



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 Martina Scantamburlo, 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 LA ROSA E ALBA c. ITALIA (N. 4)

(Ricorso n. 63238/00)

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 La Rosa e Alba c. Italia (n. 4),

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

C.L. ROZAKIS, *presidente*,

P. LORENZEN,

N. VAJIĆ,

S. BOTOCHAROVA,

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. 63238/00) proposto contro la Repubblica italiana con il quale quattro cittadini di tale Stato, i sigg. Mario La Rosa, Vincenzo Alba, Maria La Rosa e Vincenzo La Rosa («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 30 marzo 2000 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»). Il quarto ricorrente è deceduto il 2 gennaio 2005. Con lettera in data 11 marzo 2005 il sig. Nicola La Rosa ha informato la Cancelleria di essere l'erede del quarto ricorrente e che intendeva costituirsi nel procedimento dinanzi alla Corte.

2. I ricorrenti sono rappresentati dall'avv. A. Anfuso Alberghina del foro di Caltagirone (Catania). Il governo italiano («il Governo») è rappresentato dai suoi agenti, rispettivamente U. Leanza e I.M. Braguglia, dai suoi co-agenti, rispettivamente V. Esposito e F. Crisafulli, e dal suo co-agente aggiunto, N. Lettieri.

3. I ricorrenti lamentavano in particolare una violazione ingiustificata del loro diritto al rispetto dei beni.

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

5. Con decisione del 29 aprile 2004 la camera ha dichiarato il ricorso ricevibile.

6. Sia il ricorrente che il Governo hanno depositato delle osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).

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 seconda sezione così modificata (articolo 52 § 1).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

8. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1925, 1927, 1922 e 1920 e risiedono a Caltagirone e a Roma.

9. I ricorrenti erano proprietari di un terreno edificabile di 16.710 metri quadrati situato a Caltagirone e registrato al catasto al foglio 139, parcelle 22, 24, 43, 123, 212, 276, 277, 278 e 281.

10. Il 28 luglio 1979 il consiglio comunale di Caltagirone approvò il progetto di acquisizione del terreno dei ricorrenti per effettuare dei lavori di urbanizzazione sullo stesso.

11. Il 27 settembre 1979 i ricorrenti e il sindaco di Caltagirone firmarono un accordo di cessione volontaria del terreno, con riserva del pagamento di un indennizzo di 69.300.000 ITL, e il comune procedette all'occupazione materiale del terreno.

12. L'8 agosto 1980 il consiglio comunale di Caltagirone versò ai ricorrenti la somma di 11.653.680 ITL a titolo di acconto sull'indennità di espropriazione.

13. Con atto di citazione notificato il 25 marzo 1987 i ricorrenti intentarono un'azione di risarcimento nei confronti del comune di Caltagirone innanzi al tribunale di Caltagirone.

14. Sostenevano che l'occupazione del terreno era illegale in quanto l'amministrazione comunale non aveva dato seguito all'accordo del 27 settembre 1979. Di conseguenza chiedevano in via principale la risoluzione del contratto, la restituzione del terreno e il versamento di una indennità di occupazione; in subordine, chiedevano un risarcimento corrispondente al valore venale del terreno, nonché una indennità in favore del terzo che era locatario del terreno al momento dell'occupazione.

15. L'istruzione della causa iniziò il 19 novembre 1987.

16. L'8 maggio 1991 fu depositata una prima perizia in cancelleria. Secondo il perito, solo una parte del terreno era interessata dall'occupazione materiale, ossia 9.704 metri quadrati, e la trasformazione irreversibile di tale parte del terreno era avvenuta in due fasi. In particolare, la trasformazione di un primo lotto di 4.770,85 metri quadrati aveva avuto luogo il 7 luglio 1980, mentre la trasformazione di un secondo lotto di 4.933,15 metri quadrati aveva avuto luogo il 4 maggio 1985. Il perito stimò in 143.910.000 ITL, circa 30.000 ITL il metro quadrato, il valore venale del primo lotto nel 1980

e in 284.250.000 ITL, circa 57.600 ITL il metro quadrato, il valore venale del secondo lotto nel 1985.

17. Nel corso del processo, furono depositate due perizie complementari rispettivamente il 1° aprile 1994 e il 9 aprile 1999. Con la seconda perizia complementare, il perito stimò in 81.173.632,16 ITL e 159.080.225,31 ITL l'importo dell'indennità di espropriazione dovuta ai ricorrenti per quanto riguarda rispettivamente il primo e il secondo lotto ai sensi della legge n. 662 del 1996, entrata in vigore nel frattempo.

18. Con decisione parziale del 18 aprile 2001, il tribunale dichiarò la risoluzione del contratto a causa dell'inadempienza di quest'ultimo da parte dell'amministrazione e accertò che il terreno, che era stato occupato illegittimamente, era stato in ogni caso trasformato irreversibilmente mediante la realizzazione dell'opera pubblica. Alla luce di queste considerazioni, il tribunale dichiarò che i ricorrenti avevano diritto a un risarcimento e dispose la continuazione del processo e una nuova perizia allo scopo di calcolare l'importo di quest'ultimo.

19. Il 23 settembre 2002 la nuova perizia fu depositata in cancelleria. Secondo il perito, la porzione del terreno che era stata occupata dal comune era di 12.524 metri quadrati. Il perito stimò in 56,46 EUR il metro quadrato il valore venale del terreno e in circa 31 EUR il metro quadrato l'importo dell'indennità calcolata ai sensi della legge n. 662 del 1996.

20. Il 24 marzo 2005 la parte ricorrente ha comunicato che il procedimento è pendente dinanzi al tribunale di Caltagirone.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

a) L'occupazione di urgenza di un terreno

21. Nel diritto italiano la procedura accelerata di espropriazione permette all'amministrazione di occupare un terreno e di costruirvi prima dell'espropriazione. Una volta dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e adottato il progetto di costruzione, l'amministrazione può decretare l'occupazione di urgenza delle aree da espropriare per una durata determinata non superiore ad anni cinque (articolo 20 della legge n. 865 del 1971). Tale decreto perde efficacia ove l'occupazione non segua nel termine di tre mesi dalla sua emanazione. Prima della fine del periodo di occupazione autorizzata deve essere adottato un decreto di espropriazione formale.

22. L'occupazione autorizzata di un terreno dà diritto ad una indennità di occupazione. La Corte costituzionale ha riconosciuto, nella sua sentenza n. 470 del 1990, un diritto di accesso immediato a un tribunale al fine di chiedere l'indennità di occupazione non appena il terreno viene materialmente occupato, senza che sia necessario attendere che l'amministrazione proceda ad una offerta di indennizzo.

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

23. Negli anni '70, varie amministrazioni locali procedettero ad occupazioni di urgenza di terreni che non furono seguite da decreti di espropriazione. I giudici italiani si trovarono ad affrontare casi in cui il proprietario di un terreno aveva perso *de facto* la disponibilità di quest'ultimo a causa dell'occupazione e della realizzazione di lavori di costruzione di un'opera pubblica. Restava da stabilire se, semplicemente per effetto dei lavori effettuati, l'interessato avesse perso anche la proprietà del terreno.

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

24. La giurisprudenza era molto divisa su quali fossero gli effetti della costruzione di un'opera pubblica su un terreno occupato illegittimamente. Per occupazione illegittima si deve intendere una occupazione illegale *ab initio*, oppure una 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.

25. Secondo una prima giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione non perdeva la proprietà del terreno dopo il completamento dell'opera pubblica. Tuttavia, non poteva chiedere la rimessione in pristino del terreno e poteva soltanto intentare un'azione di risarcimento per occupazione abusiva, 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 questo caso, l'azione di risarcimento si trasformava in controversia avente ad oggetto l'indennità di espropriazione e il risarcimento era dovuto solo per il periodo anteriore 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).

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

27. Secondo una terza giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione perdeva automaticamente la proprietà dello stesso al momento della trasformazione irreversibile del bene, ossia 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

28. 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 o occupazione acquisitiva*). In virtù di questo principio, la pubblica amministrazione acquisisce *ab origine* la proprietà di un terreno senza procedere ad una espropriazione formale quando, dopo l'occupazione del terreno e indipendentemente dalla legittimità dell'occupazione, l'opera pubblica è stata realizzata. Quando l'occupazione è *ab initio* senza titolo, il trasferimento di proprietà ha luogo al momento della realizzazione dell'opera pubblica. Quando l'occupazione del terreno è 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 in quanto l'acquisizione del terreno è avvenuta luogo senza titolo. Tuttavia questa riparazione non viene corrisposta automaticamente; spetta all'interessato chiedere il risarcimento dei danni. Inoltre, il diritto alla riparazione è soggetto al termine di prescrizione previsto in caso di responsabilità per fatto illecito, ossia 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

29. 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, dichiarò che il diritto alla riparazione era soggetto a un termine di prescrizione di cinque anni. In seguito, la prima sezione della Corte di cassazione dichiarò che doveva essere applicato 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 unite ha definitivamente risolto 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

30. In questa sentenza la Corte costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione il principio della espropriazione indiretta, dal momento

che questo principio è ancorato ad una norma legislativa, ossia l'articolo 2043 del codice civile che disciplina la responsabilità da fatto illecito. Secondo questa sentenza, il fatto che l'amministrazione divenga proprietaria di un terreno traendo beneficio dal suo comportamento illecito non pone alcun problema sul piano costituzionale, in quanto l'interesse pubblico, ossia la conservazione dell'opera pubblica, prevale sull'interesse del singolo, e quindi sul diritto di proprietà di quest'ultimo. La Corte costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione applicare all'azione di risarcimento il termine 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

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

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

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

34. Nella sentenza n. 6515 del 1997, la Corte di cassazione a sezioni unite ha affermato che non vi è trasferimento della proprietà quando la dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata dai giudici amministrativi. In questo caso il principio dell'espropriazione indiretta non trova applicazione. L'interessato, che mantiene la proprietà del terreno, ha la possibilità di chiedere la *restitutio in integrum*. La presentazione di una richiesta 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.

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

36. 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 una dichiarazione di pubblica utilità valida.

37. È opportuno confrontare questa giurisprudenza con la legge n. 458 del 1988 (si vedano i paragrafi 38-39 *infra*) e con il Testo Unico delle disposizioni in materia di espropriazione, entrato in vigore il 30 giugno 2003 (si vedano i paragrafi 47-48 *infra*).

4. La legge n. 458 del 27 ottobre 1988

38. 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'art. 1224, secondo comma, a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima».

39. Interpretando l'articolo 3 della legge del 1988, la Corte costituzionale, nella sentenza del 12 luglio 1990 (n. 384), ha ritenuto: «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

40. Secondo la 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 conseguente all'occupazione illegittima.

41. 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 quello dell'indennità prevista per il caso di un'espropriazione formale. Con sentenza n. 369 del 1996, la Corte costituzionale dichiarò questa norma incostituzionale.

42. In virtù della legge finanziaria n. 662 del 1996, che fece seguito alla norma dichiarata incostituzionale, il risarcimento integrale non può essere accordato per una occupazione di terreno che ha avuto luogo prima del 30 settembre 1996. Da questo punto di vista, il risarcimento equivale all'importo dell'indennità prevista per il caso di una espropriazione formale, nell'ipotesi più favorevole al proprietario, aumentato del 10%.

43. Con la sentenza n. 148 del 30 aprile 1999, la Corte costituzionale ha giudicato tale risarcimento compatibile con la Costituzione. Tuttavia nella stessa sentenza, la Corte ha precisato che è possibile chiedere un risarcimento integrale, a concorrenza del valore venale del terreno, quando l'occupazione e la privazione del terreno non siano avvenute per causa di pubblica utilità.

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

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

45. 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 nel quadro del sistema giuridico italiano e che è compatibile con la Convenzione.

46. Più specificamente, la Corte di cassazione - dopo aver analizzato la storia del principio della espropriazione indiretta - ha dichiarato che, vista l'uniformità della giurisprudenza in materia, il principio dell'espropriazione indiretta deve ritenersi pienamente «prevedibile» a partire dal 1983. Di conseguenza, l'espropriazione indiretta deve essere considerata rispettosa del principio di legittimità. Per quanto riguarda le occupazioni di terreno che hanno avuto luogo senza dichiarazione di pubblica utilità, la Corte di cassazione ha affermato che tali occupazioni non sono idonee a trasferire la proprietà del bene allo Stato. Quanto al risarcimento, la Corte di cassazione ha dichiarato che, anche se inferiore al danno subito dall'interessato, e in particolare al valore del terreno, il risarcimento 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.

47. 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 49 *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 («il Testo Unico»)

48. 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, codifica il principio dell'espropriazione indiretta. Il Testo Unico, che non si applica ai casi di espropriazione verificatisi prima del 1996 e quindi non si applica al caso di specie, ha sostituito, dalla sua entrata in vigore, tutta la legislazione e la giurisprudenza precedente in materia di espropriazione.

49. All'articolo 43, il Testo Unico prevede che, in assenza di un decreto di espropriazione o di dichiarazione di pubblica utilità, un terreno trasformato a seguito della realizzazione di un'opera pubblica è acquisito al patrimonio dell'autorità che lo ha trasformato; in cambio è accordato un 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 causa può opporvisi. Qualora il giudice decida di non disporre la restituzione del terreno, il proprietario ha diritto ad un risarcimento.

IN DIRITTO

I. SULL'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

50. Nelle sue osservazioni sul merito, il Governo ha sollevato un'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in quanto il procedimento interno è ancora pendente dinanzi al tribunale di Caltagirone.

51. Al riguardo, il Governo fa valere che, se la Corte anticipasse la decisione dei giudici interni, ne risulterebbe un potenziale conflitto di decisioni che riconoscono ai ricorrenti due somme allo stesso titolo. Una situazione di questo tipo costituirebbe una violazione del principio di sussidiarietà.

52. I ricorrenti contestano l'eccezione, sostenendo di non avere ancora ottenuto il risarcimento per la perdita del loro terreno.

53. La Corte rammenta che, ai sensi dell'articolo 55 del suo regolamento, «La Parte contraente convenuta che intende sollevare un'eccezione di irricevibilità deve farlo, purché la natura dell'eccezione e le circostanze lo permettano, nelle osservazioni scritte od orali sulla ricevibilità del ricorso (...)». Risulta invece dal fascicolo che tale condizione non è soddisfatta nel caso di specie, il che comporta decadenza. Di conseguenza, l'eccezione non può essere accolta.

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

54. I ricorrenti sostengono di essere stati privati del loro terreno per effetto dell'occupazione dello stesso e della costruzione dell'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 dall'articolo 1 del Protocollo n. 1, che recita:

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

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

A. Tesi sul merito difese dinanzi alla Corte

1. I ricorrenti

55. I ricorrenti fanno notare di avere perduto la disponibilità del loro terreno nel 1979, ossia a partire dal momento in cui il terreno è stato materialmente occupato, e tale situazione è divenuta definitiva con il completamento dei lavori nel 1980 e nel 1985, malgrado l'inadempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi derivanti dall'accordo di cessione volontaria del terreno. I ricorrenti considerano che, in queste circostanze, sono stati privati del loro bene e sottolineano l'illegittimità di questa situazione, in assenza di un decreto di espropriazione.

56. Per quanto riguarda il procedimento avviato nel 1987 dinanzi ai giudici civili, esso è tuttora pendente. Pertanto, i ricorrenti non hanno ancora ottenuto una decisione definitiva sulla situazione denunciata e sul loro diritto ad una riparazione. In assenza di una sentenza definitiva, tale situazione si traduce in una condizione di illegalità permanente, fonte di incertezza e imprevedibilità. Al riguardo, i ricorrenti sostengono che il principio giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta non può essere considerato in quanto tale «previsto dalla legge». Ne consegue che l'illecito commesso dall'amministrazione non costituisce solo una inosservanza delle norme che regolano il procedimento amministrativo, ma anche una violazione sostanziale del loro diritto di proprietà.

57. Quanto al risarcimento dei danni, i ricorrenti sostengono che, in ogni caso, potranno ricevere solo una indennità molto inferiore al danno subito, tenuto conto della legge finanziaria n. 662 del 1996.

2. Il Governo

58. Il Governo ammette che la procedura di espropriazione non è stata realizzata entro i termini previsti dalla legge, in quanto non è stato adottato alcun decreto di espropriazione, e il criterio della pubblica utilità non è soddisfatto, tenuto conto della risoluzione dell'accordo di cessione volontaria concluso tra i ricorrenti e l'amministrazione.

59. In mancanza di un tale decreto di espropriazione e in assenza di pubblica utilità, i ricorrenti sarebbero stati in ogni caso 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 un bene, secondo il Governo, non è che la conseguenza del principio dell'espropriazione indiretta, che i giudici nazionali devono applicare.

60. Il Governo sostiene che questa situazione è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1. Al riguardo, fa valere che il giusto equilibrio sarebbe rispettato. In cambio delle irregolarità commesse dall'amministrazione, in particolare dell'assenza di pubblica utilità, i ricorrenti avrebbero diritto in

effetti a una indennità corrispondente al valore venale del terreno, conformemente alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia.

61. Il Governo rammenta che la Corte, nella sentenza *Zubani c. Italia* (sentenza del 7 agosto 1996, Recueil 1996-IV, §§ 45-46), aveva esaminato una causa di espropriazione indiretta 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: il risarcimento integrale dei danni subiti dai proprietari interessati costituisce una riparazione sufficiente...» (*Zubani c. Italia*, sopra citata, § 49).

62. Alla luce di queste considerazioni, il Governo conclude che la situazione denunciata è compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

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

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

64. 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.

65. 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, o, in ogni caso, a partire dal momento che sarà considerato dal tribunale di Caltagirone come il momento dell'avvenuto trasferimento della proprietà.

66. 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).

67. 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, e *Lithgow e altri c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, serie A n. 102, p. 47, § 110).

68. 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.

69. 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 testi di legge scritti sopra menzionati. Questo punto di vista è stato del resto adottato dal Consiglio di Stato (paragrafo 47 *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.

70. 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 47 *supra*).

71. 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.

72. La Corte constata che, nel caso di specie, i ricorrenti hanno perso la disponibilità del terreno occupato nel 1979 e trasformato in maniera irreversibile nel 1980 e nel 1985. Secondo il tribunale di Caltagirone, l'occupazione è senza titolo a causa della risoluzione dell'accordo di cessione volontaria e i ricorrenti sono stati privati del loro terreno a causa della sua trasformazione irreversibile. Il procedimento è tuttora pendente dinanzi al tribunale di Caltagirone.

73. 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 della disponibilità del terreno, combinata con l'impossibilità fin qui di porre rimedio alla situazione contestata, abbia generato conseguenze abbastanza gravi da far subire ai ricorrenti una espropriazione di fatto incompatibile con il loro diritto al rispetto dei loro beni (sentenza *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, sentenza del 24 giugno 1993, serie A n. 260-B, § 45) e non conforme al principio di preminenza del diritto.

74. In conclusione, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

75. 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.»

76. I ricorrenti chiedono anzitutto il versamento di una indennità di 3.103.110,14 EUR a titolo di risarcimento del danno materiale subito per la perdita del terreno, somma che risulta dalla differenza tra il valore venale del terreno, rivalutata e indicizzata con un tasso di interesse equivalente a quello dei «titoli azionari di Stato» («BOT»), e la somma, rivalutata e maggiorata di interessi, che essi potrebbero eventualmente percepire a titolo di risarcimento sul piano nazionale nel caso in cui il tribunale accogliesse la loro richiesta.

77. Inoltre, i ricorrenti chiedono il versamento di un'indennità di 600.000 EUR a titolo di risarcimento del danno morale.

78. Infine, chiedono la somma di 121.474,81 EUR, a titolo di rimborso delle spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte.

79. Il Governo fa notare anzitutto che, in assenza di una sentenza nazionale, non è possibile per la Corte procedere alla valutazione del danno materiale e morale.

80. Quanto al danno materiale, il Governo contesta le modalità di calcolo del danno materiale impiegate nelle sentenze *Carbonara e Ventura c. Italia* (*Carbonara e Ventura c. Italia*, sopra citata) e *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, sopra citata), in quanto la rivalutazione del terreno non dovrebbe essere presa in considerazione al fine di calcolare l'importo dell'indennizzo. In ogni caso il Governo ritiene che la somma chiesta dai ricorrenti sia eccessiva e non giustificata tenuto conto delle circostanze della presente causa.

81. 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.

82. Infine, per quanto riguarda le spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte di Strasburgo, il Governo afferma che i ricorrenti le hanno quantificate in maniera vaga e imprecisa.

83. 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 preliminare del Governo;
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