



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2017

#### 1. ESPROPRIAZIONE INDIRETTA E RISARCIMENTO DEL DANNO: STRASBURGO FA RISPARMIARE L'ITALIA (NOTA A CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, I SEZ., *MESSANA C. ITALIA*, SENTENZA DEL 9 FEBBRAIO 2017)

Con la [sentenza del 9 febbraio 2017](#), la Corte europea dei diritti umani è tornata, nuovamente, a rilevare e stigmatizzare la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in poi "la Convenzione"); in particolare, del diritto al rispetto dei beni, in fattispecie in cui la Pubblica Amministrazione ebbe ad occupare il terreno dei ricorrenti, in spregio alle norme dettate in tema di procedura espropriativa.

Più in dettaglio, la decisione della Corte affonda le radici nell'approvazione di un progetto di costruzione di alloggi di edilizia sociale (14.4.1980) e nel conseguente provvedimento (18.6.1980) con cui il Comune di Canicattì ordinò, a fini di pubblica utilità, l'occupazione d'urgenza (concretizzatasi il 16.7.1980) di un terreno edificabile appartenente ai ricorrenti ed esteso 3.690 mq., sul quale realizzare, appunto, edilizia sociale.

Nel 1991, in conseguenza della irreversibile trasformazione del fondo occupato in difetto di alcun provvedimento di espropriazione e di ristoro, gli espropriati, invocando il c.d. principio della "espropriazione indiretta", adirono il Tribunale di Agrigento, onde ottenere la condanna della P.A. alla corresponsione del valore venale del bene ablato, nonché della indennità per il mancato godimento dello stesso, commisurato al periodo di occupazione legittima. Il principio in parola (alias "occupazione acquisitiva" o "accessione invertita") – si rammenta – fu sancito dalla Corte di Cassazione, con sentenza n. 1464 del 16 febbraio 1983. Con tale pronuncia, la Suprema Corte risolse il conflitto giurisprudenziale formatosi sulla questione relativa agli effetti della costruzione di un'opera pubblica su un terreno occupato illegittimamente. In virtù di tale principio, la pubblica amministrazione acquisisce *ab origine* la proprietà di un terreno senza procedere ad espropriazione formale quando, dopo l'occupazione e indipendentemente dalla legittimità di questa, sia stata realizzata l'opera pubblica. Quando l'occupazione sia *ab initio* senza titolo, il trasferimento di proprietà si verifica nel momento in cui il terreno subisce una trasformazione irreversibile per effetto dell'opera

pubblica. Qualora l'occupazione del terreno sia stata inizialmente autorizzata, il trasferimento di proprietà si verifica alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata. Nella stessa sentenza, la Corte di Cassazione precisò pure che, in tutti i casi di espropriazione indiretta, l'interessato ha diritto ad una riparazione integrale, dal momento che l'acquisizione del terreno è intervenuta senza titolo.

La domanda proposta, tuttavia, fu dichiarata irricevibile per decorrenza del termine quinquennale prescrizione (in proposito, è d'uopo rammentare che, con sentenza del 22 novembre 1992, la Corte di Cassazione, deliberando a Sezioni Unite, risolse la questione relativa alla misura del termine prescrizione utile per l'esercizio dell'azione risarcitoria, individuandola in cinque anni, decorrenti dal momento della trasformazione irreversibile del bene espropriato), sicché – il 27.2.1998 – i privati proposero gravame innanzi alla Corte di Appello di Palermo.

A concludere il sempre troppo lungo e articolato iter processuale italiano, in data 11.10.2002, intervenne la sentenza di secondo grado, passata in giudicato il 12.1.2004, la quale, in accoglimento dell'impugnativa proposta, dispose la condanna della P.A. al pagamento dell'importo di € 92.316,67, per la perdita del terreno, e dell'importo di € 25.177,27, a titolo di indennità di occupazione temporanea.

Rimasti insoddisfatti della decisione dell'Autorità giudiziaria domestica, in data 8.7.2004 gli espropriati proposero ricorso innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, deducendo la violazione della Convenzione, in riferimento all'art. 1 Prot. add. (tutela della proprietà), lamentando di aver subito una espropriazione indiretta; all'art. 6 § 1 (diritto all'equo processo), dolendosi di non aver ricevuto un ristoro rispondente al valore venale del bene espropriato, in base alla legge del 1966 n. 662 (entrata in vigore nel corso della procedura); e, infine, all'art. 17 (divieto di abuso dei diritti).

Preliminarmente, dopo aver richiamato il diritto e la prassi interna pertinenti (evocando – tra l'altro – le note pronunce “gemelle” della Corte Costituzionale, nn. [348](#) e [349](#) del 2007 con le quali la Consulta statui che la legge interna deve essere compatibile con la Convenzione nell'interpretazione data dalla giurisprudenza della Corte e, di conseguenza, dichiarò incostituzionale l'articolo 5-*bis* del decreto legge n. 333 dell'11 luglio 1992, come modificato dalla legge n. 662 del 1996; nella sentenza n. 349, la Consulta osservò pure che l'insufficiente livello di risarcimento previsto dalla legge del 1996 era contrario all'articolo 1 del Protocollo n. 1 e, quindi, anche all'articolo 117 della Costituzione italiana, il quale prevede il rispetto degli obblighi internazionali), la Corte ha vagliato la dichiarazione del Governo italiano di definizione della controversia mediante cancellazione della causa dal ruolo, con proposta di pagamento di una somma forfettaria di € 236.777,00, a tacitazione delle pretese degli espropriati. Somma, però, che questi ultimi hanno ritenuto insoddisfacente, al pari del Collegio giudicante, che, pur affermando l'astratta possibilità di procedere all'esame della dichiarazione unilaterale in parola anche in presenza di una richiesta esplicita (della parte avversa) di prosecuzione del giudizio, ne ha decretato il rigetto, ritenendo l'offerta monetaria incongrua in rapporto alle somme concesse in funzione e fattispecie simili: sentenza [Guiso-Gallisay c. Italia](#), GC, 22.12.2009 (equa soddisfazione); [Rivera e Bonaventura c. Italia](#), 14.6.2011; [De Caterina e a. c. Italia](#), 28.6.2011; [Macrì e a. c. Italia](#), 12.7.2011.

La Corte, quindi, ha proseguito nell'esame del merito della domanda, ritenendola ricevibile, siccome non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 35 § 3 a) della Convenzione.

La disputa ha visto, da un lato, i ricorrenti sostenere di essere stati illegittimamente privati del loro bene, alla stregua della suddetta "espropriazione indiretta"; dall'altro lato, il Governo italiano che, pur riconoscendo l'incompatibilità del meccanismo della espropriazione indiretta con il principio di legalità, ha sostenuto vi fosse stato trasferimento di proprietà e che esso fosse avvenuto proprio in forza della pronuncia dei Giudici di appello palermitani; pronuncia, questa, che il Governo ha ritenuto assimilabile a un atto formale di espropriazione, come tale non incompatibile con il principio di tutela dei beni e di preminenza del diritto.

Nel dirimere il controverso punto principale della contesa, involgente l'art. 1 Prot. add., i Giudici di Strasburgo hanno, anzitutto, rinviato alla propria costante giurisprudenza relativa alla struttura della disposizione testé richiamata (cfr. [Sporrong e Lönnroth c. Svezia](#), 23.9.1982; [Iatridis c. Grecia](#), GC, 25.3.1999; [Immobiliare Saffi c. Italia](#), GC, 28.7.1999; [Broniowski c. Polonia](#), GC, 22.6.2004; [Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia](#), GC, 25.10.2012). Indi, stante la convergenza delle parti in causa nel riconoscere l'intervenuta perdita della proprietà privata, la Corte ha individuato la principale quaestio juris da risolvere nell'accertare se tale «privation» potesse considerarsi legittima alla stregua del secondo periodo del primo alinea dell'art. 1 del predetto Protocollo. La Corte, quindi, ha ricapitolato i principi pertinenti in materia, rinviando alla propria giurisprudenza e focalizzando l'attenzione sul principio di legalità, definito «l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique [et] inhérente à l'ensemble des articles de la Convention», ravvisandone la violazione nel caso di specie.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte europea per giungere a tale ultimo approdo trova il suo snodo principale nella sentenza (definitiva) dei Giudici di appello di Palermo (2004), che, in mancanza di un precedente provvedimento formale di espropriazione, dalla stessa Corte è stata considerata come l'unico atto in virtù del quale (e a decorrere dal quale) si è realizzata -con certezza giuridica- l'espropriazione indiretta e, quindi, anche l'acquisizione del terreno alla mano pubblica.

Alla luce di tale circostanza, misconosciuta dal giudicato interno che, invece, aveva ritenuto configurarsi espropriazione sin dalla data di cessazione dell'occupazione legittima (18.6.1986), la Corte ha concluso che la P.A. abbia illegittimamente occupato la *res*, in tal guisa infrangendo l'art. 1 del citato Protocollo (Sul punto, non poteva mancare il riferimento anche alle sentenze: [Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia](#), 30.10.2003; [Scordino c. Italia, \(n. 3\)](#) 17.5.2005; [Velocci c. Italia](#), 18.3.2008).

Ravvisata, dunque, una espropriazione indiretta ai danni dei privati, la Corte, conseguentemente, ha riconosciuto loro il diritto ad una equa riparazione, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione.

Tuttavia, a fronte di una istanza risarcitoria composita e complessivamente superiore ad € 2.890.714, la Corte ha condannato lo Stato italiano a versare, a vario titolo, la somma totale di € 336.300,00, di cui € 323.800,00, a titolo di equo indennizzo, in relazione al danno materiale, secondo il valore di mercato del bene ablati.

Anche in relazione a tale ultimo aspetto, tuttavia, la Corte è intervenuta a dirimere una ulteriore questione: quella inerente il contesto temporale da prendere in considerazione per l'individuazione del valore venale.

In proposito, seguendo pedissequamente la direzione tracciata dalla Grande Camera della Corte nella già citata sentenza Guiso-Gallisay e respingendo la tesi dei privati, secondo cui l'indennità avrebbe dovuto agganciarsi al valore venale "attuale" dell'immobile, la Corte ha statuito che l'indennità debba corrispondere al pieno e integrale valore venale che il bene aveva al momento della perdita della proprietà, nei termini accertati dal Giudice nazionale (18.6.1986), e che essa – dedotta la somma eventualmente già versata agli interessati – debba essere attualizzata, maggiorandola di rivalutazione, interessi e di ogni altro importo pagato a titolo di imposta, in forza del sistema fiscale interno.

Unitamente a tale importo e seguendo ancora lo schema tracciato nella sentenza Guiso-Gallisay, la Corte ha anche riconosciuto, in via equitativa, l'importo di € 5.000,00, a titolo di danno morale, per il sentimento di impotenza e frustrazione patito dagli espropriati a causa della illegittimità subita; l'importo di € 2.500,00, a titolo di ristoro per la "perdita di chance", riveniente dall'indisponibilità del terreno nel periodo intercorrente fra la data di inizio della occupazione legittima (16.7.1980) e quella della perdita della proprietà, come accertata dal giudicato nazionale (18.6.1986); oltre l'importo di € 5.000,00, a titolo di rifusione degli oneri di lite.

Quanto alle ulteriori censure proposte dai ricorrenti, infine, il Collegio ha ritenuto ricevibile quella involgente la asserita violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione (diritto all'equo processo), assorbendone il vaglio con la prima, in ragione della connessione tra le stesse; di contro, esso ha dichiarato irricevibile, per manifesta infondatezza, la doglianza inerente la violazione dell'art. 17 della Convenzione.

Questa, in sintesi, la pronuncia che, pur ponendosi in continuità con la giurisprudenza consolidata in *sedes materiae*, non manca di destare qualche motivo di perplessità in relazione ad alcuni dei punti controversi, affrontati e decisi.

Onde illustrare detti motivi, è d'uopo evidenziare che, pur al cospetto delle statuizioni delle giurisdizioni interne, secondo cui la privazione del bene ebbe a realizzarsi dalla data di cessazione del periodo di occupazione legittima (18.6.1986), a parere della Corte, in assenza di un atto formale di espropriazione, soltanto in virtù di una statuizione giudiziaria definitiva può considerarsi come effettivamente applicato il principio della "espropriazione indiretta" e, perciò, consacrata l'acquisizione del terreno alla mano pubblica.

Conseguentemente, per i Giudici di Strasburgo, la "sicurezza giuridica" concernente la privazione del bene si è realizzata con il passaggio in giudicato della sentenza della Corte di Appello di Palermo (i.e.: 12.1.2004) (par. 40).

Ebbene, alla luce di tale assunto, si appalesa opinabile il capo della sentenza in commento riguardante il dato temporale preso a riferimento ai fini della determinazione del valore venale del bene.

Infatti, disattendendo la prospettazione di privati, che anelavano ad una somma pari alla differenza tra il valore venale attuale del terreno e l'ammontare liquidato a livello nazionale, la Corte ha riconosciuto un indennizzo corrispondente al valore pieno ed intero del terreno risultante al momento della perdita della proprietà, come individuato dalla giurisdizione domestica, cioè all'epoca della cessazione della occupazione temporanea (18.6.1986), non già, come ci si poteva aspettare in stretta coerenza con l'assunto sopra commentato, con la data

della formazione del giudicato (2004), ovvero – secondo la Corte – con il giuridico inverarsi della espropriazione indiretta.

E non persuade neppure la statuizione resa sulla istanza di risarcimento del danno da perdita di chances. Anche su questo punto la Corte sembra contraddire se stessa.

Nell'accogliere l'anzidetta richiesta risarcitoria, per la modica cifra di € 2.500,00 (prevedendone lo scomputo dall'ammontare totale della indennità di occupazione quantificata dai Giudici italiani), la Corte ha ritenuto di prendere in considerazione il pregiudizio derivante dall'indisponibilità del bene limitatamente al solo periodo compreso tra l'inizio della occupazione legittima (16.7.1980) e la perdita della proprietà (18.6.1986).

Ebbene, anche qui si riscontra distonia con il postulato secondo cui la "sicurezza giuridica" inerente la privazione del bene si sarebbe realizzata con il passaggio in giudicato della sentenza della Corte di Appello di Palermo (2004).

Invero, in conseguenza di tale assunto, la Corte, secondo la nostra opinione, meglio avrebbe fatto ad assumere come parametro risarcitorio un lasso temporale più ampio di quello effettivamente considerato, partendo dall'inizio della occupazione legittima (16.7.1980) fino ad arrivare alla data del predetto giudicato (12.1.2004), anziché fermarsi al 1986.

Pertanto, a nostro parere, i capi in commento appaiono difettare della necessaria coerenza logico-giuridica, forse nel perseguimento di un alquanto discutibile, se raffrontato alla fondatezza delle pretese dei privati, scopo di contenimento della spesa pubblica.

Concludendo alla luce delle considerazioni d'insieme sopra illustrate, sembra emergere un trend decisorio (giurisdizionale), comune a quello italiano, che – di fatto – finisce per non ristorare adeguatamente il privato del nocumento subito e delle spese connesse alla sua domanda di giustizia e, specularmente, per non gravare la P.A. del dovuto onere; rischiando, in tal modo, di non incentivare in essa le tanto auspiccate *best practices* e, anzi, di favorire il perpetuarsi delle *worst*.

GIUSEPPE RUSCIGNO