

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 possano 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 «riconfermare 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 da considerarsi «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 *Scorinho*. 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 altri*; *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

1992 n. 359. In particolare, secondo i giudici rimettenti, la norma si poneva in contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955 n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale, in quanto la disciplina in essa contenuta in tema di risarcimento del danno da occupazione illegittima conduceva ad una quantificazione incongrua del danno tale da violare il principio del giusto processo e il diritto di proprietà tutelati negli anzidetti articoli<sup>44</sup>.

Nella sua sentenza del 22 ottobre 2007 n. 349, emessa in contemporanea con la sentenza n. 348 vertente su una questione analoga<sup>45</sup>, la Corte costituzionale ha anzitutto affermato che «il preminente profilo da raffrontare è quello delle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con "i vincoli derivanti... dagli obblighi internazionali"», in particolare con gli obblighi imposti dalle disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale. Peraltro, riferendosi alla precedente giurisprudenza, la Corte ha ribadito, con riguardo all'art. 10, 1° comma, Cost., che esso «saniscie l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute» e concerne «esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario» non comprendendo le norme contenute in accordi internazionali. Al contrario, l'art. 10, 2° comma, Cost. e l'art. 7 Cost. fanno riferimento ad accordi «concreti e rispettivamente la condizione giuridica dello straniero e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica» pertanto essi «non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate». Infine, vi è l'art. 11 Cost., il quale è, a giudizio della Corte, «la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento». In riferimento ai suddetti articoli, e riprendendo quanto affermato nella sua giurisprudenza, la Corte ha escluso che essi si applichino alle norme CEDU. In particolare, con riguardo all'art. 11 Cost., la Corte ha escluso che possa sussistere «alcuna limitazione della sovranità nazionale» in considerazione del fatto che «i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia... ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità». Né, ha prosieguito la Corte, la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta «per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario». Sebbene infatti la giurisprudenza della suddetta Corte «è nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto» tali principi, ha precisato la Corte, «rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie assertamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali» (§ 6.1).

Altrettanto inesatta è, ad avviso della Corte, la tesi secondo cui l'incompatibilità della norma interna con la norma CEDU possa trovare rimedio nella sua non applicazione da parte del giudice comune. In altri termini, occorre chiedersi, secondo la Corte, se le norme CEDU, nel caso di specie l'art. 1 del Protocollo addizionale, abbiano un

«effetto diretto» nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie, in particolare «la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti». In proposito, la Corte ha affermato che allo stato attuale, «nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa essere direttamente e immediatamente tributaria... fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente». D'altra parte, «le stesse sentenze della Corte di Strasburgo» anche laddove è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale «si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo prendono un determinato comportamento». Ciò è tanto più evidente quando, come nel caso di specie, si ha «un contrasto "strutturale" tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU... e si richieda allo Stato membro di trarre le necessarie conseguenze» (§ 6.1.1).

Dagli orientamenti della sua precedente giurisprudenza, la Corte ha ricavato «un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione» in ragione del loro contenuto. Rilevanza che si è tradotta, «soprattutto mediante lo strumento interpretativo», nell'intento della «tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione» (§ 6.1.2).

È in tale quadro che, ad avviso della Corte, l'art. 117, 1° comma, Cost. deve essere preso in considerazione e «sistematicamente interpretato». Il dato subito che emerge è, secondo la Corte, che, attraverso la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ed in particolare l'art. 117, il legislatore ha colmato una lacuna presente nel nostro ordinamento. Non vi è dubbio, pertanto, che «il nuovo testo dell'art. 117... si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato». Peraltro, la Corte ha precisato che ciò non significa che con l'art. 117, 1° comma, Cost., «si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU». Il parametro costituzionale in esame infatti, comporta, a giudizio della Corte, «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme» con la conseguenza che «la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU è dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale». In definitiva, attraverso l'art. 117, primo comma, «si è realizzato... un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati». Norma convenzionale che è anche qualificata come «norma interposta» e che è soggetta a sua volta «ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione». Da ciò ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna «in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme». Ove questo non sia possibile, laddove cioè il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la «disposizione internazionale "interposta"», egli deve investire la Corte stessa «della relativa questione di legittimità costituzionale». In relazione alla CEDU inoltre, occorre tenere presente, ad avviso della Corte, la sua «peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali» consistente «nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti e obblighi reciproci degli Stati contraenti» e nella istituzione di «un sistema di tutela uniforme dei

<sup>44</sup> In *ADJ*, 2008, pp. 230-248.

<sup>45</sup> *Supra*, § 153.

diritti fondamentali», la cui interpretazione in senso uniforme è garantita « dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo ». In questo senso, la rilevanza della Convenzione europea rispetto al diritto interno « è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o... un meccanismo di conciliazione negoziata » (§ 6.2).

Sulla base di tali premesse la Corte ha così compiuto una « ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'occupazione acquisitiva » sia da parte delle corti interne che da parte della Corte europea. La Corte ha peraltro sottolineato, in relazione all'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale, che è ormai costante l'affermazione da parte della Corte europea secondo cui « 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 ». In definitiva, la Corte ha rilevato che la disciplina della liquidazione del danno « stabilita dalla norma nazionale censurata si pone in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, nell'interpretazione data dalle Corti europee » e pertanto « essa viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione ». D'altra parte, « la norma convenzionale così come interpretata dalla Corte europea, non è in contrasto con le conferenti norme della Costituzione ». La Corte ha così concluso dichiarando l'art. 5-*bis*, nella parte oggetto di denuncia, « in contrasto con gli obblighi sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU » e pertanto in violazione dell'art. 117, 1° comma, della Costituzione (§ 8).

### 3. Adattamento dell'ordinamento interno agli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali

155. Sentenze del Tribunale di Trieste del 24 dicembre 1993 nel caso *Barcot e Trojic e della Corte di cassazione italiana dell'8 luglio 1994 nel caso Barcot*.

Il 5 febbraio 1993 una nave militare belga, in forza alla squadra navale multinazionale in servizio di pattugliamento nel mare Adriatico al fine di garantire il rispetto dell'*embargo* sull'invio delle armi alla Jugoslavia deciso dalle Nazioni Unite con la risoluzione 713 (1991), aveva fermato la motonave croata *Yela Luka* nelle acque internazionali e in uscita dal porto di Durazzo. Essendo stato verificato che la nave trasportava un carico di tritolo (175 tonnellate) e che era diretta in Croazia, anziché a Trieste come dichiarato, la *Yela Luka* fu condotta dapprima nel porto di Bari e poi in quello di Trieste, unico porto nazionale del bacino adriatico attrezzato per la ricezione e la movimentazione di carichi esplosivi. A Trieste vennero arrestati e sottoposti a giudizio il comandante, Barcot Frano, e il 1° ufficiale, Trojic Zdravko, della *Yela Luka*. Entrambi eccepirono l'insussistenza della giurisdizione del giudice italiano in ordine ai reati ad essi ascritti<sup>46</sup>.

Nella sua sentenza del 24 dicembre 1993, il Tribunale di Trieste, dopo aver osservato

<sup>46</sup> In *RD1*, 1994, pp. 206-212.

che « la vicenda è sorta, si è sviluppata e si è esaurita nel contesto operativo di un *embargo* deciso dall'ONU », ha affermato che « occorre esaminare le conseguenze e gli effetti che dalle violazioni di esso possono scaturire per l'ordinamento interno dello Stato italiano ». Il Tribunale, dopo aver osservato che « l'ONU è una unione internazionale di Stati dotata di un proprio ordinamento e di propri organi » ha affermato altresì che le decisioni da essa adottate « volte al raggiungimento dei fini fissati dalla Carta costituzionale » quali, tra l'altro, il « mantenimento della pace con la prevenzione dei conflitti », la « pacifica soluzione delle controversie », la « tutela degli Stati membri contro le aggressioni » « sono rivolte ed hanno efficacia solo ed esclusivamente per gli Stati (che possono anche non far parte dell'Organizzazione) in quanto tali, ossia come soggetti di diritto internazionale ». Ad esse, ad avviso del Tribunale, « non può essere riconosciuto la capacità di incidere direttamente sull'ordinamento interno dei singoli Stati membri, né di alterare o violare i principi e le regole d'ordine generale che ne disciplinano i rapporti e le relazioni ». Ciò, ha proseguito il Tribunale, « diversamente da quanto avviene per le vere e proprie convenzioni internazionali (bilaterali o plurilaterali che siano), le quali, a differenza degli atti propri degli organi rappresentativi dell'ONU, hanno carattere pattizio », con la conseguenza che « gli Stati contraenti sulla base di reciproche concessioni possono modificare i rispettivi ordinamenti interni dai quali, per effetto della ratifica, le norme della convenzione vengono recepite ». In altri termini, « le cosiddette risoluzioni ONU, oltre a stabilire determinate condotte o comportamenti per gli Stati, non hanno alcuna efficacia normativa estensibile all'ambito degli ordinamenti interni di tali Stati » cosicché « per le violazioni delle prescrizioni connesse con il contenuto o l'oggetto di tali risoluzioni non possono essere applicate sanzioni di carattere penale già esistenti nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro e valevoli per fatti commessi nell'ambito territoriale di esso, senza strumenti legislativi di adeguamento della legislazione interna alle direttive dell'organizzazione internazionale » (pp. 209-210).

Pertanto, secondo il Tribunale, « non può essere assolutamente accolta la tesi sostenuta dal p.m. in udienza... secondo la quale le violazioni dei precetti in tali risoluzioni contenuti determinerebbero automaticamente l'applicazione della legge penale di un Paese aderente all'ONU » che peraltro, ha osservato il Tribunale, « dovrebbe essere identificato con criteri non prefissati, nel caso di specie ravvisabile nel luogo ove la imbarcazione fatta oggetto delle misure dell'*embargo* è stata trasferita *manu militari* ». D'altronde, ha affermato il Tribunale, « a conclusione diversa non si potrebbe pervenire nemmeno ove si volesse qualificare le risoluzioni ONU, nella specie quella numero 713 del 1991, non come atto autoritativo dell'organizzazione nei confronti degli Stati membri, bensì come convenzione valevole per gli Stati che vi hanno aderito ». Infatti, « per il disposto dell'art. 7 n. 5 cod. pen., l'applicabilità della legge penale italiana per la specie dei reati contestati sarebbe possibile solo se le convenzioni internazionali la prevedessero espressamente ». Il Tribunale ha concluso perciò che « laddove nulla in merito viene menzionato nella risoluzione 713 del 1991... questa può impegnare gli Stati che l'hanno sottoscritta o per i quali a qualsiasi titolo è efficace soltanto sul piano politico, militare, operativo, ecc., ma non su quello giurisdizionale » (pp. 209-210).

Il Procuratore Generale della Repubblica di Trieste ha proposto ricorso contro la sentenza del Tribunale di Trieste innanzi alla Corte di cassazione ritenendo che il Tribunale avesse equivocato tra la sussistenza della giurisdizione e il giudizio di responsabilità degli imputati e che in particolare la giurisdizione nazionale dovesse essere affermata dal