



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA COLAZZO c. ITALIA

(Ricorso n. 63633/00)

SENTENZA

STRASBURGO

13 ottobre 2005

DEFINITIVA

13/01/2006

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Colazzo c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in una camera composta da:

C.L. ROZAKIS, *presidente*,

P. LORENZEN,

N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

V. ZAGREBELSKY,

E. STEINER,

K. HAJIYEV, *giudici*,

e da S. NIELSEN, *cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 22 settembre 2005,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 63633/00) proposto contro la Repubblica italiana con il quale quattro cittadini di tale Stato, i sigg. William Colazzo, Massimo Colazzo, Donata Colazzo e Maria Teresa Sbocchi («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 23 marzo 2000 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono rappresentati dall'avv. P. Gigante, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato da U. Leanza e successivamente da I. M. Braguglia, agenti, e da F. Crisafulli e successivamente da N. Lettieri, co-agenti..

3. In particolare, i ricorrenti lamentavano un'ingiustificata violazione del loro diritto al rispetto dei loro beni.

4. Il ricorso è stato assegnato alla prima sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento). All'interno di questa, la camera incaricata di esaminare la causa (articolo 27 § 1 della Convenzione) è stata costituita conformemente all'articolo 26 § 1 del regolamento.

5. Con decisione del 25 marzo 2004, la Corte ha riunito al merito il terzo punto dell'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne ed ha dichiarato ricevibile il ricorso (articolo 54 § 3 del regolamento).

6. In seguito alla decisione di ricevibilità del presente ricorso, i ricorrenti non hanno depositato osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento). Il Governo ha depositato tali osservazioni.

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 modificata (articolo 52 § 1).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

8. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1923, 1968, 1957 e 1933. Risiedono rispettivamente a Castrignano dei Greci (Lecce) e a Roma.

9. La prima ricorrente, sig.ra William Colazzo, era proprietaria di un terreno edificabile di 18.465 metri quadrati, sito a Castrignano dei Greci e registrato al catasto, foglio 5, particelle 81 e 146.

10. Gli altri ricorrenti hanno ereditato da un terzo («il terzo»), insieme ad un'altra persona («l'altro erede»), un terreno edificabile di 17.667 metri quadrati, sito a Castrignano dei Greci e registrato al catasto, foglio 5, particella 145.

11. Con decreto del 1° febbraio 1980, il consiglio comunale di Castrignano dei Greci approvò il progetto di costruzione di un polo di attività sui terreni della prima ricorrente e del terzo.

12. Con decreto del 5 marzo 1987, il comune di Castrignano dei Greci autorizzò l'occupazione d'urgenza di due porzioni di quei terreni, vale a dire rispettivamente 13.281 e 12.248 metri quadrati, per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'occupazione materiale, in previsione della loro espropriazione, al fine di procedere alla costruzione del polo di attività.

13. Il 6 ottobre 1987, il comune di Castrignano dei Greci procedette all'occupazione materiale di quelle porzioni dei terreni e avviò i lavori di costruzione.

14. Con atto notificato il 28 settembre 1990, la prima ricorrente e il terzo citarono il comune di Castrignano dei Greci davanti al tribunale di Lecce.

15. Essi denunciavano che l'occupazione del terreno era divenuta illegittima per essersi protratta oltre il termine autorizzato e che i lavori di costruzione erano terminati senza che si fosse proceduto all'espropriazione formale del terreno e al pagamento di un'indennità. Alla luce di tali considerazioni, essi chiedevano una somma corrispondente al valore venale dei terreni.

16. L'istruzione della causa iniziò il 14 dicembre 1990.

17. Nel corso del processo, il 4 febbraio 1993, fu depositata in cancelleria una prima perizia. Il perito stimò in 12.000 ITL al metro quadrato il valore venale dei terreni della prima ricorrente e del terzo al momento dell'occupazione.

18. Il 16 maggio 1994, fu depositata in cancelleria una seconda perizia. Il perito stimò in circa 5.000 ITL al metro quadrato il valore venale nel 1989 dei terreni occupati.

19. Il 10 novembre 1995 il terzo morì. Il 1° dicembre 1995, il secondo, il terzo e il quarto ricorrente, nonché l'altro erede, si costituirono nel procedimento.

20. Con una terza perizia depositata in cancelleria il 29 agosto 2000, il perito stimò in 12.000 ITL al metro quadrato il valore venale nel 1988 dei terreni occupati.

21. Con una quarta perizia depositata in cancelleria il 22 ottobre 2002, il perito stimò che la trasformazione irreversibile delle porzioni dei terreni occupate si era verificata il 28 settembre 1988, vale a dire al momento della fine dei lavori di costruzione. Il perito stimò in 57.440.250 ITL, ossia 2.250 ITL al metro quadrato, il valore venale complessivo dei terreni al momento della loro trasformazione irreversibile. Inoltre, il perito stimò in 32.080.000 ITL nel 1988 l'importo dell'indennità complessiva dovuta ai sensi della legge n. 662 del 1996, entrata in vigore nel frattempo, e in 71.000.000 ITL nel 1988 l'importo del risarcimento complessivo dovuto per la distruzione, nel corso dei lavori, delle colture e dei manufatti presenti sul terreno.

22. Con sentenza depositata in cancelleria il 31 maggio 2004, il tribunale di Lecce dichiarò che i ricorrenti e l'altro erede dovevano considerarsi privati dei loro beni a decorrere dal 28 settembre 1988 per effetto della costruzione dell'opera pubblica, in applicazione del principio dell'espropriazione indiretta.

23. Secondo il tribunale, il valore venale dei terreni al momento della loro trasformazione irreversibile era di 5.000 ITL al metro quadrato.

24. Alla luce di queste considerazioni, il tribunale condannò l'amministrazione a versare alla prima ricorrente le somme di 35.934,24 EUR, a titolo di indennità per la perdita del terreno calcolata ai sensi della legge n. 662 del 1996 nonché di risarcimento per la distruzione delle colture e dei manufatti esistenti sul terreno, e di 75.976,86 EUR a titolo di interessi e di rivalutazione su tale indennità.

25. Quanto agli altri ricorrenti e all'altro erede, il tribunale condannò il comune a versare loro le somme di 43.339,91 EUR, a titolo di indennità per la perdita del terreno calcolata ai sensi della legge n. 662 del 1996 nonché di risarcimento per la distruzione delle colture e dei manufatti esistenti sul terreno, e di 91.634,89 EUR a titolo di interessi e di rivalutazione su tale indennità.

26. Con atto notificato il 2 maggio 2005, il comune di Castrignano dei Greci interpose appello avverso la sentenza del tribunale di Lecce davanti alla corte d'appello di Lecce.

27. Il 19 maggio 2005, la parte ricorrente ha comunicato che il procedimento è ancora pendente dinanzi alla corte d'appello di Lecce.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

a) L'occupazione d'urgenza di un terreno

28. Nel diritto italiano, la procedura accelerata di esproprio consente all'amministrazione di occupare un terreno e di costruirvi prima dell'espropriazione. Dopo aver dichiarato di pubblica utilità l'opera da realizzare e adottato il progetto edilizio, l'amministrazione può decretare l'occupazione d'urgenza delle zone da espropriare per un determinato periodo di tempo non superiore a cinque anni (articolo 20 della legge n. 865 del 1971). Questo decreto perde efficacia ove l'occupazione materiale del terreno non segua nel termine di tre mesi dall'emanazione dello stesso. Prima della fine del periodo di occupazione autorizzata, deve essere adottato un decreto di espropriazione formale.

29. L'occupazione autorizzata di un terreno dà diritto ad un'indennità di occupazione. La Corte costituzionale ha riconosciuto, nella sentenza n. 470 del 1990, il diritto di agire immediatamente in giudizio al fine di richiedere l'indennità di occupazione fin dal momento in cui il terreno viene materialmente occupato, senza dovere attendere che l'amministrazione proceda ad un'offerta di indennizzo.

b) Il principio dell'espropriazione indiretta («occupazione acquisitiva» o «accessione invertita»)

30. Negli anni '70, diverse amministrazioni locali procedettero ad occupazioni d'urgenza di terreni alle quali non fecero seguito decreti di espropriazione. I giudici italiani si trovarono di fronte a casi in cui il proprietario di un terreno aveva perso *de facto* la disponibilità di questo a causa dell'occupazione e della realizzazione di lavori di costruzione di un'opera pubblica. Rimaneva da sapere se l'interessato avesse perso anche la proprietà del terreno semplicemente a causa dei lavori effettuati.

1. La giurisprudenza prima della sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di cassazione

31. La giurisprudenza era estremamente divisa su quali fossero gli effetti della costruzione di un'opera pubblica su un terreno occupato illegittimamente. Per occupazione illegittima, si deve intendere un'occupazione illegittima *ab initio*, ovvero un'occupazione inizialmente autorizzata e divenuta senza titolo in un secondo momento, in quanto il titolo stesso è stato annullato o l'occupazione si è protratta oltre il termine autorizzato senza che sia intervenuto un decreto di espropriazione.

32. Secondo una prima giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione non perdeva la proprietà del terreno dopo il

completamento dell'opera pubblica. Tuttavia, egli non poteva chiedere la rimessione in pristino del terreno e poteva limitarsi ad avviare un'azione di risarcimento dei danni per occupazione abusiva, azione non soggetta a prescrizione stante il carattere permanente dell'illiceità derivante dall'occupazione. L'amministrazione poteva in qualsiasi momento adottare una decisione formale di espropriazione; in tal caso, l'azione di risarcimento si trasformava in controversia riguardante l'indennità di espropriazione e i danni erano dovuti solo per il periodo precedente al decreto di espropriazione per il mancato godimento del terreno (si vedano, tra le altre, le sentenze della Corte di cassazione n. 2341 del 1982, n. 4741 del 1981, n. 6452 e n. 6308 del 1980).

33. In base a una seconda giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione non perdeva la proprietà del terreno e poteva chiedere la rimessione in pristino, qualora l'amministrazione avesse agito in assenza di pubblica utilità (si vedano, ad esempio, Corte di cassazione, sentenza n. 1578 del 1976, sentenza n. 5679 del 1980).

34. Secondo una terza giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione perdeva automaticamente la proprietà dello stesso al momento della trasformazione irreversibile del bene, vale a dire al momento del completamento dell'opera pubblica. L'interessato aveva il diritto di chiedere il risarcimento dei danni (si veda la sentenza della Corte di cassazione n. 3243 del 1979).

2. La sentenza della Corte di cassazione n. 1464 del 1983

35. Con sentenza del 16 febbraio 1983, la Corte di cassazione, deliberando a sezioni unite, risolse il conflitto di giurisprudenza e adottò la terza soluzione. Fu così sancito il principio dell'espropriazione indiretta (accessione invertita od occupazione acquisitiva). In virtù di questo principio, l'amministrazione acquisisce *ab origine* la proprietà di un terreno senza procedere ad un'espropriazione formale qualora, dopo l'occupazione del terreno, e indipendentemente dalla legittimità dell'occupazione, l'opera pubblica sia stata realizzata. Se l'occupazione è *ab initio* senza titolo, il trasferimento di proprietà si verifica al momento dell'ultimazione dell'opera pubblica. Qualora l'occupazione del terreno sia stata inizialmente autorizzata, il trasferimento di proprietà avviene alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata. Nella stessa sentenza, la Corte di cassazione precisò che, in tutti i casi di espropriazione indiretta, l'interessato ha diritto ad una riparazione integrale, poiché l'acquisizione del terreno è avvenuta senza titolo. Tuttavia, la riparazione non viene corrisposta automaticamente; spetta all'interessato chiedere il risarcimento dei danni. Inoltre, il diritto al risarcimento è soggetto al termine di prescrizione previsto in caso di responsabilità per fatto illecito, vale a dire cinque anni, con decorrenza dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

3. La giurisprudenza dopo la sentenza della Corte di cassazione n. 1464 del 1983

a) La prescrizione

36. In un primo tempo, la giurisprudenza riteneva che non dovesse essere applicato alcun termine di prescrizione, poiché l'occupazione senza titolo del terreno costituiva un fatto illecito permanente. La Corte di cassazione, nella sentenza n. 1464 del 1983, affermò che il diritto al risarcimento era soggetto ad un termine di prescrizione di cinque anni. In seguito, la prima sezione della Corte di cassazione affermò che doveva applicarsi un termine di prescrizione di dieci anni (sentenze n. 7952 del 1991 e n. 10979 del 1992). Con sentenza del 22 novembre 1992, la Corte di cassazione a sezioni riunite ha risolto definitivamente la questione, stabilendo che il termine di prescrizione è di cinque anni e inizia a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

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

37. In tale sentenza, la Corte costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione il principio dell'espropriazione indiretta, essendo tale principio ancorato ad una disposizione legislativa, vale a dire l'articolo 2043 del codice civile che regola la responsabilità da fatto illecito. Secondo la sentenza, il fatto che l'amministrazione diventi proprietaria di un terreno traendo beneficio dal suo comportamento illecito non pone alcun problema sul piano costituzionale, poiché l'interesse pubblico, vale a dire la conservazione dell'opera pubblica, prevale sull'interesse del privato, quindi sul diritto di proprietà di quest'ultimo. La Corte costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione applicare all'azione di riparazione il termine di prescrizione di cinque anni, come previsto dall'articolo 2043 del codice civile per responsabilità da fatto illecito.

c) Casi di non applicazione del principio dell'espropriazione indiretta

38. L'evoluzione giurisprudenziale mostra che il meccanismo attraverso il quale la costruzione di un'opera pubblica comporta il trasferimento di proprietà del terreno a beneficio dell'amministrazione presenta alcune eccezioni.

39. Nella sentenza n. 874 del 1996, il Consiglio di Stato ha affermato che non vi è espropriazione indiretta qualora le decisioni dell'amministrazione e il decreto di occupazione d'urgenza siano stati annullati dai giudici amministrativi; se così non fosse, la decisione giudiziaria risulterebbe svuotata di sostanza.

40. Nella sentenza n. 1907 del 1997, la Corte di cassazione a sezioni unite ha affermato che l'amministrazione non diventa proprietaria di un terreno quando le decisioni da essa adottate e la dichiarazione di pubblica utilità debbano essere considerate nulle *ab initio*. In questo caso,

l'interessato conserva la proprietà del terreno e può chiedere la *restitutio in integrum*. In alternativa, può chiedere il risarcimento dei danni. L'illiceità in questi casi ha un carattere permanente e nessun termine di prescrizione trova applicazione.

41. Nella sentenza n. 6515 del 1997, la Corte di cassazione a sezioni unite ha affermato che non vi è trasferimento di proprietà quando la dichiarazione di pubblica utilità sia stata annullata dai giudici amministrativi. In questo caso, il principio dell'espropriazione indiretta non trova applicazione. L'interessato, che conserva la proprietà del terreno, ha la possibilità di chiedere la *restitutio in integrum*. La presentazione di una domanda di risarcimento dei danni comporta una rinuncia alla *restitutio in integrum*. Il termine di prescrizione di cinque anni inizia a decorrere dal momento in cui la decisione del giudice amministrativo diventa definitiva.

42. Nella sentenza n. 148 del 1998, la prima sezione della Corte di cassazione ha seguito la giurisprudenza delle sezioni unite e affermato che il trasferimento di proprietà per effetto dell'espropriazione indiretta non si verifica qualora la dichiarazione di pubblica utilità alla quale era collegato il progetto edilizio sia stata considerata invalida *ab initio*.

43. 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 dichiarazione di pubblica utilità valida.

44. È opportuno confrontare questa giurisprudenza con la legge n. 458 del 1988 e con il Testo unico delle disposizioni in materia di espropriazione, entrato in vigore il 30 giugno 2003.

4. La legge n. 458 del 27 ottobre 1988

45. 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».

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

5. L'importo del risarcimento in caso di espropriazione indiretta

47. Stando alla giurisprudenza del 1983 della Corte di cassazione in materia di espropriazione indiretta, all'interessato era dovuta una riparazione integrale del danno subito, sotto forma di risarcimento danni per la perdita del terreno, per compensare la perdita di proprietà derivante dall'occupazione illegittima.

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

49. In virtù della legge finanziaria n. 662 del 1996, che fece seguito alla disposizione dichiarata incostituzionale, l'indennizzo integrale non può essere accordato per un'occupazione di terreno che ha avuto luogo prima del 30 settembre 1996. In quest'ottica, l'indennizzo corrisponde all'importo dell'indennità prevista per il caso di un'espropriazione formale, nell'ipotesi più favorevole al proprietario, aumentato del 10%.

50. 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 è possibile chiedere un'indennità integrale, a concorrenza del valore venale del terreno, qualora l'occupazione e la privazione del terreno non siano avvenute per causa di pubblica utilità.

6. La giurisprudenza dopo le sentenze della Corte del 30 maggio 2000 nelle cause Belvedere Alberghiera e Carbonara e Ventura

51. Con sentenze nn. 5902 e 6853 del 2003, la Corte di cassazione a sezioni unite si è pronunciata nuovamente sul principio dell'espropriazione indiretta, facendo riferimento alle due sentenze della Corte sopra citate.

52. Alla luce della constatazione di violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 nelle cause di cui sopra, la Corte di cassazione ha affermato che il principio dell'espropriazione indiretta svolge un ruolo importante nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano e che esso è compatibile con la Convenzione.

53. Più specificamente, la Corte di cassazione – dopo avere preso in esame la storia del principio dell'espropriazione indiretta – ha dichiarato che, alla luce dell'uniformità della giurisprudenza in materia, il principio dell'espropriazione indiretta deve considerarsi pienamente «prevedibile» a decorrere dal 1983. Pertanto, l'espropriazione indiretta deve essere considerata rispettosa del principio di legittimità. Per quanto riguarda le occupazioni di terreno verificatesi senza dichiarazione di pubblica utilità, la Corte di cassazione ha affermato che queste non sono idonee a trasferire la proprietà del bene allo Stato. Quanto all'indennizzo, la Corte di cassazione

ha affermato che, anche se è inferiore al danno subito dall'interessato, e in particolare al valore del terreno, l'indennizzo dovuto in caso di espropriazione indiretta è sufficiente a garantire un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

54. Investito di un ricorso per l'esecuzione di una sentenza definitiva di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità riguardante una procedura di espropriazione, vista la domanda della parte ricorrente volta ad ottenere la restituzione del terreno nel frattempo occupato e trasformato, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2/2005 del 29 aprile 2005 emessa in seduta plenaria, si è pronunciato sulla questione di stabilire se la trasformazione irreversibile di detto terreno in seguito alla costruzione dell'opera «pubblica» si ponesse come causa ostativa alla restituzione del terreno. Il Consiglio di Stato ha risposto negativamente. Così facendo, esso ha:

a) riconosciuto che il principio giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta è lacunoso quanto all'esigenza di sicurezza giuridica, per quanto riguarda, tra l'altro, la questione di quale sia la data in cui l'opera pubblica deve considerarsi «realizzata» e quindi di quale sia la data in cui si verifica il trasferimento di proprietà a beneficio dello Stato;

b) reso omaggio alla giurisprudenza della Corte, in particolare alla sentenza *Belvedere Alberghiera Srl c. Italia*, affermando che, di fronte ad una domanda di restituzione di un bene occupato e trasformato illegittimamente, l'opera realizzata dalle autorità pubbliche non può, in quanto tale, costituire un ostacolo assoluto alla restituzione;

c) interpretato l'articolo 43 del Testo unico (paragrafo 56 *infra*) nel senso che la mancata restituzione di un terreno può essere ammessa solo in casi eccezionali, vale a dire quando l'amministrazione invoca un interesse pubblico particolarmente forte alla conservazione dell'opera;

d) affermato, in questo contesto, che l'espropriazione indiretta non può costituire un'alternativa («una mera alternativa») ad una procedura di espropriazione nelle debite forme.

7. Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per causa di pubblica utilità (di seguito «il Testo unico»)

55. 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, che regola la procedura di espropriazione. Il Testo unico codifica le disposizioni e la giurisprudenza esistenti in materia. In particolare, esso codifica il principio dell'espropriazione indiretta. Il Testo unico, che non si applica ai casi di occupazione verificatisi prima del 1996 e quindi non si applica nel caso di specie, ha sostituito, dalla sua

entrata in vigore, tutta la legislazione e la giurisprudenza precedente in materia di espropriazione.

56. All'articolo 43, il Testo unico prevede che, in assenza di un decreto di espropriazione o di dichiarazione di pubblica utilità, un terreno trasformato in seguito alla realizzazione di un'opera pubblica sia acquisito al patrimonio dell'autorità che lo ha trasformato; in cambio è accordato il risarcimento dei danni. L'autorità può acquisire un bene anche quando il piano regolatore o la dichiarazione di pubblica utilità siano stati annullati. Il proprietario può chiedere al giudice la restituzione del terreno. L'autorità in questione può opporvisi. Qualora il giudice decida di non ordinare la restituzione del terreno, il proprietario ha diritto ad un risarcimento.

IN DIRITTO

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

57. I ricorrenti sostengono di essere stati privati del loro terreno per effetto dell'occupazione di questo e della costruzione di un'opera pubblica, in assenza di un decreto di espropriazione e di indennizzo. A loro dire, tale situazione ha violato il loro diritto al rispetto dei loro beni sancito nell'articolo 1 del Protocollo n. 1, così redatto:

«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 difese dinanzi alla Corte

1. *I ricorrenti*

58. Successivamente alla decisione di ricevibilità del presente ricorso, i ricorrenti non hanno presentato osservazioni complementari alla Corte.

2. *Il Governo*

59. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, stante la pendenza del procedimento nazionale davanti alla corte d'appello di Lecce e quindi l'inesistenza di una sentenza interna definitiva. Sarebbe quindi prematuro deliberare sulla situazione denunciata, anche se il

giudice nazionale chiamato a decidere in materia si limita a prendere atto di una situazione già consolidata e a dichiarare che vi è stata espropriazione indiretta. Al riguardo, il Governo sostiene che una decisione nazionale definitiva ha l'unica funzione di dare alle parti la sicurezza giuridica, vale a dire la certezza che la privazione di proprietà è avvenuta una volta soddisfatte le condizioni.

60. Contestualmente, il Governo sostiene che, nel caso in cui la Corte anticipasse la sentenza dei giudici interni, il risultato sarebbe un potenziale conflitto di sentenze che riconoscono ai ricorrenti due somme allo stesso titolo. Una tale situazione costituirebbe una violazione del principio di sussidiarietà.

61. Sul merito, il Governo fa osservare che, nel caso di specie, non si tratta di un'occupazione «*sine titulo*» dall'inizio, ma di un'occupazione inizialmente autorizzata, nell'ambito di una procedura amministrativa legittima fondata su una dichiarazione di pubblica utilità.

62. Il Governo ammette che la procedura di espropriazione non è stata realizzata nei termini previsti dalla legge, non essendo stato adottato nessun decreto di espropriazione. In assenza di un tale decreto di espropriazione, i ricorrenti sarebbero stati comunque privati del loro bene per effetto della costruzione dell'opera pubblica e della trasformazione irreversibile del terreno che quest'ultima ha comportato. Tale privazione di bene, secondo il Governo, è solo la conseguenza del principio dell'espropriazione indiretta, che i giudici nazionali devono applicare.

63. Il Governo sostiene che questa situazione è conforme all'articolo 1 del protocollo n. 1.

64. In primo luogo, vi sarebbe pubblica utilità.

65. In secondo luogo, la privazione del bene come risultante dall'espropriazione indiretta sarebbe prevista dalla legge. Al riguardo, il Governo rammenta che la Corte, nella sentenza *Zubani c. Italia* (sentenza del 7 agosto 1996, Raccolta 1996-IV, §§ 45-46) aveva esaminato una causa di espropriazione indiretta cui si applicava la legge n. 458 del 1988 (si veda diritto interno, paragrafo 45 *supra*) dal punto di vista del giusto equilibrio, ritenendo che, per quanto riguardava la legge in quanto tale, «la scelta legislativa volta a privilegiare l'interesse della collettività nel caso di espropriazioni o di occupazioni illegittime di terreni è ragionevole: l'indennizzo integrale dei danni subiti dai proprietari interessati costituisce una riparazione sufficiente ...» (*Zubani c. Italia*, sopra citata, § 49).

66. Il Governo prende atto che in seguito la giurisprudenza della Corte ha conosciuto un'evoluzione, avendo essa constatato, nei due casi successivi concernenti l'espropriazione indiretta, un'incompatibilità del meccanismo dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità (*Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, CEDU 2000-VI; *Belvedere Alberghiera srl c. Italia*, n. 31524/96, CEDU 2000-VI).

67. Secondo il Governo, il principio deve considerarsi «previsto dalla legge», anche se è stato elaborato dalla giurisprudenza in un paese di «civil law» e non di «common law». Al riguardo, esso prende atto che, nelle due sentenze succitate, la Corte aveva ritenuto inutile giudicare *in abstracto* se il ruolo che un principio giurisprudenziale, quale quello dell'espropriazione indiretta, occupa in un ordinamento di diritto continentale, sia assimilabile a quello occupato da disposizioni legislative (*Carbonara e Ventura*, sopra citata, § 64). La Corte aveva osservato che la giurisprudenza italiana aveva conosciuto un'evoluzione e che un principio giurisprudenziale non vincola i giudici quanto alla sua applicazione (*Carbonara e Ventura*, sopra citata, § 69).

68. Il Governo sostiene che decidere sul ruolo della giurisprudenza in Italia è importantissimo in questo tipo di cause. A suo avviso, essendo stato creato dalla giurisprudenza nazionale, il principio dell'espropriazione indiretta deve essere ritenuto facente parte del diritto positivo a partire dalla sentenza della Corte di cassazione n. 1464 del 1983. La giurisprudenza successiva avrebbe confermato il principio precisandone alcuni aspetti applicativi. Inoltre, il principio sarebbe stato riconosciuto dalla legge n. 458 del 27 ottobre 1988.

69. 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.

70. Quanto alla qualità della legge, il Governo chiede alla Corte di tornare alla «giurisprudenza Zubani» e di considerare che il meccanismo dell'espropriazione indiretta, il quale si fonda su una dichiarazione di illegittimità da parte del giudice, è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1.

71. Al riguardo, il Governo fa osservare che la constatazione di illegittimità da parte del giudice è l'elemento che condiziona il trasferimento al patrimonio pubblico del bene occupato illegittimamente.

72. Il Governo definisce l'espropriazione indiretta come il risultato di un'interpretazione sistematica di principi esistenti, volta a garantire che l'interesse generale prevalga sull'interesse dei privati, qualora l'opera pubblica sia stata realizzata (trasformazione del terreno) e risponda all'utilità pubblica.

73. Del resto, il giusto equilibrio sarebbe rispettato. Secondo la giurisprudenza del 1983 della Corte di cassazione in materia di espropriazione indiretta, come contropartita delle irregolarità commesse, l'amministrazione è tenuta a risarcire integralmente il privato. Tuttavia, il Governo sostiene che l'indennizzo da accordare può essere inferiore al danno subito dall'interessato, visto che l'espropriazione indiretta risponde ad un interesse collettivo e l'illegittimità commessa dall'amministrazione riguarda solo la forma, vale a dire un'inosservanza delle regole che presiedono alla procedura amministrativa. Inoltre, a dire del Governo,

l'indennità come stabilita nel limite massimo dalla legge n. 662 del 1996 è comunque superiore a quella che sarebbe stata accordata se l'espropriazione fosse stata regolare, così da rendere l'espropriazione indiretta vantaggiosa per l'interessato.

74. Alla luce di queste considerazioni, il Governo conclude che la situazione denunciata è compatibile sotto tutti i punti di vista con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

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

75. La Corte rammenta innanzitutto di avere riunito al merito l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e osserva che il procedimento dinanzi ai giudici interni è ancora pendente in secondo grado.

76. Le parti concordano nell'affermare che vi è stata «privazione di proprietà».

77. Per i ricorrenti, vi è stata una perdita di disponibilità totale del terreno senza decreto di espropriazione né indennizzo che corrisponde in sostanza ad un'espropriazione di fatto.

78. Per il Governo, i ricorrenti devono ritenere di essere stati privati del loro bene a partire dal momento in cui questo è stato trasformato irreversibilmente.

79. La Corte rammenta che, per stabilire se vi sia stata privazione di beni ai sensi della seconda frase del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, è necessario non solo esaminare se vi sia stato spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare oltre le apparenze e analizzare la realtà della situazione controversa. Poiché la Convenzione mira a tutelare diritti «concreti ed effettivi», è importante verificare se detta situazione corrispondesse ad un'espropriazione di fatto (*Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, sentenza del 23 settembre 1982, serie A n. 52, pp. 24-25, § 63).

80. Essa ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige, innanzitutto e soprattutto, che l'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legittima. La preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è inerente a tutti gli articoli della Convenzione (*Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II). 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 e altri c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, serie A n. 102, p. 47, § 110).

81. La Corte rimane convinta che l'esistenza, in quanto tale, di una base legale non sia sufficiente a soddisfare il principio di legalità e ritiene utile prendere in esame la questione della qualità della legge.

82. La Corte tiene presente l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto all'elaborazione del principio dell'espropriazione indiretta. Essa osserva anche che tale principio è stato recepito nei testi di legge, quali la legge n. 458 del 1988, e, ultimamente, nel Testo unico delle disposizioni in materia di espropriazione. Ciò premesso, la Corte non ignora che la giurisprudenza ha avuto nel tempo applicazioni contraddittorie, e rileva anche delle contraddizioni tra la giurisprudenza e i summenzionati testi di legge scritti. Questo punto di vista è stato del resto adottato dal Consiglio di Stato (paragrafo 54 *supra*) che, nella sentenza n. 2 del 2005 emessa in seduta plenaria, ha riconosciuto che il principio giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta non ha mai dato luogo ad una regolamentazione stabile, completa e prevedibile.

83. Inoltre, la Corte constata che, in tutti i casi, l'espropriazione indiretta tende a ratificare una situazione di fatto derivante dalle illegittimità commesse dall'amministrazione, tende a definire le conseguenze per il privato e l'amministrazione e consente a quest'ultima di trarre beneficio dal proprio comportamento illegittimo. Che avvenga in virtù di un principio giurisprudenziale o di un testo di legge come l'articolo 43 del Testo unico, l'espropriazione indiretta non può quindi costituire un'alternativa ad un'espropriazione nelle debite forme (si veda, anche su questo punto, la posizione del Consiglio di Stato, al paragrafo 54 *supra*).

84. Ad ogni modo, la Corte è chiamata a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato e applicato produca effetti conformi ai principi della Convenzione.

85. La Corte constata che, nel caso di specie, i ricorrenti hanno perso la disponibilità della porzione di terreno occupata nel 1987 e trasformata in maniera irreversibile nel 1988. Secondo il tribunale di Lecce, i ricorrenti sono stati privati del loro bene al momento della trasformazione irreversibile. Il procedimento è pendente dinanzi alla corte d'appello di Lecce.

86. In mancanza di un atto formale di trasferimento di proprietà, e di una sentenza nazionale che dichiari che un tale trasferimento deve considerarsi avvenuto (*Carbonara e Ventura c. Italia*, sopra citata, § 80) e che chiarisca una volta per tutte le esatte circostanze dello stesso, la Corte ritiene che la perdita totale della disponibilità del terreno in questione, combinata con l'impossibilità fin qui di porre rimedio alla situazione contestata abbia generato conseguenze abbastanza gravi da far subire ai ricorrenti 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.

87. In conclusione, l'eccezione relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne riunita al merito non può essere presa in considerazione e vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

88. 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 se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

89. I ricorrenti chiedono il versamento di un'indennità di 434.614,73 EUR a titolo di risarcimento del danno materiale per la perdita del terreno, somma corrispondente al valore venale dei terreni rivalutata e accompagnata da un tasso uguale a quello che i ricorrenti avrebbero potuto ottenere tramite investimento.

90. Inoltre, i ricorrenti chiedono il versamento di un'indennità di 108.653,68 EUR a titolo di risarcimento del danno morale.

91. Infine, i ricorrenti chiedevano la somma di 6.488,66 EUR a titolo di rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte, nonché delle spese peritali nell'ambito del procedimento dinanzi al tribunale di Lecce.

92. Il Governo fa notare innanzitutto che, in assenza di una sentenza interna definitiva, non è possibile per la Corte procedere alla valutazione del danno materiale e morale.

93. Quanto al danno materiale, il Governo contesta le modalità di calcolo del danno materiale impiegate nelle sentenze sopra citate *Carbonara e Ventura c. Italia* e *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, perché la rivalutazione del terreno non dovrebbe essere presa in considerazione al fine di calcolare l'importo dell'indennizzo. Ad ogni modo, secondo il Governo, la somma richiesta dai ricorrenti sarebbe eccessiva.

94. Quanto al danno morale, il Governo fa notare che questo dipende dalla durata eccessiva del procedimento dinanzi ai giudici nazionali. Di conseguenza, a dire del Governo, il versamento di una qualsiasi somma a titolo di indennizzo del danno morale è subordinato all'esaurimento del rimedio Pinto.

95. Infine, quanto al rimborso delle spese chiesto dai ricorrenti, il Governo ritiene che una tale somma sia eccessiva e che comunque le spese riguardanti il procedimento dinanzi ai giudici interni non possono essere rimborsate nell'ambito del procedimento davanti alla Corte.

96. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non sia istruita. Pertanto, essa si riserva di decidere al riguardo e fisserà la successiva procedura, tenendo conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti giungano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Rigetta* l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
3. *Dichiara* che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è istruita; di conseguenza,
 - a) si *riserva* per intero l'esame della stessa;
 - b) *invita* il Governo e i ricorrenti a inviarle per iscritto, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni sulla questione e, in particolare, ad informarla di ogni eventuale accordo da essi raggiunto;
 - c) si *riserva* la procedura successiva e *delega* il presidente della camera a fissarla se necessario.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 13 ottobre 2005 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Søren NIELSEN
Cancelliere

Christos ROZAKIS
Presidente