

Causa Scordino ed altri c. Italia – Quarta Sezione – sentenza 6 marzo 2007 (ricorso n. 43662/98)

(liquida, ai sensi dell'art. 41 CEDU, l'equa soddisfazione per la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, già constatata con sentenza del 17 maggio 2007 che rilevava il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità, All'uopo concede, quanto ai danni materiali, una somma pari al valore attuale del fondo espropriato, aumentata del plusvalore apportato dalla costruzione di opere, detratta la somma già ricevuta a livello nazionale, nonché, quanto ai danni morali, una somma per la frustrazione derivante dallo spossessamento illegale. Dichiara l'esigenza dell'adozione da parte dello Stato di misure strutturali, delle quali indica il tenore, per rimediare alla disfunzione dell'ordinamento italiano derivante dalla violazione seriale del principio di legalità causata dall'espropriazione indiretta).

Fatto. Ricorso proposto dagli eredi del sig. Scordino per la lamentata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, CEDU (*protezione della proprietà*), asseritamente causata dall'imposizione, senza alcun indennizzo né risarcimento di danni, di vincoli su un terreno di loro proprietà. Tale fondo era stato oggetto di un decreto di occupazione d'urgenza e di un decreto di espropriazione. Il T.A.R. Calabria, adito dal sig. Scordino, aveva tuttavia ritenuto inefficace l'atto di occupazione e reputato illegittima ed arbitraria, sin dall'inizio, l'intera procedura espropriativa.

A seguito di azione civile per il risarcimento del danno, intentata dal sig. Scordino con atto del 26 aprile 1986, il Tribunale di Reggio Calabria, con sentenza del 26 maggio 1997, rilevata la mancanza del titolo dell'occupazione e l'ingerenza nel diritto di proprietà del ricorrente, aveva ritenuto che la proprietà del terreno fosse passata alla pubblica amministrazione con l'irreversibile trasformazione del fondo e che spettasse al proprietario un risarcimento non integrale, dovendo la relativa somma risultare contenuta nei limiti stabiliti dalla legge n. 662 del 1996, ritenuta così suscettibile di applicazione retroattiva. Il successivo appello e il ricorso in cassazione degli eredi del sig. Scordino – diretti ad ottenere la restituzione del fondo e un integrale risarcimento del danno – erano stati respinti.

Con sentenza del 17 maggio 2005, la Corte europea aveva già dichiarato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, CEDU, in relazione alla causa in esame¹. Essa, tuttavia, si era riservata di decidere con successivo provvedimento in ordine ai danni pretesi dai ricorrenti e, a tal fine, aveva invitato le parti prima a trovare un accordo e poi, non essendo stato questo raggiunto, a depositare una perizia da parte di esperti.

Diritto. Prima di individuare i criteri per la quantificazione del danno da liquidare a favore dei ricorrenti, la Corte ha ribadito – richiamando peraltro ampi stralci della decisione principale depositata il 17 maggio 2005 – che l'istituto italiano della espropriazione indiretta, di origine giurisprudenziale e poi codificato dall'articolo 43 del D.P.R. n. 327 del 2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*), viola il principio di legalità, in quanto esso, da un lato, non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza nei rapporti giuridici e, dall'altro, determina conseguenze imprevedibili o arbitrarie per i soggetti interessati.

Al riguardo, la Corte più specificamente ha confermato che l'istituto in parola permette all'amministrazione pubblica di occupare un terreno (anche sulla base di autorizzazione successivamente annullata o persino in mancanza, *ab initio*, del titolo abilitativo), di trasformarlo irreversibilmente e conseguentemente di acquisirlo al suo patrimonio, senza mai adottare alcun atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà. In assenza di tale atto che formalizzi l'espropriazione, l'elemento che permette di trasferire ufficialmente al patrimonio pubblico il bene occupato e di assicurare una definitiva certezza giuridica è rappresentato dalla decisione del giudice che constata l'illegalità del comportamento dell'amministrazione.

¹ Al riguardo, si veda la sintesi della sentenza principale nel quaderno n. 2 di questo Osservatorio (marzo 2006), a pagina 75.

Analizzando la portata applicativa dell'articolo 46 CEDU, che impone agli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive che li riguardano, peraltro sotto la sorveglianza del Comitato dei Ministri, la Corte – constatata nell'ordinamento italiano una lacuna strutturale nell'esaminata materia dell'espropriazione indiretta, che potrebbe dar luogo per il futuro a numerosi altri ricorsi – ha evidenziato che, nell'ordinamento giuridico italiano, si impongono modifiche normative generali a livello nazionale che rimedino, eventualmente anche in modo retroattivo (precedenti *Bottazzi c. Italia*, n. 34884/97, CEDH 1999-V; *Di Mauro c. Italia*, 34256/96, CEDH 1999-V; *Brusco c. Italia*, 69689/01, CEDH 2001-IX; *Giacometti ed altri c. Italia*, n. 34939/97 CEDH 2001-XII), ai danni già prodotti e che prevengano ulteriori controversie da parte di altri cittadini.

Pur ribadendo che lo Stato contraente rimane libero di individuare gli strumenti che ritiene più opportuni per adempiere alla propria obbligazione giuridica (*Scozzari e Giunta c. Italia* n. 39221/98 e 41963/98, CEDH 2000-VIII; *Broniowski c. Polonia* n. 31443/96, CEDH 2004-5), la Corte ha individuato in sentenza taluni principi cui dovranno ispirarsi le riforme in materia onde porre termine a tale situazione di strutturale violazione della Convenzione. Innanzitutto – ha affermato la Corte – sarà necessario impedire tutte le occupazioni illegittime dei terreni e cioè tutte le occupazioni che siano o sprovviste dall'inizio dell'apposita autorizzazione o la cui autorizzazione sia successivamente annullata. In tale ottica, potrebbe ipotizzarsi di non autorizzare l'occupazione di un terreno se non quando venga stabilito che il progetto e i provvedimenti concernenti l'espropriazione siano stati adottati nel rispetto delle regole e siano assistiti da una previsione economica idonea a garantire un risarcimento rapido ed adeguato dell'interessato. Inoltre, lo Stato italiano dovrebbe scoraggiare pratiche non conformi alle regole della normale procedura di espropriazione adottando disposizioni dissuasive e perseguendo le responsabilità degli autori di dette pratiche. Per quanto concerne i terreni già occupati senza titolo e trasformati in assenza di un decreto di espropriazione, occorrerebbe sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente la restituzione del terreno. Solo laddove detta restituzione si palesi impossibile per plausibili ragioni individuate in concreto, lo Stato dovrà assicurare il pagamento di una somma corrispondente al valore venale. In aggiunta, lo Stato dovrà individuare adeguate misure finanziarie per risarcire i danni per le perdite subite, che non possano ritenersi coperte dalla semplice restituzione del bene o dal mero pagamento della somma corrispondente. In fattispecie come quella in esame, dunque, la Corte ribadisce la necessità che lo Stato garantisca ai cittadini lesi una piena *restitutio in integrum* e cioè una riparazione integrale del danno subito.

Nel caso di specie, pertanto, evidenziando con forza che il carattere illecito dell'ingerenza dello Stato nel diritto di proprietà dei ricorrenti non può non ripercuotersi sulla definizione dei criteri risarcitori (precedente *Ex-Re di Grecia e altri c. Grecia* – equa soddisfazione – n. 25701/94, CEDH 2002) e richiamati alcuni precedenti riguardanti proprio l'Italia (precedenti *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* del 30 ottobre 2003 e *Carbonara e Ventura c. Italia* dell'11 dicembre 2003) e la Grecia (precedente *Papamichalopoulos ed altri c. Grecia* del 31 ottobre 1995), i Giudici di Strasburgo hanno disposto che, in mancanza di restituzione materiale del bene, l'indennità da accordare ai ricorrenti debba corrispondere al valore venale attuale del terreno (€ 1.329.840,00), dedotta l'indennità già ottenuta da parte dello Stato (€ 436.000,00 così come rivalutati al giorno della pronuncia), cui però deve aggiungersi, a titolo di complessivo risarcimento danni, una somma pari al plusvalore apportato dalla costruzione degli edifici successivamente edificati, sostanzialmente corrispondente ai costi di costruzione stessa (€ 2.406.160,00).

In definitiva, dunque, la Corte ha quantificato in € 3.300.000,00 di danni materiali, in 40.000,00 € di danni morali e in € 30.000,00 per spese legali le somme che lo Stato italiano deve versare ai ricorrenti in relazione alla controversia esaminata.