Di qui la dichiarazione d'incostituzionalità, fondata però oggi sulla violazione del parametro convenzionale, come interpretato dalla Corte europea. Caduto dunque il criterio d'indennizzo stabilito dalla legge del '92, torna ancora una volta applicabile il criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene: resta però ferma la facoltà del legislatore di stabilire un nuovo diverso criterio d'indennizzo conforme ai principi affermati: e anzi la Corte non manca di ribadire che il legislatore non ha il dovere di commisurare l'indennizzo al valore di mercato del bene, poiché la "funzione sociale" della proprietà, di cui parla la Costituzione (e che la Cedu a sua volta non contraddice, ammettendo un "margine di apprezzamento" degli Stati membri nel configurare il livello dell'indennizzo) giustifica uno scostamento dal valore venale al fine di assicurare la tutela effettiva di altri diritti attraverso l'utilizzazione dei beni espropriati.

Più incisivo è l'intervento della Corte

sulla misura del risarcimento nel caso di esproprio illegittimo. Essa ricorda che all'origine la giurisprudenza della Cassazione, nel configurare la cosiddetta "occupazione acquisitiva", aveva previsto che comportasse l'integrale risarcimento del danno, in misura dunque pari al pieno valore venale del bene, e che solo successivamente il legislatore nazionale aveva introdotto la previsione di un risarcimento solo parziale, commisurato ai criteri dell'indennizzo stabiliti per gli espropri legittimi.

Più rigore nelle decisioni

Nel '96 la stessa Corte costituzionale aveva censurato tale parificazione, affermando che non si poteva ammettere una sostanziale parificazione dell'onere a carico dell'ammini-

strazione fra l'ipotesi dell'esproprio legittimo e quella dell'acquisizione illegittima. Il legislatore aveva poi corretto al rialzo, ma in misura assai limitata, il criterio di computo del risarcimento, e la Corte nel '99 aveva avallato questa scelta in considerazione della temporaneità della norma e delle esigenze di risanamento della finanza pubblica.

La Corte di Strasburgo non era stata altrettanto "comprensiva", forse giustamente apprezzando in senso negativo la pratica tutta italiana di sostituire di frequente la procedura legale di esproprio con la scorciatoia della occupazione acquisitiva. Ora anche la Corte costituzionale si è allineata sul criterio più rigoroso, stabilendo che in queste ipotesi il risarcimento deve essere commisurato al valore di mercato

del bene, senza dar nemmeno peso alla distinzione che la nostra giurisprudenza in passato aveva tracciato fra occupazione "acquisitiva" (in presenza di una formale dichiarazione di pubblica utilità) e "usurpativa" (senza alcun titolo).

L'utilizzo del parametro convenzionale e il riferimento alle pronunce della Corte di Strasburgo hanno così condotto, in definitiva, a rendere più rigorosa la tutela dei proprietari espropriati anche in sede di giustizia costituzionale. La Corte ha marcato in una certa misura una discontinuità con la propria precedente giurisprudenza. A sua volta il "dialogo" con la Corte di Strasburgo potrebbe produrre un'ulteriore precisazione della giurisprudenza di quest'ultima sui limiti della protezione della proprietà ai margini di apprezzamento che la Convenzione riconosce ai legislatori statali.

I GIUDICI DELLA CEDU

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo

* È stata firmata a Roma il 4 novembre '50 ed è entrata in vigore nel settembre '53. Da una parte elenca una serie di diritti fondamentali e di garanzie - come il diritto alla vita, il divieto di torturare, di trattamenti penali disumani o degradanti, i diritti di libertà personale, di buona amministrazione della giustizia e così via - e dall'altra istituisce un sistema destinato a garantire il rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi assunti. Diritti e sistema hanno subito modifiche negli anni.

* Oggi la Corte europea dei diritti dell'uomo, istituita dalla Convenzione per giudicare sui ricorsi di Stati o individui, è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti la Convenzione. Essi sono eletti, ogni volta per sei anni, dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e siedono nella Corte a titolo individuale. Le udienze, tranne che in casi particolari, sono pubbliche. Le memorie e gli altri documenti depositati in cancelleria sono accessibili ai cittadini.

DUE SENTENZE GEMELLE

Le leggi vengono ritenute incostituzionali quando si riscontra l'incompatibilità con i principi fissati nelle norme della Cedu

