

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo) sentenza del 19 maggio 2005, caso ACCIARDI E CAMPAGNA c. Italia (ricorso n° 41040/98). ●

Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 (rispetto dei beni) della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, per un'espropriazione di fatto del terreno dei ricorrenti avvenuta nel 1977, senza corresponsione di alcuna indennità, per cui dopo 27 anni non era stata emessa neppure una sentenza di primo grado che avesse liquidato il risarcimento dei danni. Quantum riservato al prosieguo del giudizio davanti alla Corte europea.

(traduzione non ufficiale della sentenza a cura dell'avv. **Maurizio de Stefano**)

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CASO ACCIARDI E CAMPAGNA c. ITALIA

(Ricorso n. 41040/98)

SENTENZA

STRASBURGO

19 maggio 2005

Nel caso Acciardi e Campagna c. Italia,

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (prima sezione),

riunita in una camera composta da :

Sig. ri. C.L. ROZAKIS, *presidente*,

P. LORENZEN,

Sig.ra N. VAJIĆ,

Sig. A. KOVLER,

Sig.ra E. STEINER,

Sig. K. HAJYEV, *giudici*,

Sig.ra M. DEL TUFO, *giudice ad hoc*,

e dal Sig. S. QUESADA, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Dopo averla deliberata in camera di consiglio il 28 aprile 2005,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data:

PROCEDURA

1§. All'origine del caso vi è un ricorso (n. 41040/98) diretto contro la Repubblica Italiana di cui due cittadini di questo Stato, Sig.ri Giorgio Acciardi e Emanuela Campagna ("i ricorrenti") avevano adito la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo ("La Commissione") il 4 aprile 1998 ai sensi del vecchio articolo 25 della Convenzione di Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali ("la Convenzione").

2§. I ricorrenti sono rappresentati dall'Avv. Maurizio de Stefano del foro di Roma. Il Governo italiano ("Il Governo") è rappresentato dal suo agente, Sig. I.M. Braguglia e dal suo coagente, Sig. F.Crisafulli.

3§. I ricorrenti lamentavano in particolare una lesione ingiustificata del loro diritto al rispetto dei loro beni (articolo 1 del Protocollo n°1).

4§. Il ricorso è stato trasmesso alla Corte il 1° novembre 1998, data di entrata in vigore del Protocollo n. 11 della Convenzione (articolo 5 § 2 del Protocollo n. 11).

5§. Il ricorso è stato assegnato alla prima sezione della Corte (articolo 52 §1 del Regolamento). All'interno di essa, la camera incaricata di esaminare il caso (articolo 27 §1 della Convenzione) è stata costituita conformemente all'articolo 26 § 1 del Regolamento. In seguito all'astensione del Sig. V. Zagrebelsky, giudice eletto [con riferimento all'Italia](#) (articolo 28), il Governo ha designato la

Sig.ra M. del Tufo per tenere la seduta in suo luogo in qualità di Giudice *ad hoc* (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del Regolamento).

6§. Con una decisione del 6 aprile 2004 la camera ha dichiarato il ricorso parzialmente ricevibile.

7§. Il 1° novembre 2004, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 del Regolamento). Il presente ricorso è stato assegnato alla prima sezione così ricomposta (articolo 52 §1).

8§. Tanto i ricorrenti che il e Governo hanno depositato delle osservazioni scritte sul merito del caso (articolo 59 § 1 del Regolamento). Avendo deciso la camera dopo aver consultato le parti che non era necessario tenere una udienza dedicata al merito del caso (articolo 59 § 3 *in fine* del Regolamento), ciascuna delle parti ha presentato dei commenti scritti sulle osservazioni dell'altra.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE

9§.. I ricorrenti sono proprietari d'un terreno sito ad Amendolara Marina (Cosenza).

10§.. Il 17 agosto 1976, un progetto di costruzione d'una strada nazionale elaborato dall'istituto nazionale delle strade (ANAS) fu approvato dalla competente amministrazione.

11§.. Con un provvedimento dell' 11 marzo 1977, avente valore di dichiarazione di pubblica utilità, il Prefetto di Cosenza autorizzò l'ANAS ad occupare una parte del terreno, in vista della costruzione d'una strada nazionale. Il termine dell'occupazione, inizialmente autorizzato per due anni, fu differito al 10 marzo 1981, e poi al 14 marzo 1984.

12§. Il Risulta dal fascicolo che i lavori di costruzione della strada terminarono il 9 agosto 1980. I ricorrenti espongono di aver atteso, invano, che l'Amministrazione formalizzasse l'esproprio e procedesse all'indennizzo.

13§.. Con atto di citazione notificato il 24 gennaio 1985, i ricorrenti proposero una causa per danni contro l'ANAS davanti al Tribunale civile di Catanzaro. I ricorrenti deducevano che malgrado che i lavori di costruzione fossero terminati nel 1980, non era intervenuto alcun decreto di esproprio ed alcun indennizzo. Inoltre essi deducevano che l'occupazione del terreno, che riguardava una superficie di circa 65 000 metri quadrati, era divenuta illegale da più di un anno. Riferendosi al principio dell'espropriazione indiretta fissato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n° 1464 del 26 febbraio 1983, i ricorrenti invitavano il tribunale a dichiarare che la costruzione della strada aveva trasformato a tal punto il loro terreno che essa aveva comportato la perdita irreversibile del bene. I ricorrenti reclamavano i danni per la perdita del terreno, fino alla concorrenza del valore di questo ultimo ; inoltre, essi reclamavano una somma per il pregiudizio arrecato quanto alla parte residua del loro terreno ; infine, essi reclamavano un risarcimento per il non godimento del terreno durante il periodo di occupazione autorizzata.

14§.. Il 4 febbraio 1985, il Prefetto ordinò la pubblicazione del « piano particellare di esproprio » sul quadro avvisi del comune d'Amendolara. Il piano prevedeva una indennità d'espropriazione di 21.584.500 lire italiane (ITL) in favore dei ricorrenti.

15§.. La prima udienza fu fissata al 15 marzo 1985, data in cui l'ANAS si costituì nella procedura. La parte convenuta deduceva che l'occupazione del terreno era stata prorogata fino al marzo 1985.

16§.. Con una ordinanza del 27 novembre 1987, il tribunale ordinò una perizia. Il perito depositò la sua relazione il 3 agosto 1989. Risulta dalla relazione che il terreno era stato irreversibilmente trasformato dai lavori pubblici il 9 agosto 1980. A quell'epoca, il terreno valeva 1.195.900.000 ITL. Nel 1985, il terreno valeva 3.511.198.500 ITL.

17§. I ricorrenti depositarono una perizia nel novembre 1994. Secondo il loro perito, l'occupazione legittima era terminata il 13 marzo 1985. I lavori erano terminati il 9 agosto 1980. Il valore del terreno era di 1.586.200.000 ITL nel 1985, e di 475.622.000 all'inizio del periodo d'occupazione, cioè 1977. Quanto alla superficie che era stata occupata, il perito precisò che si trattava inizialmente di 77.560 metri quadrati, poi di 84.800 metri quadrati, ma che, alla fine dei lavori, soltanto 57.115 metri quadrati erano definitivamente occupati.

18§.. Il 5 novembre 2001, una nuova perizia venne ordinata dal tribunale di Catanzaro. Le questioni da chiarire miravano segnatamente alla superficie esatta del terreno occupato, il valore di questo all'inizio dell'occupazione ed alla fine dell'occupazione autorizzata.

19§.. Nel febbraio 2005, la parte ricorrente ha fatto sapere che procedura era sempre pendente in primo grado.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

a) L'occupazione d'urgenza di un terreno

20§. Nel diritto italiano, la procedura accelerata di esproprio permette all'Amministrazione di occupare un terreno e di costruirvi prima dell'espropriazione. Una volta dichiarata di pubblica utilità l'opera da realizzare ed approvato il progetto, l'Amministrazione può decretare l'occupazione d'urgenza delle zone da espropriare per una durata determinata che non può superare i cinque anni (articolo 20 della legge n. 865 del 1971). Questo decreto perde efficacia se l'occupazione materiale del terreno non ha avuto luogo entro i tre mesi successivi alla sua emanazione. Prima della fine del periodo di occupazione autorizzata, deve essere adottato un formale decreto di espropriazione.

21§. L'occupazione autorizzata di un terreno dà diritto ad un'indennità di occupazione. La Corte Costituzionale ha riconosciuto, nella sua sentenza n. 470 del 1990, il diritto di accesso immediato ad un Tribunale al fine di richiedere l'indennità di occupazione fin dal momento in cui il terreno è stato materialmente occupato, senza bisogno di attendere che l'Amministrazione proceda ad un'offerta di indennizzo.

b) Il principio dell'espropriazione indiretta (“occupazione acquisitiva” o “accessione invertita”)

22§. Negli anni 1970, diverse Amministrazioni locali procedettero a delle occupazioni d'urgenza di terreni che non furono seguite da decreti di espropriazione. Le giurisdizioni italiane si trovarono di fronte a casi in cui il proprietario di un terreno aveva perduto *de facto* la disponibilità di questo a causa dell'occupazione e del compimento di lavori di costruzione di un'opera pubblica. Rimaneva da chiarire se, semplicemente per effetto dei lavori eseguiti, l'interessato avesse perduto ugualmente la proprietà del terreno.

1. La giurisprudenza antecedente alla sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di Cassazione

23§. La giurisprudenza era molto divisa sulla questione di quali fossero gli effetti della costruzione di un'opera pubblica su un terreno occupato illegittimamente. Per occupazione illegittima, bisogna intendere un'occupazione illegittima *ab initio*, oppure un'occupazione inizialmente autorizzata e divenuta senza titolo in seguito, essendo stato annullato il titolo oppure essendosi protratta l'occupazione di là dal termine autorizzato senza che fosse intervenuto alcun decreto d'espropriazione.

24§. Secondo una prima giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione non perdeva la proprietà del terreno dopo la realizzazione dell'opera pubblica. Tuttavia, non poteva chiedere la rimessa in pristino del terreno e poteva unicamente

intraprendere un'azione di danni per occupazione abusiva, non soggetta ad un termine di prescrizione poiché l'illecito che derivava dall'occupazione era permanente. L'Amministrazione poteva in ogni momento adottare una decisione formale d'esproprio; in questo caso l'azione di risarcimento danni si trasformava in controversia avente ad oggetto l'indennità d'esproprio e i danni non erano dovuti che per il periodo anteriore al decreto d'esproprio per il non godimento del terreno (vedere fra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione n. 2341 del 1982, n. 4741 del 1981, n. 6452 e n. 6308 del 1980).

25§. In base ad una seconda giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione non perdeva la proprietà del terreno e poteva chiedere la rimessa in pristino, allorché l'Amministrazione aveva agito senza che vi fosse pubblica utilità (vedere, per esempio, Corte di Cassazione, sentenza n. 1578 del 1976, sentenza n. 5679 del 1980).

26§. Secondo una terza giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione perdeva automaticamente la proprietà del terreno nel momento della trasformazione irreversibile del bene, e cioè nel momento della realizzazione dell'opera pubblica. L'interessato aveva il diritto di chiedere i danni (vedere la sentenza n. 3243 del 1979 della Corte di Cassazione).

1. La sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di Cassazione

27§. Con una sentenza del 16 febbraio 1983, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, risolse il conflitto di giurisprudenza ed adottò la terza soluzione. Fu così consacrato il principio dell'espropriazione indiretta (*accessione invertita* od *occupazione acquisitiva*). In virtù di questo principio, il potere pubblico acquisisce *ab origine* la proprietà di un terreno senza procedere ad esproprio formale allorché, dopo l'occupazione del terreno, e indipendentemente dalla legittimità dell'occupazione, l'opera pubblica è stata realizzata. Allorquando l'occupazione è *ab initio* senza titolo, il trasferimento di proprietà ha luogo al momento della realizzazione dell'opera pubblica. Allorquando l'occupazione del terreno è stata inizialmente autorizzata, il trasferimento di proprietà ha luogo allo scadere del periodo d'occupazione autorizzata. Nella stessa sentenza, la Corte di Cassazione precisò che, in tutti i casi d'espropriazione indiretta, l'interessato ha diritto ad un risarcimento integrale, poiché l'acquisizione del terreno ebbe luogo senza titolo. Tuttavia, questo risarcimento non viene versato automaticamente; spetta all'interessato richiedere i danni. Inoltre, il diritto al risarcimento è sottoposto al termine di prescrizione previsto in caso di responsabilità da fatto illecito, e cioè cinque anni, che cominciano a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

3 La giurisprudenza successiva alla sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di Cassazione

b) La prescrizione

28§. In un primo tempo, la giurisprudenza riteneva che non si dovesse applicare alcun termine di prescrizione, in quanto l'occupazione senza titolo del terreno costituiva un atto illecito continuato. La Corte di Cassazione, nella sua sentenza n. 1464 del 1983, affermò che il diritto al risarcimento era sottoposto ad un termine di prescrizione di cinque anni. In seguito, la Prima Sezione della Corte di Cassazione affermò che si dovesse applicare un termine di prescrizione di dieci anni (sentenze n. 7952 del 1991 e n. 10979 del 1992). Con una sentenza del 22 novembre 1992, la Corte di Cassazione decidendo a Sezioni Unite ha definitivamente risolto la questione, ritenendo che il termine di prescrizione sia di cinque anni e che cominci a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

b) La sentenza n. 188 del 1995 della Corte Costituzionale

29§. In questa sentenza, la Corte Costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione il principio dell'espropriazione indiretta, nella misura in cui questo principio è ancorato ad una disposizione legislativa, e cioè l'articolo 2043 del codice civile che regola la responsabilità da fatto illecito. Secondo questa sentenza, il fatto che l'Amministrazione divenga proprietaria di un terreno traendo beneficio dal suo comportamento illecito non pone alcun problema sul piano costituzionale, poiché il pubblico interesse, cioè la conservazione dell'opera pubblica, prevale sull'interesse del privato, e dunque sul diritto di proprietà di questo ultimo. La Corte Costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione l'applicazione all'azione di risarcimento del termine di prescrizione di cinque anni, quale previsto dall'articolo 2043 del codice civile per responsabilità da fatto illecito.

c) Caso di non applicazione del principio d'espropriazione indiretta

30§. Gli sviluppi della giurisprudenza mostrano che il meccanismo con il quale la costruzione di un'opera pubblica comporta il trasferimento della proprietà del terreno a beneficio dell'Amministrazione ha delle eccezioni.

31§. Nella sentenza n. 874 del 1996, il Consiglio di Stato ha affermato che non vi è espropriazione indiretta allorché le deliberazioni dell'Amministrazione ed il decreto d'occupazione d'urgenza siano stati annullati dalle giurisdizioni amministrative; in caso contrario, la decisione giudiziaria sarebbe svuotata di sostanza.

32§. Nella sentenza n. 1907 del 1997, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, ha affermato che l'Amministrazione non diviene proprietaria di un terreno allorché le deliberazioni che essa ha adottato e la dichiarazione di pubblica utilità devono essere considerate nulle *ab initio*. In questo caso, l'interessato conserva la proprietà del terreno e può chiedere la *restitutio in integrum*. Egli può, in alternativa, chiedere i danni. L'illegalità in questi casi ha un carattere permanente e non trova applicazione nessun termine di prescrizione.

33§. Nella sentenza n. 6515 del 1997, la Corte di Cassazione decidendo a Sezioni Unite ha affermato che non vi è trasferimento di proprietà quando la dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata dalle giurisdizioni amministrative. In questo caso il principio dell'espropriazione indiretta non trova dunque applicazione. L'interessato, che conserva la proprietà del terreno, ha la possibilità di chiedere la *restitutio in integrum*. L'introduzione di una domanda di danni comporta la rinuncia alla *restitutio in integrum*. Il termine di prescrizione di cinque anni comincia a decorrere dal momento in cui la decisione del Giudice amministrativo diviene definitiva.

34§. Nella sentenza n. 148 del 1998, la Prima Sezione della Corte di Cassazione ha seguito la giurisprudenza delle Sezioni Unite ed ha affermato che il trasferimento di proprietà per effetto dell'espropriazione indiretta non ha luogo quando la dichiarazione di pubblica utilità alla quale il progetto di costruzione era legato è stata considerata come invalida *ab initio*.

35§. Nella sentenza n. 5902 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha ribadito che non vi è trasferimento di proprietà in assenza di valida dichiarazione di pubblica utilità.

36§. Conviene confrontare questa giurisprudenza con la legge n. 458 del 1988 (vedere §§ 37-38 qui sotto) e con il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione, entrato in vigore il 30 giugno 2003 (vedere § 47 qui sotto).

2. La legge n. 458 del 27 ottobre 1988

37§. Ai sensi dell'articolo 3 di questa legge, <<Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene. Oltre al risarcimento del danno spettano le somme

dovute a causa della svalutazione monetaria e le ulteriori somme di cui all'articolo 1224, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima>>.

38§. Interpretando l'articolo 3 della legge del 1988, la Corte Costituzionale, nella sua sentenza del 12 luglio 1990 (n. 384) ha considerato: "Con la norma ora impugnata, il legislatore, nel contrasto fra l'interesse dei proprietari dei suoli - ad ottenerne, in caso d'espropriazione illegittima, la restituzione- e l'interesse pubblico -realizzato con l'impiego dei predetti beni per finalità d'edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata- ha dato prevalenza a quest'ultimo interesse."

5 L'ammontare del risarcimento in caso d'esproprio indiretto

39§. Secondo la giurisprudenza del 1983 della Corte di Cassazione in materia d'espropriazione indiretta, un risarcimento integrale del pregiudizio subito, sotto forma di danno per la perdita del terreno, era dovuto all'interessato in contropartita della perdita di proprietà conseguente all'occupazione illegittima.

40§. La legge finanziaria del 1992 (articolo 5 bis del decreto legge n. 333, dell'11 luglio 1992) modificò questa giurisprudenza, nel senso che l'ammontare dovuto in caso d'espropriazione indiretta non poteva superare l'ammontare d'indennità prevista per il caso di una formale espropriazione. Con sentenza n. 369 del 1996, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale questa disposizione.

41§. Ai sensi della legge finanziaria n. 662 del 1996, che modificò la disposizione dichiarata incostituzionale, l'indennità integrale non può essere accordata per un'occupazione di terreno che ha avuto luogo prima del 30 settembre 1996. In questa ottica, l'indennità equivale all'ammontare dell'indennità prevista per il caso di una formale espropriazione, nell'ipotesi più favorevole al proprietario, mediante un aumento del 10%.

42§. Con sentenza n. 148 del 30 aprile 1999, la Corte Costituzionale ha giudicato una tale indennità compatibile con la Costituzione. Tuttavia, nella stessa sentenza, la Corte ha precisato che un'indennità integrale, fino alla concorrenza del valore venale del terreno, può essere richiesta quando l'occupazione e la privazione del terreno non hanno avuto luogo per causa di pubblica utilità.

6 La giurisprudenza successiva alle sentenze della Corte del 30 maggio 2000 nei casi Belvedere Alberghiera e Carbonara e Ventura

43§. Con le sentenze n. 5902 e 6853 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si è di nuovo pronunciata sul principio dell'espropriazione indiretta, facendo riferimento alle due sentenze della Corte sopra citate.

44§. Alla luce della constatazione di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nei casi sopra citati, la Corte di Cassazione ha affermato che il principio dell'espropriazione indiretta gioca un ruolo importante nel quadro del sistema giuridico italiano e che è compatibile con la Convenzione.

45§. Più specificamente, la Corte di Cassazione – dopo aver analizzato la storia del principio dell'espropriazione indiretta – ha stabilito che alla luce dell'uniformità della giurisprudenza in materia, il principio d'espropriazione indiretta deve considerarsi come pienamente "prevedibile"

a partire dal 1983. Di conseguenza, l'espropriazione indiretta deve essere considerata rispettosa del principio di legalità. Trattandosi d'occupazioni di terreni che hanno luogo senza dichiarazione di pubblica utilità, la Corte di Cassazione ha affermato che queste non sono atte a trasferire la proprietà del bene allo Stato. Quanto all'indennità, la Corte di Cassazione ha statuito che, anche se è inferiore al pregiudizio subito dall'interessato ed in particolare al valore del terreno, l'indennità dovuta in caso d'esproprio indiretto è sufficiente a garantire un "giusto equilibrio" fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

7 *Il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia d'espropriazione per causa di pubblica utilità (di seguito "Il Testo Unico")*

46§. Il 30 giugno 2003 è entrato in vigore il Decreto del Presidente della Repubblica n. 327 dell'8 giugno 2001, modificato dal Decreto Legislativo n. 302 del 27 dicembre 2002, e che regola il procedimento d'espropriazione. Il Testo Unico codifica le disposizioni e la giurisprudenza esistenti in materia. In particolare, codifica il principio dell'espropriazione indiretta. Il Testo Unico, che non si applica ai casi d'occupazione avvenuti anteriormente al 1996 e non si applica dunque nella fattispecie, ha sostituito, a parte ire dalla sua entrata in vigore, l'insieme della legislazione e quindi della giurisprudenza precedente in materia d'espropriazione.

47§. All'articolo 43, il Testo Unico prevede che in assenza di un decreto d'esproprio, o in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, un terreno trasformato in seguito alla realizzazione di un'opera pubblica è acquisito al patrimonio dell'autorità che l'ha trasformato; i danni sono accordati in contropartita. L'autorità può acquisire un bene anche allorché siano stati annullati il piano d'urbanizzazione o la dichiarazione di pubblica utilità. Il proprietario può domandare al Giudice la restituzione del terreno. L'autorità chiamata in causa può opporsi. Quando il Giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno, il proprietario ha diritto ad un indennizzo.

DIRITTO

I SULLA ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

48§. I ricorrenti deducono di essere stati privati del loro terreno per effetto dell'occupazione di quest'ultimo e della mancanza di un decreto d'espropriazione e d'indennizzo. Secondo loro, questa situazione ha violato il loro diritto al rispetto dei loro beni garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1, che così recita:

"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende."

A. Tesi sostenute davanti alla Corte

1. I ricorrenti

49§. I ricorrenti fanno osservare che essi hanno perduto la disponibilità del loro terreno dal 1977 in poi, cioè a decorrere dal momento in cui il terreno è stato materialmente occupato. Questa situazione è divenuta definitiva con la realizzazione dei lavori nell'agosto 1980. I ricorrenti considerano che, in queste circostanze, essi sono stati privati nella sostanza del loro bene. I ricorrenti sottolineano l'illegalità di questa situazione, in assenza di un decreto d'espropriazione ed avuto riguardo al principio di legalità dell'azione amministrativa previsto all'articolo 97 della Costituzione italiana.

50§. I ricorrenti osservano inoltre che durante il periodo d'occupazione autorizzata, essi non hanno potuto richiedere l'indennità in mancanza di un'offerta d'indennizzo da parte delle autorità. Pur ammettendo di avere in seguito potuto chiedere un tale indennizzo nell'ambito della procedura che hanno promosso davanti al tribunale di Catanzaro, i ricorrenti fanno osservare che fino a questo giorno, essi non hanno percepito alcuna somma a titolo d'indennità per il non godimento del terreno durante il periodo d'occupazione autorizzata.

51§. Trattandosi del risarcimento per la perdita del loro bene, i ricorrenti sottolineano che essi non hanno mai ricevuto alcun indennizzo.

52§. In conclusione, i ricorrenti chiedono alla Corte di concludere per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

2. Il Governo

53§. Il Governo fa osservare che nella fattispecie, non si tratta di un'occupazione "*sine titulo*" sin dall'inizio, ma di un'occupazione che è stata inizialmente autorizzata, nel quadro di una procedura amministrativa legittima e che si basa su una dichiarazione di pubblica utilità. Secondo lui, il periodo d'occupazione autorizzata è terminato il 13 marzo 1985.

54§. Il Governo ammette che la procedura d'esproprio non è stata messa in atto nei termini previsti dalla legge, nella misura in cui non è stato adottato alcun decreto d'esproprio.

55§. In mancanza di un siffatto decreto d'esproprio, i ricorrenti sarebbero stati ad ogni modo privati del loro bene per effetto della costruzione dell'opera pubblica e della trasformazione irreversibile del terreno che quest'ultima ha comportato. Questa privazione del bene, secondo il Governo, non è che la conseguenza del principio dell'espropriazione indiretta, che il Tribunale di Catanzaro, allorquando pronuncerà la sua sentenza, dovrà applicare.

56§. In queste circostanze, la sentenza del tribunale di Catanzaro non avrà che un valore dichiarativo, per quanto dichiarerà che i ricorrenti dovranno considerarsi essere stati privati del loro terreno a vantaggio dell'amministrazione a decorrere dalla data che il tribunale considererà come la data in cui il terreno è stato trasformato in maniera irreversibile. Il valore della decisione del giudice nazionale ha la sola funzione di dare alle parti la certezza giuridica, cioè la certezza che la privazione di proprietà ha avuto luogo quando sono state compiute.

57§. Il Governo sostiene che questa situazione è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1.

58§. In primo luogo vi sarebbe pubblica utilità, il che non è messo in dubbio dai ricorrenti.

59§. In secondo luogo, la privazione del bene quale risultante da un'espropriazione indiretta sarebbe prevista dalla legge.

60§. A questo riguardo, il Governo ricorda che la Corte, nella sua sentenza *Zubani c. Italia* (sentenza del 7 agosto 1996, *Raccolta* 1996-IV, §§ 45-46) aveva esaminato una causa d'espropriazione indiretta che ricadeva sotto la legge n. 458 del 1988 (vedere diritto interno, paragrafo 37 *supra*) dal punto di vista del giusto equilibrio, ritenendo che, per quanto riguardava la legge in quanto tale, "la scelta legislativa mirante a privilegiare l'interesse della collettività nel caso d'espropriazioni o d'occupazioni illegittime di terreni è ragionevole: l'indennizzo integrale dei pregiudizi subiti dai proprietari interessati costituisce un risarcimento sufficiente..." (Paragrafo 49 della sentenza *Zubani*).

61§. Il Governo prende atto che la giurisprudenza della Corte ha in seguito conosciuto un'evoluzione, nella misura in cui, nei due casi successivi che vertevano sull'espropriazione indiretta, ha constatato un'incompatibilità del meccanismo dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità (*Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, CEDH 2000-VI; *Belvedere Alberghiera srl c. Italia*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI).

62§. Secondo il Governo, il principio deve essere considerato come "previsto dalla legge", anche se è stato elaborato dalla giurisprudenza in un paese di "civil law" e non di "common law".

63§. A questo riguardo, il Governo prende atto che nelle due sentenze sopra citate, la Corte aveva ritenuto inutile giudicare *in abstracto* se il ruolo che un principio giurisprudenziale, quale quello dell'espropriazione indiretta, occupa in un sistema di diritto continentale è assimilabile a quello occupato da disposizioni legislative (*Carbonara*, sentenza sopra citata, § 64). La Corte aveva osservato che la giurisprudenza italiana aveva conosciuto un'evoluzione e che un principio giurisprudenziale non vincola le giurisdizioni quanto alla sua applicazione (*Carbonara*, sentenza sopra citata, § 69).

64§. Il Governo sostiene che decidere del ruolo della giurisprudenza in Italia riveste una grande importanza in questo tipo di casi. Secondo il Governo, avendo la giurisprudenza nazionale creato il principio dell'espropriazione indiretta, questo principio deve essere considerato come facente parte del diritto positivo a decorrere dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 1464 del 1983. La giurisprudenza ulteriore avrebbe confermato questo principio e precisato certi aspetti della sua applicazione. Inoltre, questo principio sarebbe stato riconosciuto dalla legge n. 458 del 27 ottobre 1988 (paragrafi 37-38 qui *supra*) e dalla legge finanziaria n. 662 del 1996 (paragrafo 41 qui *supra*).

65§. In conclusione, secondo il Governo, a partire dal 1983, le regole dell'espropriazione indiretta erano perfettamente chiare ed accessibili a tutti i proprietari di terreni.

66§. Trattando della "qualità della legge", il Governo chiede alla Corte di ritornare alla "giurisprudenza *Zubani*" (paragrafo 60 qui *supra*) e di considerare che il meccanismo dell'espropriazione indiretta, che si fonda su una dichiarazione d'illegittimità da parte del Giudice, è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1.

67§. A questo proposito, il Governo fa osservare che la constatazione d'illegalità da parte del giudice è l'elemento che condiziona il trasferimento al patrimonio pubblico del bene illegittimamente occupato.

68§. Il Governo definisce l'espropriazione indiretta come il risultato di un'interpretazione sistematica di principi esistenti, che tende a garantire che l'interesse generale prevalga sull'interesse dei singoli, quando l'opera pubblica è stata realizzata (trasformazione del terreno) e quando questa risponde alla pubblica utilità.

69§. L'Amministrazione sarebbe tenuta ad indennizzare il privato. Tuttavia, secondo il Governo, questo indennizzo potrà essere inferiore al pregiudizio subito dall'interessato, e segnatamente al valore del terreno, visto che l'espropriazione indiretta risponde ad un interesse

collettivo e che l'illegittimità commessa dall'Amministrazione non riguarda che la forma, e cioè una trasgressione delle regole che presiedono la procedura amministrativa.

B. Sull'osservanza dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

70§. La Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte: “la prima, di carattere generale, che è espressa nella prima frase del primo alinea e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, che figura nella seconda frase dello stesso alinea, riguarda la privazione di proprietà e la sottopone a talune condizioni; quanto alla terza, che compare nel secondo alinea, riconosce agli Stati, tra l'altro, il potere di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Non si tratta peraltro di regole sprovviste di un rapporto tra loro. La seconda e la terza riguardano esempi particolari di violazioni al diritto di proprietà; da allora in poi devono essere interpretate alla luce del principio consacrato nella prima” (vedere, tra le altre, *James e altri c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1986, serie A n. 98, pp.29-30, § 37, la quale riprende in parte i termini dell'analisi che la Corte ha sviluppato nella sua sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, serie A, n. 52, p. 24, § 61; vedere anche le sentenze *I santi monasteri c. Grecia* del 9 dicembre 1994, serie A, n. 301-A, p. 31, § 56, e *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

71§. La Corte rileva che le parti concordano nel dire che c'è stata “privazione di proprietà”.

72§. Essa nota a tal riguardo che per i ricorrenti vi è stata una perdita della disponibilità così totale che essa raggiunge nella sostanza un'espropriazione (paragrafo 49 qui *supra*).

73§. Per il Governo (paragrafi 55, 56 e 67 qui *supra*), i ricorrenti devono essere considerati come privati del loro bene a decorrere dal momento in cui quest'ultimo è stato irreversibilmente trasformato, anche se da un punto di vista formale, essi restano proprietari, e ciò fino alla pronuncia di una sentenza che dichiara il trasferimento di proprietà a vantaggio dello Stato.

74§. La Corte ricorda che, per determinare se vi è stata privazione dei beni ai sensi della seconda “norma”, bisogna non solo esaminare se vi è stato spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare di là dalle apparenze e analizzare la realtà della situazione in contestazione. Poiché la Convenzione mira a proteggere diritti “concreti ed effettivi”, è importante indagare se la detta situazione equivaleva ad un'espropriazione di fatto (*Sporrong e Lönnroth*, sentenza sopra citata, pp. 24-25, § 63).

75§. Essa ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige, prima di tutto e soprattutto, che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legale. La preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è inerente all'insieme degli articoli della Convenzione (*Iatridis*, sentenza precitata, § 58). Il principio di legalità significa l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (*Hentrich c. Francia*, sentenza del 22 settembre 1994, serie A n° 296-A, pp. 19-20, § 42, *Lithgow ed altri c. Regno-Unito*, sentenza dell' 8 luglio 1986, serie A n° 102, p. 47, § 110).

76§. . In ogni stato di causa, la Corte è chiamata a verificare se la maniera in cui il diritto interno è interpretato ed applicato produce degli effetti conformi ai principi della Convenzione.

77§. La Corte costata che nella fattispecie i ricorrenti hanno perduto la disponibilità della parte di terreno che è stata occupata nel 1977 e che è stata trasformata dalla costruzione della strada che si è terminata nell'agosto 1980 (paragrafo 16 qui *supra*). Le parti concordano nel dire che l'occupazione del terreno è divenuta illegittima successivamente, fissandosi l'inizio del periodo

d'illegalità per i ricorrenti nel 1984 (paragrafo 13 qui *supra*) e nel 1985 per il Governo (paragrafo 83 qui sotto).

78§. In mancanza di un atto formale di trasferimento di proprietà, ed in mancanza di una sentenza nazionale che dichiari che un tale trasferimento deve considerarsi come per avvenuto (paragrafo 56 qui *supra* ; vedere anche *Carbonara e Ventura*, sentenza precitata, § 80), la Corte stima che la perdita d'ogni disponibilità del terreno in causa, combinata con l'impossibilità fino ad oggi di rimediare alla situazione incriminata ha ingenerato delle conseguenze abbastanza gravi affinché i ricorrenti abbiano subito un'espropriazione di fatto incompatibile con il loro diritto al rispetto dei loro beni (*Papamichalopoulos ed altri c. Grecia*, sentenza del 24 giugno 1993, serie A n° 260-B, § 45) e non conforme al principio di preminenza del diritto.

79§.. In conclusione, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

II. SULLA VIOLAZIONE ALLEGATA DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

80§. I ricorrenti deducono che l'impossibilità per loro di richiedere un'indennità per il non godimento del terreno durante il periodo iniziale d'occupazione, cioè quando il terreno era occupato legittimamente, ha ostacolato il loro diritto d'accesso ad un tribunale.

81§. L'articolo 6 § 1 : nelle sue parti pertinenti, dispone :

« 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...), da un tribunale (...), il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...) ».

A. Sull'eccezione preliminare del Governo

82§. Nelle sue osservazioni sul merito, il Governo ha sollevato un'eccezione fondata sul non rispetto del termine di sei mesi e sostiene che i ricorrenti avrebbero dovuto sollevare la doglianza fondata sulla violazione del loro diritto d'accesso ad un tribunale entro un termine di sei mesi che iniziasse a decorrere dalla fine dell'occupazione legittima, cioè dal 1985.

Il Governo giustifica il fatto di non aver sollevato quest'eccezione prima della decisione sulla ricevibilità per la difficoltà di cogliere la doglianza dei ricorrenti prima che questi la precisassero nelle loro osservazioni in replica.

83§. La Corte stima in primo luogo che quest'eccezione è tardiva, nella misura in cui il Governo avrebbe potuto sollevarla dopo le osservazioni in replica dei ricorrenti e prima della decisione sulla ricevibilità.

84§. In secondo luogo, la Corte osserva che nel 1985, i ricorrenti hanno adito il tribunale di Catanzaro con una domanda d'indennizzo per il periodo d'occupazione legittima del terreno e che la procedura è pendente.

85§. Alla luce di queste considerazioni, la Corte stima che l'eccezione del Governo deve essere rigettata.

B. Sulla fondatezza della doglianza

86§. Nelle sue osservazioni sulla ricevibilità, il Governo aveva sollevato un'eccezione d'irricevibilità fondata sul non esaurimento delle vie di ricorso interne, a motivo che il ricorso pendente davanti al tribunale di Catanzaro concerneva parimenti la questione dell'indennità per il periodo d'occupazione legittima.

Sul merito, il Governo ammette che all'epoca dell'occupazione autorizzata del terreno in contesa, e prima della sentenza della Corte Costituzionale n° 470 del 1990 (paragrafo 20 qui *supra*), non vi era accesso immediato ad un tribunale ai fini di richiedere l'indennità d'occupazione. Il Governo fa osservare che i ricorrenti hanno potuto in ogni caso investire un tribunale della loro domanda d'indennizzo. Egli sostiene che i ricorrenti hanno sopportato una restrizione non irragionevole del loro diritto d'accesso ad un tribunale, e l'essenza stessa del loro diritto sarebbe rimasta intatta.

87§. Nella sua decisione sulla ricevibilità, la Corte ha stimato che il problema dell'esaurimento delle vie di ricorso interne si confonde con il merito del caso poiché la doglianza fondata sull'articolo 6 della Convenzione concerne precisamente l'ostacolo all'accesso ad un tribunale. Essa ha dunque riunito questa questione al merito.

88§. Ora, la Corte considera che le doglianze dei ricorrenti sollevate sotto l'angolo del diritto d'accesso ad un tribunale si confondono con quelle fondate sull'articolo 1 del Protocollo n° 1, nella misura in cui i ricorrenti hanno fatto valere a questo titolo l'impossibilità per loro di proteggere i loro interessi patrimoniali durante il periodo interessato.

89§. Avuto riguardo alla conclusione formulata nel paragrafo 79, essa non reputa necessario di esaminarle separatamente sotto l'angolo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

90§. Ai termini dell'articolo 41 della Convenzione,

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”.

91§. I ricorrenti sollecitano il versamento di un'indennità di 1.029.324, 60 EURO a titolo di pregiudizio materiale, somma che risulta dalla differenza tra il valore del terreno oggetto del contenzioso e la somma che essi potrebbero al massimo eventualmente percepire a titolo d'indennizzo a livello nazionale, nel caso in cui il tribunale accogliesse la loro domanda.

92§. Per quanto riguarda le spese davanti alle giurisdizioni nazionali, i ricorrenti reclamano fin d'ora e già 20.000 EURO. Inoltre chiedono il rimborso delle spese sostenute davanti alla Corte senza tuttavia quantificare le loro pretese.

93§. Il Governo fa osservare che in mancanza di una sentenza nazionale, non è possibile alla Corte di procedere alla valutazione del pregiudizio materiale e delle spese di procedura. La somma richiesta dai ricorrenti sarebbe in ogni caso eccessiva. Il Governo fa inoltre osservare che i ricorrenti non sollecitano alcuna somma a titolo del pregiudizio morale. Quanto alle spese della procedura a Strasburgo, il Governo se ne rimette alla saggezza della Corte.

94§. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è matura per essere decisa. Di conseguenza, essa la riserva e fisserà la successiva procedura, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti pervengano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Rigetta*, l'eccezione preliminare del Governo;
2. *Dichiara*, che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
3. *Dichiara*, che non s'impone di esaminare la doglianza dei ricorrenti sul piano de l'articolo 6 § 1 della Convenzione ;
4. *Dichiara*, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è matura per essere decisa;

di conseguenza,

- a) la *riserva* interamente;
- b) *invita* il Governo ed i ricorrenti a rivolgerle per iscritto, nel termine di tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione e segnatamente a tenerla informata di qualsiasi accordo a cui potrebbero pervenire;
- c) *riserva* la successiva procedura e *delega* il presidente della Camera la cura di fissarla al bisogno.

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto il 19 maggio 2005 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento.

Christos ROZAKIS Presidente

Santiago QUESADA Cancelliere aggiunto

N.B.

Sentenza divenuta definitiva in data *12 ottobre 2005*

A seguito del rigetto dell'istanza di riesame da parte della Grande Camera, presentata dal Governo italiano