

GRANDE CAMERA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, SENTENZA DEL 29 MARZO 2006 ricorso n.36813/1997 Scordino ed altri/Italia (n.1) (ESPROPRIAZIONE)

L'avvocato Nicolò Paoletti, direttore della **Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana** rivista, e l'avvocato Alessandra Mari segnalano la sentenza della Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 29.3.2006, resa nel ricorso n.36813/1997 Scordino ed altri/Italia (n.1), con la quale:

- è stato respinto il reclamo proposto dal Governo Italiano avverso la sentenza della Sezione 1° della medesima Corte del 29.7.2004;
- è stato confermato che l'art.5-bis L.n.359/1992, il quale stabilisce i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione, è in contrasto con l'art.1 del I^ Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;
- è stata accertata la natura strutturale della violazione dell'art.1 del I^ Protocollo Addizionale insita nell'art.5-bis L. n.359/1992, con conseguente invito al Governo Italiano, ai sensi dell'art.46 della Convenzione, ad adottare misure di carattere generale al fine di impedire nuove violazioni;
- è stato confermato che l'applicazione retroattiva dell'art.5-bis L. n.359/1992 ai giudizi già pendenti alla data della sua entrata in vigore costituisce altresì violazione del diritto ad un equo processo di cui all'art.6 della Convenzione.

Nel caso di specie i ricorrenti avevano denunciato alla Corte Europea:

- la violazione del loro diritto di proprietà, tutelato dall'art.1 del I^ Protocollo Addizionale, in relazione all'applicazione, da parte dei Giudici Nazionali italiani, in un giudizio di opposizione alla stima, dell'art.5-bis L. n.359/1992, in base al quale essi, per l'espropriazione di un terreno di loro proprietà finalizzata alla realizzazione di edifici di edilizia residenziale pubblica, avevano ricevuto un'indennità di espropriazione di gran lunga inferiore all'integrale valore venale del terreno espropriato, ammontare poi ulteriormente ridotto per effetto della trattenuta fiscale del 20% di cui all'art.11 L. n.413/1991;
- la violazione del loro diritto ad un equo processo, tutelato dall'art.6 § 1 della Convenzione, in relazione al fatto che pur essendo il giudizio di opposizione alla stima iniziato prima dell'entrata in vigore dell'art.5-bis L. n.359/1992, la successiva emanazione di tale norma da parte del Legislatore Italiano, con effetto retroattivo anche per i giudizi in corso, si era risolta in un'illecita interferenza del potere legislativo sul potere giudiziario finalizzata ad influenzare l'esito dei giudizi di opposizione alla stima in senso favorevole alle P.A. esproprianti e convenute in giudizio.

Il ricorso era stato dichiarato ricevibile dalla Sezione 1° con decisione del 27.3.2003 e poi accolto nel merito in relazione ad entrambe le suddette violazioni con la citata sentenza del 29.7.2004. Il Governo Italiano aveva chiesto la remissione del caso alla Grand Chambre, sostenendo che la Sezione, distaccandosi dai precedenti della Corte in materia, fosse incorsa in errori di interpretazione della Convenzione. Tale richiesta era stata dichiarata ammissibile.

Con la sentenza segnalata la Grand Chambre, citando ed interpretando i propri precedenti in materia resi nei confronti di altri Stati membri del Consiglio d'Europa, ha chiarito che l'art.1 del I^ Protocollo Addizionale ammette un indennizzo inferiore al valore venale del bene espropriato soltanto in casi eccezionali - come in caso di espropriazioni volte ad attuare vere e proprie riforme

politiche, economiche e sociali - ma non anche in caso di singole espropriazioni finalizzate alla realizzazione di specifiche opere pubbliche.

La Grand Chambre ha notato che i criteri riduttivi di determinazione dell'indennità di espropriazione previsti dall'art.5-bis L. n.359/1992 si applicano indipendentemente dal tipo di opera che deve essere realizzata e dal contesto specifico in cui l'espropriazione viene disposta e, pertanto, trovano applicazione anche nel caso in cui l'espropriazione non costituisca una misura di carattere eccezionale volta ad attuare riforme politiche, economiche e sociali.

Nella fattispecie, trattandosi di una singola espropriazione finalizzata alla realizzazione di una specifica opera pubblica, il riconoscimento ai ricorrenti di un'indennità di espropriazione assai inferiore al valore venale perché calcolata sulla base dell'art.5-bis e poi ulteriormente ridotta dall'applicazione della ritenuta fiscale del 20% disposta dalla L. n.413/1991, ha violato il diritto di proprietà in quanto tale indennità non può dirsi in ragionevole rapporto con il valore venale, di modo che lo Stato Italiano non ha attuato quel giusto e necessario equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali del singolo che è sempre implicito nell'art.1 del I^o Protocollo.

La Grand Chambre ha quindi osservato che la violazione dell'art.1 del I^o Protocollo accertata nei confronti dei ricorrenti ha carattere strutturale in quanto i fatti del caso di specie rivelano l'esistenza di specifiche disfunzioni dell'ordinamento italiano che hanno già pregiudicato, e potrebbero pregiudicare nel futuro, un grande numero di persone.

Infatti, il riconoscimento ai ricorrenti da parte dei Giudici Nazionali di un'indennità di espropriazione non in ragionevole rapporto con il valore venale del terreno non è stata causata da un incidente isolato, né può essere attribuita al particolare svolgimento degli specifici fatti di causa; al contrario la violazione dell'art.1 del I^o Protocollo è dipesa dall'applicazione di una norma di legge (l'art.5-bis L. n.359/1992) applicabile ad una determinata categoria di cittadini (tutte le persone colpite da un'espropriazione per pubblica utilità) che potrebbero tutti essere stati privati, o essere privati, del loro diritto di proprietà in modo non conforme al predetto art.1.

Tale situazione è suscettibile di dar luogo ad un grande numero di analoghi nuovi ricorsi alla Corte Europea, numero che potrebbe ulteriormente aumentare in futuro in considerazione del fatto che i criteri riduttivi di determinazione dell'indennità di espropriazione previsti dall'art.5-bis L. n.359/1992 ritenuti in contrasto con l'art.1 del I^o Protocollo Addizionale sono stati codificati a regime dal nuovo Testo Unico sull'Espropriazione per Pubblica Utilità (art.37 D.P.R. n.327/2001).

La circostanza che la violazione accertata sia potenzialmente suscettibile di riguardare un grande numero di persone, unita al fatto che vi sono dozzine di ricorsi già presentati alla Corte Europea da altri soggetti vittime di un'espropriazione compensata con un'indennità calcolata ai sensi dell'art.5-bis L. n.359/1992, non costituisce soltanto un'aggravante della responsabilità dello Stato Italiano per le situazioni passate o presenti, ma potrebbe costituire in futuro una minaccia per la stessa efficacia del sistema della Convenzione.

La Corte, pertanto, ai sensi dell'art.46 della Convenzione, ha invitato lo Stato Italiano ad adottare tutte le misure, anche retroattive se necessario, di carattere generale di esecuzione della sentenza Scordino che possano essere opportune al fine di mettere fine alla violazione strutturale così accertata, in modo da evitare che il sistema della Convenzione sia compromesso da un grande

numero di ricorsi che trovino origine nella stessa causa. Tali misure debbono perciò includere un meccanismo che riconosca un compenso alle persone lese dalla stessa violazione accertata nella sentenza Scordino. In particolare lo Stato Italiano è stato invitato a "*rimuovere tutti gli ostacoli al riconoscimento di indennità di espropriazione che presentino effettivamente un ragionevole rapporto con il valore venale dei beni espropriati, in modo da assicurare, con appropriate misure di carattere legislativo, amministrativo e finanziario, che il diritto di proprietà sia efficacemente e tempestivamente tutelato con riferimento ad altri soggetti colpiti da espropriazione*" in conformità ai principi affermati dalla Corte nella stessa sentenza.

La Grand Chambre ha altresì confermato l'accertamento dell'ulteriore e distinta violazione del diritto ad un equo processo tutelato dall'art.6 della Convenzione in relazione all'applicazione retroattiva dell'art.5-bis L. n.359/1992, affermando che seppure non sia di norma vietato al Legislatore, in materia civile, di emanare norme retroattive, tuttavia l'emanazione, con effetto retroattivo anche per i giudizi già in corso, dell'art.5-bis da parte del Legislatore Italiano ha effettivamente costituito un'interferenza del potere legislativo nel potere giudiziario, essendo volta ad influenzare, con riferimento al *quantum*, l'esito di tutta una determinata serie di giudizi già pendenti contro le P.A.

La Grand Chambre, richiamando i propri precedenti, ha in particolare rilevato che il Governo Italiano si era limitato a giustificare l'art.5-bis sulla base di difficoltà finanziarie dello Stato, le quali difficoltà finanziarie, tuttavia, ai sensi della Convenzione non possono essere considerate sufficienti a legittimare l'effetto retroattivo della norma.