

tiva in Italia con legge ordinaria, egli attribuisce un valore obbligante per il legislatore nazionale in forza dell'art. 11 della Costituzione». La Corte ha precisato che «indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per sé a livello costituzionale... mentre spetta al legislatore dare ad esse attuazione... è la rilevare che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione... non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 della Costituzione, sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesistenti alla dignità della persona... ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione» ciò che, appunto, ad avviso della Corte «accade per il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 della Costituzione, che implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicura l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia» (§ 2.1.).

La Corte ha poi dichiarato che «il potere di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti trova la concreta esplicazione nella disciplina del processo, con una molteplicità di istituti destinati a rendere effettiva questa garanzia». In particolare «nel processo civile risiedono anche a questa esigenza i procedimenti sommersi di istruzione preventiva, diretti a raccogliere, ancor prima che sia instaurato un giudizio, gli elementi necessari per la formazione della prova; ciò al fine di evitare che la modifica delle situazioni o gli eventi che si possono verificare impediscano, poi, la formazione e l'acquisizione della prova nel giudizio di merito». Tuttavia, ha poi affermato la Corte «l'accertamento tecnico preventivo, giustificato da questa finalità cautelare, non deve necessariamente trasformarsi, perché si realizzi la garanzia del diritto ad ottenere in tempi ragionevoli una decisione di merito, da atto di istruzione preventiva in sostanziale anticipazione del giudizio, che verrebbe così ricondotto sino ad esaurirsi nella fase del procedimento sommario». In questo senso, ha affermato la Corte «da questa conclusione non deriva la prospettata lesione del diritto di azione né un irragionevole ritardo della decisione nel successivo giudizio di merito» dal momento che «come si è già precisato esaminando la legittimità costituzionale dell'art. 696 cod. proc. civ., questa disposizione può essere interpretata, in coerenza con il sistema ed alla luce dei principi costituzionali che garantiscono la tutela in giudizio del proprio diritto, nel senso che l'accertamento tecnico preventivo "comprende tutti gli elementi conoscitivi considerati necessari per le valutazioni che dovranno essere effettuate nel giudizio di merito ed include, quindi, ogni acquisizione preordinata alla successiva valutazione, anche tecnica, che in quel giudizio si dovrà esprimere per determinare la causa del danno e l'entità di esso", ciò che «consente l'anticipata e tempestiva raccolta di ogni elemento di fatto necessario per il giudizio, anche in vista della quantificazione del danno» (§ 2.2.).

La Corte costituzionale ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 696 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 11 della Costituzione.

153. Sentenza della Corte costituzionale italiana del 22 ottobre 2007 n. 348 nel caso R.A. c. Comune di Torre Annunziata, Comune di Montello c. A.C.; M.T.G. c. Comune di Capvano.

Con ordinanza depositata il 29 maggio 2006, la Corte di cassazione aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) convertito dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, per violazione dell'art. 111, 1° e 2° comma, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU), cui è stata data esecuzione con la legge 4 agosto 1955 n. 848, nonché dell'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione al citato art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa. La norma era oggetto di censura nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoi edificabili, prevedeva che il criterio di calcolo per determinare l'indennizzo si fondasse sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato conducendo alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione. La Corte di cassazione faceva, tra l'altro, riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare alle sentenze, rispettivamente del 29 luglio 2004 e del 29 marzo 2006, emesse nella causa *Scordino c. Italia*, con le quali lo Stato italiano era stato condannato per la violazione delle norme della Convenzione europea.<sup>41</sup> Con particolare riguardo alla sentenza del 2006, la Corte rimetteva faceva notare che la Corte di Strasburgo aveva rilevato una violazione strutturale e sistematica, da parte del legislatore italiano, dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione europea. Anche la parte privata chiedeva alla Corte costituzionale di dichiarare il suddetto articolo costituzionalmente illegittimo prospettando, tra l'altro, la tesi secondo cui, trattandosi di una norma in contrasto con il sistema della CEDU, il giudice comune avrebbe potuto disapplicare la norma interna.<sup>42</sup>

Nella sua sentenza del 24 ottobre 2007 n. 348, emessa in contemporanea con la sentenza n. 349 vertente su una questione analoga<sup>43</sup>, la Corte costituzionale ha anzitutto affermato, con riferimento alla suddetta tesi della parte privata, che le norme CEDU, a differenza delle norme comunitarie, «pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto». D'altra parte, ha proseguito la Corte, ciò è confermato dall'art. 117, 1° comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, il quale «distingue... in modo significativo, i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali»». A giudizio della Corte, si tratta di una differenza «non soltanto terminologica» quanto piuttosto «sostanziale» nella misura in cui la CEDU, a differenza dei trattati comunitari, «non crea un ordinamento giuridico sovrannazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti». Essa è configurabile infatti come «un trattato

<sup>41</sup> In <http://cmhk.p.echr.coe.int/hkgp197/search.asp?skin=hudoc-en> (ric. 36813/97).

<sup>42</sup> In *R.D.I.*, 2008, pp. 198-228.

<sup>43</sup> *Infra*, § 154.

internazionale multilaterale... da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti» ma non «l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui Organi deliberativi possono promanare norme vincolanti... per tutte le autorità interne degli Stati membri» (§ 3.3).

La Corte ha escluso altresì che le norme CEDU, in quanto norme pattizie, ricadano nell'«ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost.» che si riferisce soltanto «alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano» (§ 3.4).

Ritenendo che la questione fosse fondata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., come emendato, la Corte ha ritenuto necessario in primo luogo «ricostituire la posizione e il ruolo delle norme della CEDU, al fine di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale, la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano». Il suddetto articolo «condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali» tra i quali, a giudizio della Corte, «rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo». Peraltro, il nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, Cost., se da una parte «rende incontrofabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive», dall'altra «attrae le stesse nella sfera di competenza della Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale». Al riguardo, la Corte ha precisato che «il giudice comune non ha... il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria... in contrasto con una norma CEDU» in quanto l'asserita incompatibilità «si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi» (§ 4.3).

Si deve altresì escludere, ad avviso della Corte, che l'art. 117, 1° comma, Cost., si debba considerare «operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni» in considerazione del fatto che «il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale» la cui validità «non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale» (§ 4.4).

La Corte ha rilevato che la struttura della norma costituzionale di cui all'art. 117, 1° comma, Cost., è simile ad altre norme costituzionali che «sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale». Si tratta cioè di norme «di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria», anche definite in dottrina e nella giurisprudenza come «norme interposte». In altri termini, il parametro costituito dall'art. 117, 1° comma, Cost., diventa, a giudizio della Corte, «concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni» che, nel caso di specie, sono quelli derivanti dalle norme CEDU (§ 4.5).

In relazione alla peculiarità delle norme CEDU, la Corte ha osservato che la CEDU presenta «la caratteristica... di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa», ai sensi dell'art. 32, par. 1. Da ciò ne consegue che tra gli obblighi assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU, vi è

quello di «adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione» (§ 4.6).

Ciò non significa, ha spiegato la Corte, che esse acquistano «la forza delle norme costituzionali» e pertanto siano «immuni dal controllo di legittimità costituzionale» in quanto, proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale pur rimanendo ad un «livello sub-costituzionale», è necessario che esse siano «conformi a Costituzione» e tale esigenza è «assoluta e inderogabile». Tale verifica di compatibilità costituzionale deve peraltro «riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione» e deve ispirarsi ad un «ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117... e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione» (§ 4.7).

Alla luce di quanto precede, ad avviso della Corte, lo scrutinio di legittimità costituzionale, nel caso di specie, doveva essere condotto in modo da verificare anzitutto se «vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea» e, in secondo luogo, «se le norme della CEDU invocate come integrazione del parametro... siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano» (§ 5). La Corte ha anzitutto rilevato che l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, il quale tutela il diritto di proprietà, è stato oggetto «di una progressiva focalizzazione interpretativa da parte della Corte di Strasburgo». La stessa peraltro, ha aggiunto la Corte, ha attribuito alla disposizione un contenuto e una portata ritenuti «incompatibili con la disciplina italiana dell'indennità di espropriazione», da ultimo nella già menzionata decisione del 29 marzo 2006 della Grande Camera nel caso *Scordino*. In questo caso, la Corte europea ha dichiarato che l'Italia «ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del primo Protocollo della CEDU» anche allo scopo di evitare che lo Stato italiano incorra in ulteriori condanne per la medesima questione (§ 5.4). Al fine di stabilire se e in quale misura la suddetta pronuncia incide nell'ordinamento giuridico italiano, occorre, ad avviso della Corte, esaminare «il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione previsto dalla norma censurata» (§ 5.5). Al riguardo, la Corte è pervenuta alla conclusione secondo cui «la norma censurata... non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al "ragionevole legame" con il valore venale», come prescritto dalla Corte europea nella sua giurisprudenza coerentemente, del resto, con la propria giurisprudenza. Pertanto, ritenendo superflua la valutazione sul contrasto sollevato con l'art. 111 Cost., la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333.

**154. Sentenza della Corte costituzionale italiana del 22 ottobre 2007 n. 349 nel caso E.P. ed altri c. Comune di Avellino e altro; A.G. ed altri c. Comune di Leonforte e altro.**

La Corte di cassazione e la Corte d'appello di Palermo, con ordinanze del 20 maggio e del 29 giugno 2006, avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto