

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA ZAPPA S.A.S. c. ITALIA

(Ricorso n. 43842/11)

SENTENZA

STRASBURGO

4 luglio 2019

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

Nella causa Zappa S.a.s. c. Italia,

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

Ksenija Turković, presidente,

Aleš Pejchal,

Armen Harutyunyan,

Pere Pastor Vilanova,

Tim Eicke,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, giudici,

e da Renata Degener, cancelliere di sezione,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio l'11 giugno 2019,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 43842/11) proposto contro la Repubblica italiana da una società di tale Stato, denominata Zappa S.a.s. («la ricorrente»), che ha adito la Corte il 7 luglio 2011 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. La ricorrente è stata rappresentata dall'avv. I. Cacciavillani, del foro di Stra. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo ex agente, E. Spatafora.

3. La ricorrente lamenta, in particolare, di essere stata privata del suo «bene» (una valle da pesca litoranea, detta Valle Zappa).

4. L'8 settembre 2016 la doglianza riguardante l'articolo 1 del Protocollo n. 1 è stata comunicata al Governo e il ricorso è stato dichiarato irricevibile per il resto conformemente all'articolo 54 § 3 del regolamento della Corte.

IN FATTO

LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La ricorrente è una società con sede sociale a Padova.

6. Con atto notarile datato 14 luglio 1972, essa divenne proprietaria di Valle Zappa, una delle numerose valli da pesca situate nella laguna in provincia di Venezia. Composta da isolotti, che accolgono i locali e il materiale di gestione, e di bacini idrici separati dal mare per mezzo di dighe, la valle permette, tra l'altro, l'allevamento ittico.

7. Nel 1989, nel 1991 e poi nel 1994, l'Intendenza di Finanza di Padova intimò alle società che avevano in gestione le valli da pesca di lasciare i terreni dalle stesse occupati in quanto appartenenti al demanio pubblico, e di corrispondere allo Stato una indennità per i danni causati dall'occupazione sine titolo.

8. Simili a quelli esposti nella sentenza Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. c. Italia, n. 46154/11, 23 settembre 2014, i fatti di causa, come presentati dalla ricorrente non sono stati contestati dal Governo.

IN DIRITTO

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

9. La ricorrente lamenta di essere stata privata del suo diritto di proprietà 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.»

10. Il Governo contesta questa tesi.

A. Sulla ricevibilità

11. La Corte prende atto anzitutto del fatto che il Governo ammette che il ricorso è ricevibile. Constatando peraltro che esso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione, e non incorre in altri motivi di irricevibilità, la Corte lo dichiara ricevibile.

B. Sul merito

12. Gli argomenti delle parti divergono unicamente per quanto riguarda la proporzionalità dell'ingerenza in contestazione. Mentre il Governo chiede alla Corte di dichiarare che le

autorità nazionali non hanno in alcun modo violato i diritti della ricorrente, quest'ultima chiede il riconoscimento della privazione illegittima del suo diritto di proprietà.

13. Facendo riferimento ai principi generali della sua giurisprudenza in materia, alle proprie considerazioni e alla conclusione contenuti nei paragrafi 62 - 78 della sentenza Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. (merito) sopra citata, e tenuto conto della similitudine dei fatti delle due cause, la Corte ritiene che anche nel caso di specie vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

14. 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.»

A. Danni e spese

15. La ricorrente si affida al giudizio della Corte per quanto riguarda la riparazione del danno materiale e morale che ritiene di avere subito. Essa chiede anche il rimborso di spese relative ai procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e dinanzi alla Corte, senza tuttavia quantificarle.

16. Il Governo chiede alla Corte di respingere le richieste della ricorrente.

17. La Corte osserva che la ricorrente non ha quantificato alcun importo relativo al danno materiale dedotto e respinge la domanda presentata in tal senso. Invece, tenuto conto delle circostanze particolari della causa, essa considera doversi accordare in via equitativa la somma di 5.000 euro (EUR) per il danno morale.

18. Per il resto, secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle sue spese solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, tenuto conto del fatto che la ricorrente non ha né ripartito gli importi in singole voci, né presentato giustificativi a sostegno, la Corte decide di respingere la sua domanda.

B. Interessi moratori

19. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, all'unanimità, il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
3. *Dichiara*, con quattro voti contro tre,
 - a. che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma seguente: 5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposte, per danno morale;

- b. che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
- 4. *Respinge*, a maggioranza, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 4 luglio 2019, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Ksenija Turković
Presidente

Renata Degener
Cancelliere aggiunto

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata dei giudici Turković, Harutyunyan e Eicke.

K.T.U.
R.D.

OPINIONE DISSENZIENTE DEI GIUDICI TURKOVIĆ, HARUTYUNYAN ED EICKE

1. Abbiamo votato contro il paragrafo 3 del dispositivo della presente sentenza (equa soddisfazione). E questo non perché abbiamo ritenuto che fosse sbagliato riconoscere alla società ricorrente l'equa soddisfazione per il danno morale ma, al contrario, perché abbiamo considerato che il ricorrente avesse il diritto ad una effettiva possibilità di richiedere la riparazione del danno materiale e di quantificare la sua richiesta. Alla società ricorrente non era stata data nemmeno in parte tale possibilità, a causa di una svista della Corte, e, di conseguenza, avremmo preferito seguire l'approccio, adottato dalla Corte nell'analoga causa *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italia*, n. 46154/11, § 83, 23 settembre 2014, consistito nel riservare la questione relativa alla richiesta di danni materiali ai sensi dell'articolo 75 § 1 in fine.

2. Esattamente come in *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A.*, il caso di specie riguardava la privazione della proprietà nelle valli da pesca della laguna di Venezia, tramite atti amministrativi adottati nel 1989, 1991 e 1994 (si vedano il paragrafo 7 della sentenza e il paragrafo 6 della sentenza *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. (merito)*); l'espropriazione è stata ritenuta in entrambi i casi sproporzionata non solo in quanto non è stato corrisposto alcun indennizzo alle società ricorrenti, ma anche perché il provvedimento di espropriazione disponeva che la società ricorrente pagasse un corrispettivo al Governo per il precedente utilizzo della proprietà.

3. In *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A.*, la Corte aveva riconosciuto al ricorrente 5.000 EUR a titolo di danno morale. Tuttavia, poiché la Corte aveva riservato la questione dell'applicazione dell'articolo 41 per quanto riguardava il danno materiale, il Governo italiano aveva proposto una composizione amichevole della controversia e, come la Corte aveva indicato in *Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italia* (equa soddisfazione - cancellazione dal ruolo), n. 46154/11, § 6, 1 settembre 2016, tale composizione comprendeva inter alia l'impegno da parte del ricorrente a corrispondere la somma di 186.129,94 EUR a titolo di indennizzo. Sia il governo convenuto che la Corte erano

pertanto pienamente consapevoli delle perdite pecuniarie non trascurabili che tali cause potevano comportare.

4. Nel caso di specie la Corte, avendo ricevuto le osservazioni del governo convenuto in data 15 maggio 2017, ha trasmesso alla società ricorrente, secondo la propria prassi, copia di dette osservazioni, invitandola a presentare delle osservazioni in risposta. Tuttavia, purtroppo, la lettera della Corte alla società ricorrente ha omesso alcune importanti istruzioni che avrebbero dovuto - secondo la prassi corrente - essere incluse nella lettera. Di seguito riportiamo la lettera come avrebbe dovuto essere normalmente e come, nel caso di specie, avrebbe dovuto essere spedita ai ricorrenti in questa fase del procedimento, e indichiamo in grassetto gli elementi che sono stati omessi nella lettera inviata il 16 maggio 2017 alla società ricorrente:

«...»

In conformità alle istruzioni del presidente della sezione, vi invito ad inviarmi, entro il 27 giugno 2017, le osservazioni in risposta e **le domande di equa soddisfazione** a nome della parte ricorrente. **Prima di formulare le vostre domande di equa soddisfazione, vi invito a leggere le istruzioni pratiche che vi allego.** Vi prego di inviarmi una copia delle vostre osservazioni (nonché degli eventuali allegati) e **le domande di equa soddisfazione** per posta e, se possibile, una copia via fax. Vi ricordo che, ai sensi dell'articolo 34 § 3 del regolamento, tutte le comunicazioni con il ricorrente o il suo rappresentante e tutte le osservazioni orali o scritte presentate da questi ultimi devono, in linea di principio, essere formulate in una delle lingue ufficiali della Corte.

Per facilitare il trattamento dei documenti presentati durante lo scambio di memorie e domande a titolo dell'equa soddisfazione, si prega di inviare tutti i documenti, compresi gli allegati, in formato A4, con pagine numerate, senza che i fogli siano in alcun modo pinzati, attaccati, incollati o tenuti insieme. Vi ricordo inoltre che non dovete inviare alla Corte gli originali dei documenti.

Per quanto riguarda le domande di equa soddisfazione, richiamo la vostra attenzione sull'articolo 60 del regolamento. Vi ricordo che, se le richieste quantificate e i documenti giustificativi necessari non sono presentati entro il termine previsto a tal fine, la camera respingerà in tutto o in parte la domanda di equa soddisfazione, anche se la parte ricorrente ha indicato le sue richieste al riguardo in una fase precedente del procedimento....»

5. Diversamente dal solito, pertanto, la lettera del 16 maggio 2017 non forniva alla società ricorrente - come avrebbe dovuto fare - istruzioni precise per presentare e quantificare la sua richiesta di equa soddisfazione, compresi i danni materiali.

6. Facendo seguito a tale lettera e, secondo il nostro punto di vista, coerentemente con le istruzioni che la Corte ha comunicato alla società ricorrente, quest'ultima ha presentato le sue osservazioni in risposta a quelle del Governo il 27 giugno 2017. Tali osservazioni sono state redatte esclusivamente con riferimento alle conclusioni pertinenti della Corte (e ai paragrafi pertinenti) nella sentenza emessa da quest'ultima nel ricorso Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. e, senza quantificare la perdita economica (si veda il paragrafo 14 della sentenza), concludevano:

«Poiché le due cause sono sostanzialmente simili, i principi giuridici affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Pierimpiè avrebbero dovuto essere applicati anche nell'esame della causa Zappa e, di conseguenza, il governo italiano avrebbe dovuto agire al fine di concludere una composizione amichevole.

Il fatto che al ricorrente sia stato ora riconosciuto il diritto di usare la valle da pesca in virtù di una concessione pubblica, non rileva sulla circostanza che la società Zappa sia stata privata della sua proprietà senza indennizzo e con la condanna a pagare un

risarcimento per una presunta occupazione indebita delle acque poco profonde delimitate dalle sue terre.

Inoltre, in questa causa particolare, la condanna a pagare il risarcimento per l'occupazione indebita ha causato una enorme perdita alla ricorrente, in quanto, oltre ad essere estremamente illegittima, è veramente eccessiva e sproporzionata rispetto agli obiettivi che il governo italiano dichiara di perseguire. Infatti, non vi è dubbio che il governo italiano avrebbe dovuto agire con maggiore diligenza e accortezza per limitare la sua ingerenza economica nei beni della società.»

7. Alla luce di quanto sopra esposto, ci sembra evidente che, in una causa in cui

- a. la Corte, in un contesto fattuale pressoché identico ha rilevato nuovamente che vi è stata una privazione della proprietà della società ricorrente in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e
- b. sia il governo convenuto che la Corte erano consapevoli che tali cause potevano comportare perdite economiche significative;

vi era un rischio molto concreto che alla società ricorrente, in parte per una svista della Corte, non fosse data una adeguata possibilità di chiedere e/o quantificare la perdita patrimoniale.

8. Di conseguenza, secondo la nostra opinione, la questione del risarcimento per danno patrimoniale non era (ancora) istruita per la decisione e sarebbe stato più opportuno per la Corte esercitare la discrezione chiaramente conferitale dall'articolo 60 § 3 del Regolamento della Corte e riservare la materia, tenendo conto della possibilità di un accordo tra lo Stato convenuto e la società ricorrente (come in Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A.; articolo 75 §§ 1 e 4 del Regolamento della Corte).