

L'equo processo vieta la legge retroattiva in danno del proprietario espropriato per pubblica utilità (Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario emerito della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo*)

nella rivista "*il fisco*" (anno 2004, del 20 settembre 2004, n. 34, I, pag. 5945 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (Strasburgo) , sez. I, Presidente ROZAKIS, sentenza del 29 luglio 2004, caso SCORDINO (n.1) contro Italia, ricorso n. 36813/97.

Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, articolo 6 § 1, termine ragionevole di durata del processo; processo civile durato otto anni per due gradi di giudizio. Violazione. Sussistenza.

Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, articolo 6 § 1, equo processo. Applicazione con effetto retroattivo ai giudizi pendenti dei nuovi e peggiorativi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione ex art. 5 bis della legge italiana n° 359 dell' 8 agosto 1992. Ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario. Violazione. Sussistenza.

Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Protocollo n° 1, articolo 1 (rispetto dei beni). Indennità di espropriazione di un bene non ragionevolmente rapportabile al valore di mercato del bene espropriato ed erogata con notevole ritardo. Violazione. Sussistenza.

Un processo civile (avente per oggetto la determinazione dell'indennità d'espropriazione) che sia durato oltre otto anni per due gradi di giudizio non è conforme all'esigenza della durata ragionevole, costituisce una manifestazione ulteriore della prassi illecita delle giurisdizioni italiane, già sanzionata dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo e costituisce violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

L'applicazione con effetto retroattivo, anche ai giudizi pendenti, dei nuovi criteri di determinazione dell'indennità d'espropriazione introdotti con l'articolo 5 bis della legge n° 359 dell' 8 agosto 1992, ne ha ridotto in modo sostanziale l'entità che gli espropriati potevano pretendere sulla base della legislazione vigente al momento della presentazione della domanda giudiziale (legge n° 2359 del 1865, secondo la quale l'indennità d'espropriazione d'un terreno corrispondeva al valore di mercato). Tutto ciò costituisce una ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario mirato ad influenzare la risoluzione di una lite di cui lo Stato convenuto è parte processuale e costituisce violazione dell'equo processo garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Ove l'ammontare dell'indennità di espropriazione di un bene riconosciuta agli espropriati sia non ragionevolmente rapportabile al valore di mercato del bene espropriato e sia anche erogata con ritardo di 15 anni rispetto all'espropriazione, si rompe il « giusto equilibrio » tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e sussiste la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

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

Nel caso Scordino c. Italia (n° 1),

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (prima sezione), riunita in una camera composta da : C.L. ROZAKIS, *Presidente*, P. LORENZEN, G. BONELLO, N. VAJIĆ, S. BOTOCHAROVA, E. STEINER, *giudici*, M. DEL TUFO, *giudice ad hoc*, e da S. NIELSEN, *cancelliere di sezione*,

Dopo averla deliberata in camera di consiglio l' 8 luglio 2004,

Rende la sentenza che segue, adottata in quest'ultima data :

PROCEDURA

1§. All'origine del caso si trova un ricorso (n° 36813/97) indirizzato contro la Repubblica italiana e di cui i quattro cittadini di questo Stato, Signori Giovanni, Elena, Maria e Giuliana Scordino (« i ricorrenti »), avevano adito la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo (« la Commissione ») il 21 luglio 1993 in virtù del vecchio articolo 25 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (« la Convenzione »).

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

3§. Dapprima indicati con le iniziali G.S. ed altri, gli interessati hanno successivamente consentito alla divulgazione della loro identità. Essi sono rappresentati davanti alla Corte dall'avv. N. Paoletti, avvocato in Roma. Il governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, I. M. Braguglia, e dal suo coagente, F. Crisafulli.

4§. Il 1° novembre 2001, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 del Regolamento). Il presente ricorso è stato assegnato alla prima sezione così ristrutturata. In seno a quest'ultima, la camera incaricata d'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 in quota dell'Italia (articolo 28 del Regolamento), il Governo ha designato la Sig.ra V. del Tufo per tenere la seduta in qualità di giudice *ad hoc* (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del Regolamento).

5§. Il caso riguarda la procedura che ha fatto seguito all'espropriazione del terreno dei ricorrenti. Sotto l'angolo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 e

dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti si lamentano in particolare di una violazione dei loro diritti al rispetto dei beni e ad un equo processo.

6.§. Un'udienza dedicata sia alle questioni di ricevibilità sia a quelle di merito si è celebrata in pubblico al Palazzo dei Diritti dell'Uomo, a Strasburgo, il 27 marzo 2003 (articolo 54 § 3 del Regolamento).

Sono comparsi :

- *per il Governo*

Sig. Francesco CRISAFULLI, Coagente,

- *per i ricorrenti*

Sig. Nicolò PAOLETTI, avvocato

Sig.ra Alessandra MARI, avvocato

7.§. Con una decisione del 27 marzo 2003, la camera ha dichiarato il ricorso ricevibile.

8.§. I ricorrenti hanno depositato delle osservazioni scritte sul merito del caso, ma non anche il Governo (articolo 59 § 1 del Regolamento). Quest'ultimo ha depositato, il 4 febbraio 2004, una domanda tendente ad ottenere la declaratoria d'irricevibilità del ricorso, alla luce d'una giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana del 26 gennaio 2004.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE

9.§. I ricorrenti hanno ereditato da A. Scordino dei terreni situati a Reggio Calabria, registrati in catasto (foglio 111, particelle 105, 107, 109 e 662). Il 25 marzo 1970, il comune di Reggio Calabria aveva adottato un piano regolatore generale, approvato dalla regione Calabria il 17 marzo 1975.

10.§. Il terreno in causa nel presente ricorso, d'una superficie di 1.786 metri quadrati, e indicato con la particella 109, era oggetto, in virtù del piano regolatore generale, di un vincolo d'esproprio in vista di costruirvi delle abitazioni. Il terreno fu successivamente incluso nel piano urbanistico di zona approvato il 20 giugno 1979 dalla regione Calabria.

A. L'espropriazione del terreno

11.§. Nel 1980, il comune di Reggio Calabria decise che la società cooperativa Edilizia Aquila avrebbe proceduto ai lavori di costruzione sul predetto terreno. Con un provvedimento del 13 marzo 1981, l'amministrazione autorizzò la cooperativa ad occupare il terreno.

12.§. Il 30 marzo 1982, in applicazione della legge n° 385 del 1980, il comune di Reggio Calabria offerse un acconto sull'indennità d'espropriazione determinata conformemente alla legge n° 865 del 1971. La somma offerta, vale a dire 606.560

lire italiane (ITL), era calcolata secondo le norme in vigore per i terreni agricoli, cioè prendendo per base un valore di 340 ITL per metro quadrato, con riserva della fissazione dell'indennizzo definitivo dopo l'adozione di una legge che avesse stabilito dei nuovi criteri d'indennizzo per i terreni edificabili.

13.§ . L'offerta fu rifiutata da A. Scordino.

14§ Il 21 marzo 1983, la regione decretò l'espropriazione del terreno.

15§ . Il 13 giugno 1983, il comune presentò una seconda offerta d'acconto aumentandola a 785.000 ITL. Questa offerta non fu accettata.

16§. Con la sentenza n° 223 del 15 luglio 1983, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n° 385 del 1980, per il motivo che questa rimetteva l'indennizzo all'adozione d'una legge futura.

17§. In conseguenza di questa sentenza, la legge n° 2359 del 1865, secondo la quale l'indennità d'espropriazione d'un terreno corrispondeva al valore di mercato di questo, dispiegava di nuovo i suoi effetti.

18§ . Il 10 agosto 1984, A. Scordino intimò al comune di fissare l'indennità definitiva secondo la legge n° 2359 del 1865. Il 16 novembre 1989, egli apprese che il comune di Reggio Calabria, con un provvedimento del 6 ottobre 1989, aveva fissato l'indennità definitiva a 88.414.940 ITL (50.000 ITL per metro quadrato).

B. La procedura intrapresa al fine d'ottenere l'indennità d'espropriazione

19§ . Contestando l'ammontare di quest'indennità, l'espropriato convenne in giudizio il 25 maggio 1990 il comune e la società cooperativa davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria.

20§. Egli deduceva che l'ammontare fissato dal comune era ridicolo in rapporto al valore di mercato del terreno e domandava segnatamente che l'indennità fosse calcolata conformemente alla legge n° 2359 del 1865. Inoltre, egli chiedeva di essere indennizzato per il periodo d'occupazione del terreno anteriormente al decreto d'espropriazione e reclamava un'indennità per il terreno (1.500 m²) divenuto inutilizzabile in seguito ai lavori di costruzione.

21§. La trattazione del caso iniziò il 7 gennaio 1991.

22§. La cooperativa si costituì nella procedura ed eccepì la carenza di legittimazione passiva.

23§ . Il 4 febbraio 1991, poiché il comune non si era ancora costituito, la Corte d'appello di Reggio Calabria ne dichiarò la contumacia e dispose una perizia del terreno. Con un'ordinanza del 13 febbraio 1991, un esperto fu nominato e gli fu fissato un termine di tre mesi per il deposito della perizia.

24§ . Il 6 maggio 1991, il comune si costituì in giudizio ed eccepì la carenza di legittimazione passiva. L'esperto accettò l'incarico e prestò giuramento.

25§. Il 4 dicembre 1991, fu depositata una relazione di perizia.

26§ . L'8 agosto 1992 entrò in vigore la legge n° 359 del 1992, che prevedeva nel suo articolo 5 *bis* dei nuovi criteri per calcolare l'indennità d'espropriazione dei terreni edificabili. Questa legge s'applicava espressamente alle procedure in corso.

27§. In seguito alla morte di A. Scordino, sopravvenuta il 30 novembre 1992, i ricorrenti si costituirono nella procedura il 18 settembre 1993.

28§. Il 4 ottobre 1993, la Corte d'appello di Reggio Calabria nominò un nuovo esperto e gli domandò di determinare l'indennità d'espropriazione secondo i criteri introdotti con l'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

29§. La perizia fu depositata il 24 marzo 1994. Secondo l'esperto, il valore di mercato del terreno alla data dell'espropriazione era di 165.755 ITL per metro quadrato. Conformemente ai criteri introdotti dall'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992, l'indennità da versare era di 82.890 ITL per metro quadrato.

30§. All'udienza dell'11 aprile 1994, le parti chiesero un termine per presentare delle osservazioni sulla perizia. L'avvocato dei ricorrenti produsse una perizia e fece notare che l'esperto designato dalla Corte aveva ommesso di calcolare l'indennità per i 1.500 m² non compresi dal decreto d'espropriazione ma che erano divenuti inutilizzabili in seguito ai lavori effettuati.

31§. L'udienza per la presentazione delle osservazioni in replica ebbe luogo il 6 giugno 1994. L'udienza successiva, fissata al 4 luglio 1994, fu rinviata d'ufficio al 3 ottobre 1994, poi al 10 novembre 1994.

32§. Con un'ordinanza del 29 dicembre 1994, la Corte ordinò un supplemento di perizia e aggiornò la causa al 6 marzo 1995. Tuttavia, l'udienza fu rinviata d'ufficio a più riprese, essendo indisponibile il giudice istruttore. Ad istanza dei ricorrenti, quest'ultimo fu sostituito il 29 febbraio 1996 e l'udienza di precisazione delle conclusioni ebbe luogo il 20 marzo 1996.

33§. Con una sentenza del 17 luglio 1996, la Corte d'appello di Reggio Calabria dichiarò che i ricorrenti avevano diritto ad un'indennità d'espropriazione calcolata secondo l'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992, tanto per il terreno formalmente espropriato che per quello divenuto inutilizzabile in seguito ai lavori di costruzione. La Corte ritenne successivamente che, sull'indennità così determinata, non vi fosse luogo d'applicare l'abbattimento ulteriore del 40 % previsto dalla legge nei casi in cui l'espropriato non avesse concluso un accordo di cessione del terreno (*cessione volontaria*), poiché nella fattispecie, al momento dell'entrata in vigore della legge, l'espropriazione era già avvenuta.

34§. In conclusione, la Corte d'appello ordinò al comune ed alla cooperativa di versare ai ricorrenti :

- un'indennità d'espropriazione di 148.041.540 ITL (82.890 ITL per metro quadrato per 1.786 m²) ;
- un'indennità di 91.774.043 ITL (75.012,50 ITL per metro quadrato per 1.223,45 m²) per la parte di terreno divenuta inutilizzabile e che bisognava considerare come essendo *de facto* espropriata ;
- un'indennità per il periodo d'occupazione del terreno che aveva preceduto l'espropriazione.

35§. Queste somme dovevano essere rivalutate e complete d'interessi fino al giorno del pagamento.

36§. Il 20 dicembre 1996, la cooperativa fece ricorso in cassazione, facendo valere la sua carenza di legittimazione passiva. Il 20 e 31 gennaio 1997, i ricorrenti ed il comune depositarono il loro ricorso.

Il 30 giugno 1997, la cooperativa domandò la sospensione dell'esecuzione della sentenza della Corte d'appello. Questa domanda fu rigettata l'8 agosto 1997.

37§. Con una sentenza del 3 agosto 1998, depositata in cancelleria il 7 dicembre 1998, la Corte di cassazione accolse il ricorso della cooperativa e riconobbe che essa non aveva la legittimazione passiva, poiché essa non era

formalmente parte nell'espropriazione anche se ne beneficiasse. Per il resto, confermò la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria.

38§. Nelle more, il 18 giugno 1997, la somma liquidata dalla Corte d'appello era stata depositata presso la banca nazionale. Il 30 settembre 1997, questa somma era stata tassata del 20 % ai sensi della legge n° 413 del 1991.

39§. La data in cui i ricorrenti percepirono effettivamente l'indennità liquidata non è conosciuta.

C. Il ricorso Pinto

40§. Il 18 aprile 2002, i ricorrenti depositarono presso la Corte d'appello di Reggio Calabria una domanda d'indennizzo per la durata della procedura, conformemente alla legge Pinto.

I ricorrenti sollecitavano la riparazione del pregiudizio morale e del danno materiale.

41§. Con una decisione del 1° luglio 2002, la Corte d'appello di Reggio Calabria accordò ai ricorrenti una somma complessiva di 2.450 euro unicamente a titolo del danno morale e dispose la compensazione delle spese della procedura.

42§. I ricorrenti non hanno presentato ricorso in cassazione. La decisione della Corte d'appello è divenuta definitiva il 26 ottobre 2003.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. Quanto alla doglianza fondata sulla procedura

43§. Il diritto e la prassi interni pertinenti sono descritti nella decisione di ricevibilità (*Scordino c. Italia*, n° 36813/97, CEDH 2003-IV).

44§. In seguito, la Corte di cassazione a Sezioni Unite, investita di un ricorso contro una decisione resa da una Corte d'appello nell'ambito d'una procedura « Pinto », ha statuito, nella sua sentenza n° 1340 del 26 gennaio 2004 il principio secondo cui « *la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte d'appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla Corte di Strasburgo*>>».

B. Quanto all'espropriazione

45§. La legge n° 2359 del 1865, nel suo articolo 39, prevedeva che in caso d'espropriazione di un terreno, l'indennità da versare dovesse corrispondere al valore di mercato del terreno al momento dell'espropriazione.

46§. L'articolo 42 della Costituzione, siccome interpretato dalla Corte Costituzionale (vedere, tra le altre, la sentenza n° 138 del 6 dicembre 1977), garantisce, in caso d'espropriazione, un indennizzo che non raggiunge il valore di mercato del terreno.

47§. La legge n° 865 del 1971 ha introdotto dei nuovi criteri : ogni terreno, sia che fosse agricolo o edificabile, doveva essere indennizzato come se si trattasse d'un terreno agricolo.

48§. Con la sentenza n° 5 del 1980, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge n° 865 del 1971, per il motivo che questa trattava in maniera identica due situazioni molto differenti, vale a dire che prevedeva lo stesso tipo d'indennizzo per i terreni edificabili e per i terreni agricoli.

49§. Per rimediare a questa situazione, il Parlamento adottò la legge n° 385 del 29 luglio 1980, che reintroduceva i criteri che erano stati dichiarati incostituzionali ma questa volta a titolo provvisorio : la legge disponeva in effetti che la somma versata era un acconto che doveva essere completato da un'indennità, che sarebbe calcolata sulla base di una legge da emanare che avesse previsto dei criteri d'indennizzo specifici per i terreni edificabili.

50§. Con la sentenza n° 223 del 15 luglio 1983, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n° 385 del 1980, per il motivo che questa rimetteva l'indennizzo in caso d'espropriazione di un terreno edificabile all'emanazione di una legge futura.

51§. In seguito alla sentenza n° 223 del 1983, la legge n° 2359 del 1865 dispiegava di nuovo i suoi effetti ; per conseguenza, un terreno edificabile doveva essere indennizzato alla pari del suo valore di mercato (vedere, per esempio, Corte di cassazione, sez. I, sentenza n° 13479 del 13 dicembre 1991 ; sez. I, sentenza n° 2180 del 22 febbraio 1992).

52§. Il decreto-legge n° 333 del 11 luglio 1992, che fu convertito nella legge n° 359 dell' 8 agosto 1992, introdusse, nel suo articolo 5 *bis*, una misura « provvisoria, eccezionale ed urgente », tendente al risanamento delle finanze pubbliche, valevole fino all'adozione di misure strutturali. Questa disposizione si applicava ad ogni procedura pendente.

53§. L'articolo 5 *bis* dispone che l'indennità da versare in caso d'espropriazione di un terreno edificabile è calcolata secondo la seguente formula :

[[valore di mercato del terreno + totale delle rendite fondiari degli ultimi 10 anni] : 2] – abbattimento del 40 %.

54§. In simile caso, l'indennità corrisponde al 30 % del valore di mercato. Su quest'ammontare, è applicata alla fonte un'imposta del 20 % (imposta prevista dall'articolo 11 della legge n° 413 del 1991).

55§. L'abbattimento del 40 % è evitabile se l'espropriazione si fonda non su di un decreto d'espropriazione, ma su di un atto di « cessione volontaria » del terreno, o anche, come nella fattispecie, se l'espropriazione ha avuto luogo prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 *bis* (vedere la sentenza della Corte Costituzionale n° 283 del 16 giugno 1993). In questi casi, l'indennità che ne risulta corrisponde al 50 % del valore di mercato. Da quest'ammontare bisognerà ancora dedurre il 20 % a titolo d'imposta (paragrafo 54 qui-sopra).

56§. La Corte Costituzionale ha ritenuto che l'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992 e la sua applicazione retroattiva fossero compatibili con la Costituzione (sentenza n° 283 del 16 giugno 1993 ; sentenza n° 442 del 16 dicembre 1993), nella misura in cui questa legge aveva un carattere urgente e provvisorio.

57§. Il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione (decreto del Presidente della Repubblica n° 327 del 2001, successivamente modificato dal decreto legislativo n° 302 del 2002), entrato in vigore il 30 giugno 2003, ha

codificato le disposizioni esistenti in materia d'espropriazione ed i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia.

58§. L'articolo 37 del Testo Unico riprende per l'essenziale i criteri di fissazione dell'indennità d'espropriazione previsti dall'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

IN DIRITTO

I. SULL'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

59§. Il Governo solleva di nuovo l'eccezione del non esaurimento delle vie di ricorso interne, concernente la doglianza fondata sulla durata eccessiva della procedura, che egli aveva sollevato prima dell'esame sulla ricevibilità del ricorso.

Il Governo si riferisce ad una giurisprudenza della Corte di cassazione del 26 gennaio 2004 (paragrafo 44 qui-sopra) e sostiene che il ricorso in cassazione nell'ambito dei ricorsi « Pinto » è un ricorso da esperire. Per questo fatto, egli rimprovera ai ricorrenti di non avere presentato un ricorso in cassazione contro la decisione della Corte d'appello di Reggio Calabria del 1° luglio 2002.

60§. I ricorrenti chiedono il rigetto dell'eccezione.

61§. La Corte nota che l'eccezione del Governo è stata già rigettata con la sua decisione sulla ricevibilità del 27 marzo 2003. Essa rileva poi che la giurisprudenza della Corte di cassazione menzionata dal Governo data dal 26 gennaio 2004, allorquando la decisione della Corte d'appello di Reggio Calabria era divenuta definitiva a decorrere dal 26 ottobre 2003 (paragrafo 42 qui-sopra).

62§. La Corte considera che il Governo fonda la sua eccezione su delle argomentazioni che non sono idonee a rimettere in causa la sua decisione sulla ricevibilità. Di conseguenza, l'eccezione deve essere rigettata.

II SULLA VIOLAZIONE DEDOTTA DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

63§. I ricorrenti deducono una doppia violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione che, nelle sue parti pertinenti, dispone :

<<1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, (...) ed entro un termine ragionevole da un tribunale (...) il quale deciderà (...) delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, (...)>>

64§. Più particolarmente, i ricorrenti si lamentano, da una parte, che l'applicazione dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992 costituisce un'ingerenza legislativa incompatibile con il loro diritto ad un equo processo. D'altra parte, i ricorrenti si lamentano della durata eccessiva della procedura intrapresa al fine d'ottenere l'indennità d'espropriazione.

A. Durata della procedura

65§. I ricorrenti deducono che la procedura intrapresa al fine d'ottenere l'indennità d'espropriazione ha negato il principio del « termine ragionevole » siccome previsto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

66§. Il Governo s'oppone a questa tesi e sottolinea le difficoltà oggettive sopravvenute durante il processo, per esempio la nuova legge sull'indennità d'espropriazione, il decesso di A. Scordino, la mancanza di magistrati. A questo proposito, il Governo indica che il caso è stato seguito da tre giudici istruttori che si sono succeduti.

67§. La Corte ricorda che nella sua decisione sulla ricevibilità del 27 marzo 2003, essa ha ritenuto che liquidando la somma di 2.450 euro, a titolo di riparazione del danno non patrimoniale in applicazione della legge Pinto, la Corte d'appello di Reggio Calabria non aveva riparato in maniera appropriata e sufficiente l'infrazione dedotta dai ricorrenti.

68§. La Corte nota che il periodo da considerare è iniziato il 25 maggio 1990 e ed è terminato il 7 dicembre 1998. Esso è dunque durato circa otto anni e mezzo, per due gradi di giudizio.

69§. La Corte ricorda di aver constatato in quattro sentenze del 28 luglio 1999 (per esempio, *Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884/97, CEDH 1999-V), l'esistenza, in Italia, di una prassi contraria alla Convenzione risultante da un cumulo di mancanze all'esigenza del « termine ragionevole ». Nella misura in cui la Corte costata una tale mancanza, questo cumulo costituisce una circostanza aggravante della violazione dell'articolo 6 § 1.

70§. Avendo esaminato i fatti della causa alla luce delle argomentazioni delle parti e tenuto conto della sua giurisprudenza in materia, la Corte reputa che la durata della procedura in questione non risponde all'esigenza del « termine ragionevole » e che qui vi è ancora una manifestazione della prassi precitata.

Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1.

B. Equo processo

71§. I ricorrenti denunciano un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario, in ragione dell'adozione e dell'applicazione nei loro confronti dell'articolo 5 bis della legge n° 359 del 1992. Essi si lamentano segnatamente di non avere beneficiato di un equo processo allorché è stato deciso l'ammontare della loro indennità d'espropriazione, essendo stata risolta dal legislatore e non anche dal potere giudiziario la questione sottoposta ai tribunali nazionali.

72§. A tale riguardo, i ricorrenti osservano che la disposizione in questione introduceva i criteri di calcolo dell'indennità d'espropriazione, in modo tale da ridurre quest'ultima a meno del 50% rispetto alla somma alla quale essi avevano diritto secondo la legge in vigore al momento della presentazione della procedura per indennizzo davanti la Corte d'appello di Reggio Calabria.

73§. I ricorrenti sostengono che la legge in questione non rispondeva ad un interesse pubblico essenziale e che essa tendeva unicamente a determinare l'esito delle procedure pendenti in maniera da favorire l'amministrazione convenuta.

74§. I ricorrenti fanno in seguito rimarcare che l'articolo 5 *bis* della legge è stato giudicato conforme alla Costituzione dalla Corte Costituzionale, perché si trattava di una misura provvisoria e che essa rispondeva ad una congiuntura particolare. Ora, questa disposizione sarebbe ancora in vigore.

75§. Il Governo sostiene che l'applicazione dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992 nella fattispecie non solleva alcun problema a riguardo della Convenzione.

76§. Il Governo riconosce che l'articolo 5 *bis* in questione è stato ispirato da delle ragioni di bilancio; egli fa tuttavia osservare che, tenuto conto del suo carattere provvisorio, questa disposizione è stata giudicata conforme alla Costituzione dalla Corte Costituzionale.

77§. Il Governo fa osservare che, secondo la giurisprudenza della Convenzione e del diritto italiano, il principio di non retroattività non è assoluto. Inoltre, la legge in questione si giustificerebbe con la necessità di colmare il vuoto legislativo creato dalle sentenze della Corte Costituzionale, che aveva annullato le leggi del Parlamento italiano tendenti a modificare i criteri di fissazione d'indennità d'espropriazione, in rapporto al criterio del valore di mercato siccome previsto dalla legge n° 2359 del 1865.

78§. La Corte riafferma che se, in principio, non è vietato al potere legislativo di disciplinare in materia civile, con delle nuove disposizioni ad effetto retroattivo, dei diritti scaturenti dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione dell'equo processo consacrati dall'articolo 6 della Convenzione si oppongono, salvi imperiosi motivi d'interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo d'influenzare la risoluzione giudiziaria della lite (*Zielinskie Pradal & Gonzales c. Francia* [GC], n° 24846/94 e 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII; *Raffineries grecques Strane Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-B; *Papageorgiou c. Grecia*, sentenza del 22 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1997-VI).

79§. Nel caso di specie, la Corte reputa che, anche se le procedure in questione non sono state annullate in virtù della legge n° 359 del 1992, la legge in questione ha influenzato la risoluzione giudiziaria della lite (*Anagnostopoulou e altri c. Grecia*, n° 39374/98, §§ 20-21, CEDH 2000-XI), nel quale lo Stato era parte. In effetti, l'articolo 5 *bis* include espressamente nel suo campo d'applicazione le procedure pendenti e fissa definitivamente i termini del contendere sottoposti alle giurisdizioni dell'ordine giudiziario e ciò, in maniera retroattiva (paragrafo 52 qui-sopra). La Corte rileva che la Corte d'appello di Reggio Calabria e la Corte di cassazione non hanno omesso di fare riferimento alle disposizioni della legge criticata per suffragare le loro decisioni. Ciò facendo, esse hanno modificato a detrimento degli interessati, con effetti retroattivi, l'indennizzo che questi potevano legittimamente attendersi ai sensi della legge n° 2359 del 1865 (vedere paragrafi 17-18 qui-sopra), in vigore al momento della presentazione del ricorso per indennizzo davanti le giurisdizioni nazionali. Per l'effetto dell'applicazione dell'articolo 5 *bis*, i ricorrenti sono stati privati di una parte sostanziale dell'indennizzo cui essi potevano pretendere (paragrafi 29, 33e 34 qui-sopra).

80§. Ad avviso della Corte, il fatto che le giurisdizioni nazionali si siano fondate sulla disposizione criticata per decidere la questione dell'indennità d'espropriazione per cui erano state adite, si traduce in un'ingerenza del potere

legislativo nel funzionamento del potere giudiziario in vista d'influenzare la risoluzione della lite.

Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

III. SULLA VIOLAZIONE DEDOTTA DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N° 1

81§. I ricorrenti deducono una doppia violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, così formulato :

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

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere 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>>.

82§. I ricorrenti deducono da una parte di avere sopportato un carico sproporzionato in ragione dell'ammontare inadeguato dell'indennità d'espropriazione.

83§. Dall'altra parte, i ricorrenti si lamentano dell'applicazione retroattiva dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

84§. Non è contestato che gli interessati sono stati privati della loro proprietà conformemente alla legge, e che l'espropriazione perseguiva uno scopo legittimo d'utilità pubblica. Quindi, è la seconda frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 che s'applica nella fattispecie (*Mellachere altri c. Austria*, sentenza del 19 dicembre 1989, serie A n° 169, § 42).

A. Sull' ammontare dell'indennizzo liquidato ai ricorrenti

85§. I ricorrenti fanno osservare che l'indennità che essi hanno ricevuto corrisponde al 40 % del valore del loro bene. Secondo loro, ciò non potrebbe essere considerato come un indennizzo che presenta un rapporto ragionevole con il valore del bene.

86§. A tal riguardo, i ricorrenti osservano che l'indennità d'espropriazione che a loro è stata liquidata dalle giurisdizioni nazionali corrisponde alla metà del valore di mercato del terreno. Questo ammontare è stato in seguito ancora diminuito del 20 %, in ragione dell'imposta alla fonte prevista dalla legge n° 413 del 1991.

87§. Peraltro, i ricorrenti sottolineano che l'abbattimento ulteriore del 40 % previsto dall'articolo 5 *bis*, per coloro che si oppongono all'offerta d'indennizzo, non è stato applicato nel loro caso.

88§. I ricorrenti sostengono che nella fattispecie non vi è alcuna ragione d'utilità pubblica che possa giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato del terreno. A questo riguardo, i ricorrenti deducono che il loro terreno è

stato espropriato per permettere ad una società cooperativa di costruirvi degli alloggi destinati a dei privati e che quest'ultimi, conformemente al diritto interno (articolo 20 della legge n° 179 del 1992), saranno liberi cinque anni più tardi di rivendere l'alloggio al prezzo di mercato. Ciò significa che l'espropriazione del terreno dei ricorrenti ha in realtà avvantaggiato dei privati.

89§. I ricorrenti fanno infine osservare che un lungo periodo è trascorso tra l'espropriazione del terreno e la fissazione definitiva dell'indennità. Essi sottolineano che la città di Reggio Calabria ha comunicato l'offerta d'indennizzo solo nel 1989, in pratica sei anni dopo il decreto d'espropriazione, e che a partire da questa data soltanto, è stato possibile presentare un ricorso in opposizione davanti alla Corte d'appello.

90§. Alla luce di queste considerazioni, i ricorrenti reputano di avere sopportato un carico eccessivo e domandano alla Corte di constatare la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

91§. Il Governo sostiene che la situazione denunciata è compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n° 1. Egli osserva che, nel calcolo di un'indennità d'espropriazione, bisogna ricercare un equilibrio tra l'interesse privato e l'interesse generale. Per conseguenza, l'indennità d'espropriazione adeguata può essere inferiore al valore di mercato di un terreno come la Corte Costituzionale lo ha del resto riconosciuto (sentenze n° 283 del 16 giugno 1993, n° 80 del 7 marzo 1996 e n° 148 del 30 aprile 1999).

92§. Facendo riferimento alle sentenze della Corte nei casi *Les saints monastères c. Grecia* (sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-A), *Lithgow e altri c. Regno Unito* (sentenza del 8 luglio 1986, serie A n° 102) e *James e altri c. Regno Unito* (sentenza del 21 febbraio 1986, serie A n° 98), il Governo sostiene che il ricorso in questione deve essere esaminato alla luce del principio secondo cui le cause d'utilità pubblica (quelle di una riforma economica o una politica di giustizia sociale) possono militare per un rimborso inferiore al pieno valore di mercato. Ciò s'inscrive, secondo il Governo, in una volontà politica di porre in essere un sistema che superi il liberalismo classico del XIX secolo. Tutto si riassume nella questione di sapere se lo scarto tra il valore di mercato e l'indennità pagata è ragionevole e giustificato.

93§. Il Governo sostiene che, a decorrere dal 1993, i ricorrenti avrebbero potuto ottenere un'indennità del 40 % più elevata se essi avessero accettato l'indennità d'espropriazione offerta dall'amministrazione. Egli sostiene poi che il valore di mercato del terreno è stato considerato nel calcolo effettuato dalle giurisdizioni interne, ai sensi dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992. Il Governo osserva che ai sensi di questa disposizione, il valore di mercato del terreno è temperato da un altro criterio, cioè la rendita fondiaria calcolata sul valore iscritto al catasto.

94§. Il Governo ne conclude che il sistema di calcolo dell'indennità d'espropriazione applicata nella fattispecie non è irragionevole e non ha rotto il giusto equilibrio.

95§. Quanto al tempo trascorso tra l'espropriazione e la fissazione definitiva dell'indennità, il Governo osserva che la procedura davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria è stata presentata solo nel 1990, e reputa che i ricorrenti avrebbero potuto intraprendere l'azione civile fin dal 1983. Ciò equivale a dire che essi stessi hanno contribuito a ritardare il versamento dell'indennità. Inoltre, il

Governo fa osservare che il pregiudizio causato dal trascorrere del tempo è riparato dal versamento d'interessi.

96§. In conclusione, il Governo domanda alla Corte di costatare l'assenza di violazione della disposizione invocata.

97§ La Corte ricorda che una misura d'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve contemperare un « giusto equilibrio » tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (*Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, serie A n° 52, § 69). Al fine di valutare se la misura in questione rispetta il giusto equilibrio voluto e segnatamente se essa non fa pesare sui ricorrenti un carico sproporzionato, è necessario prendere in considerazione le modalità d'indennizzo previste dalla legislazione interna. A tal riguardo, senza il versamento di una somma ragionevolmente in rapporto con il valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente un danno eccessivo che non si potrebbe giustificare sul terreno dell'articolo 1. Quest'ultimo non garantisce pertanto in tutti i casi il diritto ad una compensazione integrale, perché degli obiettivi legittimi « d'utilità pubblica » possono militare per un rimborso inferiore al pieno valore di mercato (*Les saints monastères c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-A, §§ 70-71).

98§. La Corte rileva che i ricorrenti hanno ricevuto nella fattispecie l'indennità la più favorevole prevista dall'articolo 5 bis della legge n° 359 del 1992. In effetti, l'abbattimento ulteriore del 40 % non è stato applicato in questo caso (paragrafi 33 e 37 qui-sopra).

99§. La Corte nota poi che il prezzo definitivo d'indennizzo fu fissato a 82.890 ITL per metro quadrato allorquando il valore di mercato stimato del terreno era di 165.755 ITL per metro quadrato (paragrafi 29, 33, 34 e 37 qui -sopra).

100§. Inoltre, quest'ammontare è stato ulteriormente ridotto del 20 % a titolo d'imposta (paragrafo 38 qui-sopra).

101§. Infine, la Corte non perde di vista l'intervallo che è trascorso tra l'espropriazione e la fissazione definitiva dell'indennità (paragrafi 14 e 37 qui-sopra).

102§. Avuto riguardo al margine di discrezionalità che l'articolo 1 del Protocollo n° 1 lascia alle autorità nazionali, la Corte considera il prezzo percepito dai ricorrenti come non ragionevolmente in rapporto con il valore della proprietà espropriata (*Papachelas c. Grecia* [GC], n° 31423/96, § 49, CEDH 1999-II ; *Platakou c. Grecia*, n° 38460/97, § 54, CEDH 2001-I). Ne consegue che il giusto equilibrio è stato rotto.

103§. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

B. Sull'applicazione dell'articolo 5 bis della legge n° 359 del 1992

104§. I ricorrenti si lamentano poi dell'applicazione nel loro caso dell'articolo 5 bis della legge n° 359 del 1992, la cui adozione è intervenuta molto tempo dopo l'espropriazione del terreno. In conseguenza, l'indennizzo che essi potevano legittimamente aspettarsi, ai sensi della legge n° 2359 del 1865, è stato ridotto del 50%.

105§. Il Governo sostiene che l'applicazione retroattiva della disposizione in questione non pone alcun problema sotto l'angolo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Egli reitera le argomentazioni invocate nei paragrafi 75-77 qui-sopra.

106§. La Corte nota che le doglianze dei ricorrenti a tal riguardo si confondono con quelle che essi sollevano sotto l'angolo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, per quanto attiene all'equità della procedura. Avuto riguardo alla conclusione formulata al paragrafo 80, essa non reputa necessario di esaminarle separatamente sotto l'angolo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

107§. Ai sensi 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 non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.>>

A. Danno materiale

108§. I ricorrenti sollecitano una somma corrispondente alla differenza tra l'indennità che essi avrebbero percepito ai sensi della legge n° 2359 del 1865 e quella che a loro è stata liquidata in funzione dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992. Questa somma ammonta a 123.815, 56 euro in rapporto al 1983, l'anno dell'espropriazione. La stessa somma completa dell'interesse legale fino al 2003 ammonta a 405.891, 89 euro. Rivalutando il capitale in aggiunta all'interesse legale, questa somma ammonta a 585.717,09 euro.

109§. I ricorrenti reclamano inoltre il rimborso dell'imposta del 20% che è stato applicato sull'indennità, rivalutato e completo d'interessi. Questo importo ammonta a 125.191, 83 euro.

110§. Il Governo non si pronuncia.

111§. La Corte ha constatato che l'espropriazione subita dai ricorrenti soddisfaceva alla condizione di legalità e non era arbitraria (paragrafo 84 qui-sopra). L'atto del governo italiano che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione è un'espropriazione che sarebbe stata legittima se un indennizzo ragionevole fosse stato versato (paragrafo 102 qui-sopra). La Corte non ha neppure concluso per l'illegalità dell'applicazione dell'imposta del 20 % in quanto tale (paragrafo 100 qui-sopra), ma ha preso in conto questo elemento nella valutazione della causa. Infine, la Corte ha constatato la violazione del diritto ad un equo processo dei ricorrenti in ragione dell'applicazione al loro caso dell'articolo 5 *bis*.

112§. Tenuto conto di questi elementi, statuendo secondo equità, la Corte reputa ragionevole d'accordare ai ricorrenti la somma di 410.000 euro.

B. Danno morale

113§. I ricorrenti valutano in 6.000 euro la riparazione del pregiudizio morale subito da ciascuno di loro in ragione della durata della procedura ed in 6.500 euro la riparazione del pregiudizio morale risultante dall'iniquità del processo e dalla lesione del loro diritto al rispetto dei beni. In totale, i ricorrenti reclamano dunque 50.000 euro a titolo del pregiudizio morale.

114§. Il Governo non si pronuncia.

115§. Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte non si ritiene sufficientemente illuminata sui criteri da applicare per valutare il pregiudizio morale subito dai ricorrenti e considera quindi che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è matura per la decisione. Pertanto, è d'uopo riservare la questione e fissare la procedura ulteriormente, tendo conto dell'eventualità di un accordo tra lo Stato convenuto ed i ricorrenti (articolo 75 § 1 del Regolamento).

C. Spese legali

116§. Con fatture comprovanti, i ricorrenti reclamano 17.905, 99 euro per le spese legali sostenute nelle procedure davanti alle giurisdizioni nazionali, di cui 3.060 euro per la procedura istituita nell'ambito della legge « Pinto ».

Per quanto concerne le spese sostenute nella procedura davanti la Corte, i ricorrenti presentano una notula d'onorari e spese redatta sulla base della tariffa nazionale e sollecitano il rimborso di 46.207, 58 euro, di cui 2.207, 58 per spese, oltre l'imposta sul valore aggiunto (IVA).

117§°. Il Governo non si pronuncia.

118§. La Corte reputa che è d'uopo riservare la questione e fissare la procedura ulteriormente.

D. Interessi moratori

119§. La Corte giudica appropriato di basare il tasso degli interessi moratori sul tasso marginale d'interesse della Banca Centrale Europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Rigetta*, all'unanimità, l'eccezione preliminare del Governo ;
2. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ragione della durata della procedura ;
3. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ragione dell'assenza d'equità della procedura ;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 ;
5. *Dichiara*, all'unanimità,

- a) che lo Stato convenuto deve pagare, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva, conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le somme seguenti :
- i. 410.000 euro (quattro cento dieci mila euro) per danno materiale ;
 - ii. ogni ammontare che possa essere dovuto a titolo d'imposta sulla predetta somma ;
- b) che a decorrere dalla fine del predetto termine fino al pagamento, le suddette somme saranno maggiorate di un interesse semplice ad un tasso uguale al tasso marginale d'interesse della Banca Centrale Europea applicabile durante questo periodo, maggiorato di tre punti percentuali ;
6. *Dichiara*, per 6 voti contro 1, che la questione dell'articolo 41 non è matura per la decisione per il danno morale relativo alle violazioni constatate così come per le spese legali sostenute davanti le giurisdizioni nazionali per rimediare alle dette violazioni e per le spese affrontate nella procedura davanti la Corte.
7. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il surplus.

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto il 29 luglio 2004 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento.

Santiago QUESADA
Cancelliere aggiunto di sezione

Christos ROZAKIS
Presidente

COMMENTO

L'equo processo vieta la legge retroattiva in danno del proprietario espropriato per pubblica utilità.

(Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario emerito della Consulta per la Giustizia europea dei Diritti dell'Uomo*)

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha emesso una importantissima sentenza in data 29 luglio 2004 (caso Scordino contro Italia, n° 1), con cui ha censurato e sanzionato il comportamento dello Stato italiano che, allorquando è parte processuale, non disdegna di legiferare a proprio vantaggio e con effetto retroattivo, per influenzare la risoluzione di una lite, modificando in corso di causa i presupposti processuali ed i criteri su cui aveva fatto affidamento la parte privata sulla base della legislazione vigente al momento della presentazione della domanda giudiziale.

Tale principio è stato affermato dalla Corte di Strasburgo in materia di espropriazione per pubblica utilità ed in una fattispecie in cui lo Stato italiano, prima dell'espropriazione, aveva proceduto a tutte le formalità previste dalla legge.

La fattispecie, di cui in oggetto, differisce, dunque, da quella della cosiddetta "accessione invertita o espropriazione indiretta", già sanzionata dalla stessa Corte

di Strasburgo, come prassi (all'italiana) contraria ai principi della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (¹).

La presente fattispecie ha preso in esame un processo civile, avente per oggetto la determinazione dell'indennità d'espropriazione dovuta al proprietario di un terreno edificabile, su cui effettivamente erano state costruite delle abitazioni da parte di una Cooperativa edilizia conformemente al piano regolatore generale ed al piano urbanistico di zona.

Nella fattispecie esaminata dalla Corte di Strasburgo, l'occupazione del terreno era avvenuta nel 1981, il decreto l'espropriazione era stato emesso nel 1983 ed il proprietario nel 1984 aveva intimato all'ente espropriante (comune di Reggio Calabria) di fissare l'indennità definitiva secondo la legge n° 2359 del 1865, all'epoca ancora vigente, dopo la sentenza n° 223 del 15 luglio 1983, della Corte Costituzionale che aveva dichiarato incostituzionale la legge n° 385 del 1980.

Pertanto, in forza della legge n° 2359 del 1865, articolo 39, al proprietario espropriato di un terreno edificabile spettava un'indennità d'espropriazione pari al valore di mercato.

Ciò nonostante, nel 1989, l'ente espropriante aveva fissato l'indennità a meno della metà del valore di mercato.

Nel 1990, contestando l'ammontare di questa indennità, l'espropriato aveva convenuto in giudizio l'ente pubblico espropriante ed aveva chiesto che l'indennità fosse calcolata conformemente alla legge n° 2359 del 1865, cioè pari al valore di mercato.

Nel 1991 il perito nominato dalla Corte d'appello determinava il valore di mercato del terreno.

Nelle more del processo, nell'agosto 1992 entrava in vigore la legge n° 359 del 1992 (conversione in legge con modifiche del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), che prevedeva nel suo articolo 5 *bis* dei nuovi criteri per calcolare l'indennità d'espropriazione dei terreni edificabili. Per espressa volontà del legislatore la legge s'applicava alle procedure giudiziali in corso.

Nel 1993, la Corte d'appello disponeva la rinnovazione della perizia al fine di determinare l'indennità d'espropriazione secondo i peggiorativi (in danno per l'espropriato), nuovi criteri introdotti con l'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

Nel 1994, l'esperto determinava il valore di mercato del terreno alla data dell'espropriazione e fissava l'indennità di espropriazione a circa la metà, in applicazione dei criteri introdotti dall'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992, a

¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, 11 dicembre 2003; caso Carbonara e Ventura c. Italia, ricorso n. 24638/94. Sentenza sul *quantum debeatur*. Articolo 41 Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (equa soddisfazione), (violazione dell'articolo 1 del Protocollo n°1, sul diritto di proprietà, in ipotesi di accessione invertita = espropriazione indiretta). Stante la mancata restituzione dell'area acquisita illegalmente e proprio a motivo dell'illiceità dell'acquisizione, l'indennizzo a carico dello Stato italiano deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale del bene.

Conforme: Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, 30 ottobre 2003; caso Belvedere Alberghiera S.R.L. c. Italia, ricorso n. 31524/96. Sentenza sul *quantum debeatur*.

prescindere dall'ulteriore abbattimento del 40 % previsto dalla legge nei casi in cui l'espropriato non avesse concluso un accordo per la cessione del terreno.

Nel 1996, la Corte d'appello di Reggio Calabria dichiarava che il proprietario del terreno e per esso i suoi eredi nelle more succeduti, avevano diritto ad un'indennità d'espropriazione calcolata secondo l'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992, senza però applicare l'abbattimento ulteriore del 40 % previsto dalla legge nel caso di cessione volontaria, poiché nella fattispecie, al momento dell'entrata in vigore della legge del 1992, l'espropriazione era già avvenuta fin dal 1983.

Nel 1998, questa sentenza venne confermata dalla Corte di cassazione italiana.

I proprietari hanno effettivamente percepito tale indennità, ulteriormente decurtata, però, ai fini fiscali dalla ritenuta alla fonte del 20 % ai sensi della legge n° 413 del 30 dicembre 1991.

La Corte di Strasburgo, adita dai proprietari espropriati, ha passato in rassegna tutta la legislazione italiana, costituzionale ed ordinaria (fino al Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione D.P.R. n° 327 del 2001, successivamente modificato dal decreto legislativo n° 302 del 2002) e la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Cassazione italiana *in subiecta materia*, giungendo alla conclusione che effettivamente, con riferimento all'espropriazione avvenuta nel 1983, al momento della presentazione della domanda giudiziale nei confronti dell'ente pubblico espropriante nel 1990, era vigente la legge n° 2359 del 1865, che nel suo articolo 39, prevedeva che, in caso d'espropriazione di un terreno edificabile, l'indennità da versare dovesse corrispondere al valore di mercato del terreno al momento dell'espropriazione.

Confrontando il parametro del valore di mercato con quello introdotto dall'articolo 5 *bis* della legge n° 359 dell' 8 agosto 1992, la Corte di Strasburgo ha accertato che la nuova indennità corrisponde al 50 % del valore di mercato nel caso <<cessione volontaria>> del terreno ed in caso contrario al 30 % del valore di mercato. In ogni caso, da questi diversi ammontari andava ulteriormente detratto il 20 % a titolo d'imposta alla fonte, siccome prevista dall'articolo 11 della legge n° 413 del 1991.

Nella fattispecie in esame, la Corte di Strasburgo ha accertato che ai proprietari era stato applicato il trattamento più favorevole (50 % del valore del loro bene), ma a seguito ed in ragione dell'imposta alla fonte prevista dalla legge n° 413 del 1991, l'indennità d'espropriazione netta che a loro era stata corrisposta corrispondeva al 40%, cioè meno della metà del valore di mercato del terreno.

La Corte di Strasburgo ha affrontato il caso sotto due profili, quello dell'equo processo (garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo) e quello del diritto al rispetto dei beni (garantito dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 1 alla stessa Convenzione).

EQUO PROCESSO E RETROATTIVITA' DELLE LEGGI IN MATERIA CIVILE.

Sotto questo profilo, la Corte, pur riconoscendo in astratto la possibilità di leggi retroattive in materia civile ⁽¹⁾, ha vigorosamente affermato che, salvi imperiosi

¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, (*Zielinskie Pradal & Gonzales c. Francia* [GC], n° 24846/94 e 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII ; *Raffineries grecques Strane Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-B ;

motivi d'interesse generale, è vietata l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo d'influenzare la risoluzione giudiziaria della lite, specie allorché lo Stato (legislatore) è anche parte processuale in quel giudizio ⁽¹⁾. Nel caso di specie, era indubitabile che i giudici avevano dovuto modificare <<a detrimento degli interessati, con effetti retroattivi, l'indennizzo che questi potevano legittimamente attendersi ai sensi della legge n° 2359 del 1865, in vigore al momento della presentazione del ricorso per indennizzo davanti le giurisdizioni nazionali. Per l'effetto dell'applicazione dell'articolo 5 bis, i ricorrenti sono stati privati di una parte sostanziale dell'indennizzo cui essi potevano pretendere.>>.

La retroattività della legge non poteva applicarsi a vantaggio di una parte processuale che aveva il potere di fare quella stessa legge, su misura, a suo proprio vantaggio. In tal modo la Corte di Strasburgo ha censurato ancora una volta la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana ⁽²⁾.

L'importanza di questo principio travalica, a nostro sommo avviso, i confini della materia dell'espropriazione per pubblica utilità per estendersi a qualsiasi altra materia civile che veda contrapposti lo Stato e la persona privata, quindi anche la materia amministrativa o fiscale.

Anche con i limiti della giurisdizione della Corte di Strasburgo in materia fiscale, come lo abbiamo già sostenuto ⁽³⁾, noi riteniamo che lo Stato legislatore non possa modificare le regole del gioco processuale allorché esso è già iniziato. Si sottolinea che nella presente fattispecie la Corte di Strasburgo ha esaminato il problema della retroattività solo sotto il profilo dell'equo processo ex art. 6 § 1 della Convenzione, astenendosi dall'esaminare la retroattività sotto l'angolo del diritto al rispetto dei beni di cui all'articolo 1 del Protocollo n° 1 e neppure prendendo una specifica posizione di per sé sulla ritenuta fiscale.

In tale ottica, siamo fiduciosi che la concorrente applicazione delle predette due norme della Convenzione offra sicuramente una tutela più ampia per il contribuente anche in una materia <<border line>> come quella fiscale.

RISPETTO DEI BENI ED ESIGUITA' DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE.

Sotto questo ulteriore profilo, la Corte ha genericamente affermato che è consentito agli Stati, per il raggiungimento degli obiettivi legittimi « d'utilità pubblica » erogare un rimborso inferiore al pieno valore di mercato, ma sia in considerazione dell'enorme divario dell'indennità erogata con il valore della proprietà espropriata, sia per l'intervallo che è trascorso tra l'espropriazione (*de facto* 1981, *de jure* 1983) e la fissazione definitiva dell'indennità (1998), ha

Papageorgiou c. Grecia, sentenza del 22 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1997-VI).

¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, (*Anagnostopoulou e altri c. Grecia*, n° 39374/98, §§ 20-21, CEDH 2000-XI).

² M. de Stefano, *Legge Pinto sull'equa riparaazione: conflitto tra Cassazione e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in "il fisco" n. 26 del 7 luglio 2003, pag. 4033 ss..

³ M. de Stefano, *Perfetta simmetria tra Cassazione italiana e Corte di Strasburgo sulla natura del contenzioso fiscale*, in "il fisco" (anno 2004, del 05 luglio 2004, n. 27, I, pag. 4233 ss.).

M. de Stefano : <<Il mancato o ritardato rimborso delle imposte costituisce violazione dei diritti umani>>, in "il fisco" (anno 2003, n. 36, I, pag. 5597).

ritenuto che il giusto equilibrio tra interessi pubblici e diritto dei privati fosse stato rotto. La Corte di Strasburgo non ha affrontato in dettaglio il profilo dei singoli criteri dell'art. 5 bis della legge 359 del 1992 e tantomeno la legittimità della tassazione fiscale ex articolo 11 della legge n° 413 del 1991, limitandosi al risultato finale e ad uno sguardo di assieme del composito mosaico delle vessazioni inflitte al proprietario, ivi compresa la durata del processo per la determinazione dell'indennità di espropriazione che ha costituito, peraltro, una autonoma e separata statuizione di violazione da parte della stessa Corte di Strasburgo.

Si può ipotizzare e prevedere in futuro, comunque, che poiché nel caso di specie gli espropriati avevano ricevuto una indennità di espropriazione con i criteri più favorevoli per loro, previsti dall'articolo 5 bis della legge 359 del 1992, senza l'abbattimento del 40% in caso di mancato accordo per la cessione del bene, quest'ultimo istituto di per sé non mancherà di formare oggetto di ulteriore controllo da parte della Corte di Strasburgo.

Tornando ad esaminare la concorrente (ed accertata dalla Corte di Strasburgo) violazione della durata della procedura giudiziale per la determinazione dell'indennità di espropriazione, va osservato che la fattispecie in esame non costituisce un caso isolato, ma è prassi inveterata davanti a tutti i giudici italiani.

La Corte di Strasburgo ne era ben consapevole e, pertanto, ha voluto ribadire espressamente che l'eccessiva durata delle procedure in materia civile costituisce una "prassi illecita" (rispetto alla Convenzione europea) che non è stata ancora eliminata nel 1998, malgrado le numerosissime e risalenti condanne dell'Italia davanti alla Corte di Strasburgo⁽¹⁾.

SULL'ENTITÀ DELL'EQUA SODDISFAZIONE ALLA PARTE LESA.

I ricorrenti avevano richiesto alla Corte di Strasburgo a titolo di danno materiale una somma corrispondente alla differenza tra quanto percepito e quanto loro spettante secondo il valore di mercato, maggiorata degli interessi legali e della rivalutazione e la restituzione dell'imposta del 20% maggiorata degli interessi legali e della rivalutazione, per complessivi 710.000 euro circa.

La Corte di Strasburgo ha liquidato, secondo equità, a titolo di danno materiale la somma di 410.000 euro e si è riservata nel prosieguo del processo di determinare l'entità del danno morale per l'eccessiva durata della procedura, così come l'entità delle spese legali, sia quelle sostenute nelle procedure davanti alle giurisdizioni nazionali, sia quelle sostenute nella procedura davanti la Corte.

Tutto ciò conferma il consueto pragmatismo della Corte di Strasburgo che ha tenuto in conto il risultato finale e lo sguardo di assieme del composito mosaico delle vessazioni inflitte al proprietario, senza entrare nel dettaglio delle singole violazioni al fine di stabilirne il nesso di causalità sul danno.

CONCLUSIONI ED IPOTESI DIALETTICHE

La fattispecie all'esame della Corte di Strasburgo presentava una molteplicità di violazioni alle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte,

¹ M. de Stefano, *Tabella di valutazione del danno morale per la durata non ragionevole dei processi, secondo la recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, elaborata dall'avv. Maurizio de Stefano*, in "Impresa" n. 12 del 31 dicembre 2001, pag. 1903/1927, ETI-De Agostini Professionale; vedi anche sul sito internet: <http://www.dirittiuomo.it/>

come suo costume, non le ha esaminate tutte al fine di statuire la condanna dello Stato inadempiente; alcune le ha considerate concorrenti, altre le ha ritenute assorbite senza necessità di pronuncia separata ⁽¹⁾.

Tra le varie violazioni concorrenti, vi era quella della durata del processo davanti ai giudici nazionali per la determinazione dell'ammontare dell'indennità di espropriazione.

Nella fattispecie in esame davanti alla Corte di Strasburgo, i ricorrenti avevano presentato il loro ricorso alla stessa Corte, in pendenza del processo davanti ai giudici nazionali, ma per quanto riguarda la doglianza relativa alla durata dello stesso, conseguentemente all'introduzione in Italia del rimedio interno di cui alla cosiddetta Legge Pinto n. 89 del 2001, hanno dovuto riproporre tale doglianza davanti ad una Corte d'appello italiana, fermo restando il ricorso alla Corte di Strasburgo per le ulteriori violazioni ed all'esito di tale rimedio interno hanno riproposto nuovamente all'esame della Corte di Strasburgo anche la doglianza sulla durata del processo.

La Corte di Strasburgo, per quanto riguarda la doglianza sulla durata, ha statuito positivamente sull'*an debeat*, ma si è riservata di pronunciarsi sul *quantum* del danno morale ed ha circoscritto il nesso del danno materiale unicamente sulle altre doglianze.

Ciò dimostra l'autonomia della violazione circa la eccessiva durata del processo, che pure è stata considerata dalla Corte di Strasburgo come una frazione del più ampio periodo di tempo intercorso tra l'espropriazione ed il pagamento dell'indennità ed uno degli elementi rilevanti nell'alveo della violazione del diritto al rispetto dei beni.

Tutto ciò pone all'interprete alcune perplessità di ordine procedurale per i ricorsi alla Corte di Strasburgo, *in subiecta materia* (espropriazione).

Va ricordato che la Corte di Strasburgo può essere adita entro e non oltre i sei mesi successivi al passaggio in giudicato della sentenza di ultimo grado che definisce il processo nazionale e previo esaurimento delle vie di ricorso interne, intese come obbligo per la vittima di consentire allo Stato di porre rimedio alle violazioni della Convenzione europea che si intende denunciare alla stessa Corte europea.

Per quanto riguarda la violazione concernente la eccessiva durata del processo, la vittima deve obbligatoriamente esperire il rimedio di cui alla Legge Pinto n. 89 del 2001. Tale rimedio interno deve essere avviato entro e non oltre gli stessi sei mesi successivi al passaggio in giudicato della sentenza di ultimo grado che definisce il processo nazionale (per la determinazione dell'indennità di espropriazione).

La coincidenza temporale dei due termini: sia quello per ricorrere a Strasburgo per tutte le violazioni diverse da quella sulla durata, sia quello per ricorrere davanti ad una Corte d'appello nazionale per la durata del processo, dimostra, a nostro sommo avviso, la autonomia di quest'ultima e del resto la Corte di Strasburgo lo

¹ § 106. La Corte nota che le doglianze dei ricorrenti a tal riguardo si confondono con quelle che essi sollevano sotto l'angolo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, per quanto attiene all'equità della procedura. Avuto riguardo alla conclusione formulata al paragrafo 80, essa non reputa necessario di esaminarle separatamente sotto l'angolo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

ha già dichiarato recentemente in altri casi con le sue decisioni sulla ricevibilità di analoghi ricorsi (¹).

Per effetto di tale concorso di procedure, nazionale ed internazionale, la vittima se non vuole rischiare la declaratoria dell'irricevibilità del suo ricorso a Strasburgo per quanto riguarda le violazioni sull'equo processo e sul diritto al rispetto dei beni, dovrà proporre obbligatoriamente il suo ricorso a Strasburgo entro e non oltre gli stessi sei mesi successivi al passaggio in giudicato della sentenza di ultimo grado che definisce il processo nazionale (per la determinazione dell'indennità di espropriazione).

Per contro, se il processo nazionale (per la determinazione dell'indennità di espropriazione) si protrae in maniera abnorme (come avviene talvolta per decenni), la vittima potrà proporre il ricorso a Strasburgo anche in pendenza dello stesso processo nazionale, deducendo che quest'ultimo non costituisce un rimedio effettivo, allorquando la sua fattispecie integra gli estremi ed i connotati del presente caso Scordino (n.1), già esaminato dalla Corte di Strasburgo siccome in contrasto con le norme della Convenzione europea.

¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, caso Maselli contro Italia. Decisione Parziale del 30 maggio 2002 sulla ricevibilità del Ricorso n° 63866/00. Non ammissibilità dell'esame nel merito, della violazione allegata dal ricorrente circa il termine non ragionevole di durata di un processo civile (articolo 6 della Convenzione), a seguito del mancato esperimento della procedura di cui alla legge italiana del 24 marzo 2001 n. 89, "legge Pinto", entrata in vigore dopo la presentazione del ricorso alla Corte europea, ma prima della decisione sulla ricevibilità da parte della stessa Corte (la lite aveva per oggetto l'indennizzo dovuto per l'espropriazione indiretta di un suo terreno).

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, caso Maselli contro Italia. Decisione Finale del 01 aprile 2004 sulla ricevibilità del Ricorso n° 63866/00. Ammissibilità dell'esame nel merito della violazione allegata dal ricorrente circa l'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, alla Convenzione europea dei Diritti Umani, con riferimento all'espropriazione indiretta (accessione invertita per pubblica utilità) di un suo terreno per cui lo stesso ricorrente non ha ricevuto l'intero indennizzo, che pur aveva reclamato nel corso di un processo civile durato dodici anni e non ancora definito neppure in primo grado.

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, caso Acciardi e Campagna contro Italia. Decisione del 6 Aprile 2004 sulla ricevibilità del Ricorso n° 41040/98. Non ammissibilità dell'esame nel merito, della violazione allegata dai ricorrenti circa il termine non ragionevole di durata di un processo civile (articolo 6 della Convenzione), a seguito del mancato esperimento della procedura di cui alla legge italiana del 24 marzo 2001 n. 89, "legge Pinto", entrata in vigore dopo la presentazione del ricorso alla Corte europea, ma prima della decisione sulla ricevibilità da parte della stessa Corte (la lite aveva per oggetto l'indennizzo dovuto per l'espropriazione indiretta di un suo terreno). Per contro, la stessa Corte ha ritenuto l'ammissibilità dell'esame nel merito della violazione allegata dai ricorrenti circa l'illegalità della procedura di esproprio, anche in pendenza (da circa venti anni) del processo nazionale di primo grado per la determinazione dell'indennità di esproprio.

Infatti, ove non intervenga una pronta riforma della materia da parte del legislatore o della giurisprudenza italiana, come sarebbe d'obbligo ⁽¹⁾, l'esito del processo nazionale non potrebbe dare alla vittima risultati migliori.

In conclusione, quantomeno e limitatamente alla decurtazione del valore di mercato del bene espropriato operata dai giudici nazionali con i criteri di cui all'articolo 5 bis della legge 359 del 1992, già sussiste la violazione delle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e (a nostro personale avviso) potrebbe proporsi un ricorso diretto alla Corte europea di Strasburgo già dopo la sentenza di primo grado che determini l'indennità di espropriazione, senza dover esperire tutti gli ulteriori gradi di giudizio a livello nazionale.

¹ Per contro e da ultimo, Cassazione italiana, sez. I civile, sentenza dell'11 giugno 2004, n.11098, ha ribadito l'applicazione retroattiva dei criteri di cui al comma 7 bis dell'art. 5 bis d.l. n. 333 del 1992 (conv., con modif., nella legge n. 359 del 1992), introdotto dall'art. 3, comma sessantacinquesimo, della legge n. 662 del 1996 con riguardo alle occupazioni intervenute anteriormente al 30 settembre 1996.