

“Seguito” delle sentenze CEDU e opportunisti legislativi

di Andrea Guazzarotti
(25 febbraio 2011)

A partire dal 2000, l'Italia ha subito una serie di condanne da parte della Corte EDU per la violazione del diritto di proprietà causato dall'istituto pretorio dell'accessione invertita (anche nota come “acquisizione sanante”): per la Corte di Strasburgo, tale modalità di acquisto della proprietà alla mano pubblica non rispetta il principio di legalità e come tale non può dirsi rispettosa della garanzia fissata dall'art. 1, Prot. I (cfr. i casi *Carbonara e Ventura c. Italia*, e *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, entrambe del 2000). A tali condanne ha fatto seguito una modifica legislativa, con cui il nostro Paese ha inteso porre rimedio all'accertata violazione della CEDU: si tratta dell'istituto della c.d. “acquisizione sanante” (art. 43 del T.U. sulle espropriazioni, d.P.R. n. 327/2001), in forza del quale il passaggio di proprietà alla p.a. di un fondo privato illegittimamente occupato può avvenire *esclusivamente* sulla base di uno specifico provvedimento e previo risarcimento del danno arrecato al privato illegittimamente espropriato. Diversamente, con l'accessione invertita il passaggio alla mano pubblica avveniva in modo automatico, a partire dall'irreversibile trasformazione del fondo privato occupato dalla p.a. (Cass., Sez. un., n. 1464/1983).

La modifica legislativa in questione aveva la singolare caratteristica di essere contenuta in un decreto legislativo adottato in base a una delega priva di elementi innovativi (chiedendosi solo un «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti»: art. 7, co. 2, *lett. d*), l. n. 50/1999), delega che fra l'altro era di un anno anteriore alla stessa giurisprudenza CEDU del 2000, cit. Oltre a ciò, tale modifica legislativa recava dei limiti sostanziali piuttosto evidenti quanto a capacità di tutelare con più rigore la proprietà privata contro le espropriazioni illegittime. Limiti tanto evidenti da indurre la stessa Corte EDU a stigmatizzare *in anticipo* l'istituto dell'acquisizione sanante ex art. 43 del T.U., in giudizi non vertenti sulla sua applicazione bensì sulla “vecchia” accessione invertita (cfr., tra i tanti, i casi *Binotti*, del 2005, § 76; *De Sciscio*, del 2006, § 78, in cui la Corte EDU ha rimarcato l'incapacità della norma di rimediare al rischio di abusi della p.a., al pari di quanto già rilevato per l'accessione invertita).

La stessa modifica legislativa del T.U. sulle espropriazioni veniva posta all'attenzione del Comitato dei Ministri, in sede di vigilanza sul corretto adempimento degli obblighi derivanti da una o più condanne della Corte, ex art. 46 CEDU. Per il Comitato dei Ministri, tale riforma rappresentava *un passo* verso la soluzione del problema, ma non la sua piena soluzione, tanto che la decisione assumeva le forme di una *Risoluzione interinale* che non rilasciava al nostro Governo la “liberatoria” (Risoluzione interinale ResDH (2007) 3, del 2007).

Dopo il ripetuto rifiuto del Consiglio di Stato di sollevare questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione in questione, finalmente un TAR decideva di coinvolgere la Corte costituzionale, lamentando la violazione degli artt. 3, 24, 42, 97 e 113 cost. Per il giudice *a quo*, la disposizione avrebbe consentito la sanatoria di espropriazioni illegittime,

prefigurando un potere autoritativo di acquisizione del fondo privato che impedirebbe la restituzione del bene, rimuovendo l'illecito aquiliano della stessa p.a. anche a dispetto di un giudicato del giudice amministrativo nel frattempo intervenuto, consentendo così alla p.a. di *eludere, anche deliberatamente, gli obblighi procedurali* legalmente imposti per le espropriazioni, con ulteriore lesione del principio generale *dell'intangibilità del giudicato*, sostanzialmente vanificato da un provvedimento di acquisizione sanante. Accanto a questi parametri, però, il giudice lamentava anche la violazione dell'art. 117, co. 1, cost., per la contrarietà della norma del T.U. con il parametro interposto rappresentato dalla CEDU, nonché la violazione dell'art. 76 cost., per "eccesso di delega".

La Corte costituzionale, ricevuta una simile patata bollente, preferiva affrontare la questione nel punto più lontano possibile dalla problematica sostanziale: anziché pronunciarsi sul contrasto tra acquisizione sanante e diritto di proprietà connesso con il diritto alla tutela giurisdizionale, essa si concentrava invece sull'ultimo dei parametri invocati, l'art. 76 cost. e l'eccesso di delega. Per la Corte, infatti, sarebbe «palesa la pregiudizialità logico-giuridica delle censure riferite all'art. 76 Cost., giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame» (sent. n. 293/2010). Il giudizio si concludeva con l'annullamento dell'art. 43 del T.U. per violazione dell'art. 76 cost., lasciando *impregiudicata* la soluzione da dare ai casi di espropriazione illegittima.

La Corte, affermando la pregiudizialità della questione "formale" dell'art. 76 cost. rispetto a quelle sostanziali (violazione del diritto di proprietà e/o della tutela giurisdizionale, ai sensi della Costituzione e/o della CEDU), ha voluto dire che non sarebbe valso a nulla stabilire che l'art. 43 del T.U. fosse conforme alla Costituzione e alla CEDU, se poi fosse emerso che l'introduzione di tale disposizione violava le regole costituzionali sul riparto del potere legislativo tra Parlamento e Governo. Chiaro è, però, che la Corte avrebbe avuto molte remore a compiere un simile passo se la normativa in questione fosse stata ritenuta dagli organi di Strasburgo (Comitato dei Ministri e, magari, la stessa Corte EDU) una modalità *adeguata* con cui porre fine alla violazione strutturale della Convenzione da parte dell'Italia. Difatti, la nostra Corte si premura di osservare come su tale capacità "riparatoria" della norma impugnata potessero nutrirsi ampi dubbi, se la stessa Corte EDU aveva rilevato, «sia pure incidentalmente, che l'espropriazione indiretta si pone in violazione del principio di legalità, ... sia allorché essa costituisca conseguenza di un'interpretazione giudiziale, sia allorché derivi da una legge» (sent. 293/2010, cit.).

La vicenda mostra due profili d'interesse costituzionalistico: uno "esterno", l'altro "interno". Il profilo esterno è quello del sistema CEDU e dei rapporti che si instaurano tra Corte e Comitato dei Ministri in merito al "seguito" che uno Stato condannato è chiamato a dare alle sentenze della Corte EDU in cui si accerta una violazione "strutturale" della Convenzione. Dopo le citate condanne dell'Italia del 2000, la Corte EDU si è premurata di smentire *il prima possibile* la bontà dell'acquisizione sanante, quale presunto rimedio alla violazione strutturale del diritto di proprietà nella CEDU. Lo ha fatto "prematuramente", posto che nessuno dei giudizi sulle "espropriazioni indirette" decisi da Strasburgo ha mai

avuto per oggetto l'applicazione dell'art. 43 del T.U., bensì l'applicazione del "vecchio" istituto giurisprudenziale dell'accessione invertita. Lo ha fatto, però, per ragioni "sistemiche" che si sono rivelate cruciali, anche nel giudizio della nostra Corte costituzionale sull'art. 43. Se, infatti, la Corte EDU non avesse lanciato *chiaramente* quel segnale di non compatibilità con la Convenzione del nuovo istituto, il Comitato dei Ministri avrebbe potuto ritenere soddisfacente il rimedio adottato dall'Italia per porre fine alla violazione strutturale della CEDU, interferendo così sui futuri giudizi interni nonché su quelli della stessa Corte EDU.

La vicenda appare emblematica del ruolo che assumono, rispettivamente, la Corte EDU e il Comitato dei Ministri nella vigilanza sugli Stati circa il modo con cui questi ottemperano all'obbligo di conformarsi alle sentenze "di condanna" ex art. 46 CEDU. Se la Corte ha da tempo riconosciuto che le non spetta stabilire la corretta modalità con cui uno Stato deve porre fine alla violazione accertata (spettandole solo l'accertamento della violazione), a partire dal 2000 la stessa Corte ha puntualizzato che la scelta dei mezzi con cui uno Stato decide di "ottemperare" alle sue condanne deve essere «compatibile con le conclusioni contenute nella sentenza» (caso *Scozzari e Giunta c. Italia*, del 2000). Potremmo aggiungere: *cheché ne dica il Comitato dei Ministri!* Il Comitato, del resto, ha assunto un atteggiamento collaborativo rispetto alla Corte, invitandola espressamente a indicare agli Stati condannati quale sia il modo migliore (se non l'unico) di porre fine alla violazione strutturale della CEDU (Risoluzione Res.(2004)3, § I, del 2004). E l'invito è stato subito raccolto dalla Corte (caso *Broniowski c. Polonia*, del 2004, in cui si inaugura la tecnica delle c.d. "sentenze-pilota": cfr. POLLICINO-SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale (2010)*, in www.forumcostituzionale.it). Il tutto è stato suggellato dalla riforma della Convenzione avutasi con il XIV Protocollo addizionale, il quale prevede la possibilità per il Comitato dei Ministri di sollecitare un'ulteriore pronuncia della Corte sull'interpretazione da dare a una sua precedente sentenza di condanna, così da guidare la funzione di supervisione del Comitato sull'ottemperanza degli Stati condannati.

Quanto al profilo interno, la vicenda può essere letta come un esempio di alterazione dei corretti rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, alterazione indotta dai vincoli discendenti dalle sentenze di condanna della Corte EDU. Si è già accennato, infatti, a come il presunto rimedio adottato dall'Italia per ottemperare alle condanne CEDU in tema di espropriazioni illegittime consistesse in una norma di legge introdotta in palese spregio dei limiti costituzionali al potere legislativo delegato del Governo, ex art. 76 cost., spregio che si è consumato per opera del Governo, ma con l'acquiescenza del Parlamento, chiamato attraverso le Commissioni a pronunciarsi sulla bozza del decreto delegato contenente la nuova disciplina dell'art. 43 del T.U. L'eccesso di delega era, in tale frangente, un vizio di costituzionalità tanto smaccato che la nostra Corte non ha potuto far altro che rilevarlo e annullare la disposizione del T.U. Il che, tuttavia, è rivelatore di un peculiare atteggiamento delle istituzioni politico-legislative: così assorbente è l'attenzione verso la CEDU e la necessità di porre riparo alle future condanne, che finisce per passare in secondo piano il rispetto dei più elementari vincoli costituzionali sulla

produzione legislativa e il connesso rischio di incorrere in condanne demolitorie della Corte costituzionale.

Per la verità, la vicenda interna contiene aspetti più prosaici di quelli appena illustrati, i quali denotano un elevato tasso di opportunismo delle nostre istituzioni. Le condanne della Corte EDU dirette contro l'accessione invertita, infatti, sono state tirate in ballo per introdurre surrettiziamente una disciplina con cui, ambigualmente, il margine di manovra della p.a. nell'ambito delle espropriazioni illegittime non solo *non* veniva adeguatamente arginato ma veniva addirittura *ampliato*, posto che la novità dell'acquisizione sanante, per certi versi, aggravava anziché migliorare la condizione giuridica dei proprietari (spia macroscopica dell'opportunismo dell'intervento legislativo è l'introduzione del potere della p.a. di acquisire, con il provvedimento di "acquisizione sanante", anche le servitù, «rispetto alle quali la giurisprudenza aveva escluso l'applicabilità della cosiddetta occupazione appropriativa»: C. cost. n. 293/2010, cit., punto 8.5; ivi la stessa Corte aggiunge che, con il nuovo istituto, si permette alla p.a. quello che la giurisprudenza della Cassazione riteneva precluso, ossia il potere di adottare un provvedimento con efficacia sanante retroattiva «in capo alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»). È probabile, allora, che la vicenda costituisca la riprova che la forma (il dibattito parlamentare) costituisca un buon viatico per la sostanza (una riforma ponderata dei rimedi alle espropriazioni illegittime) e che l'intervento della Corte possa definirsi, in tale contesto, "pedagogico" per le istituzioni coinvolte (compreso il Consiglio di Stato, che è apparso, col suo parere favorevole al T.U. e col suo successivo atteggiamento in sede contenziosa, un sostenitore troppo entusiasta dell'operazione: cfr. il parere n.4/2001 dell'Adunanza generale, nonché, tra le molte, la decisione della Sez. IV, n. 2582/07).