

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

TERZA SEZIONE

CASO VIAȘU C. ROMANIA

(Ricorso n° 75951/01)

SENTENZA

STRASBURGO

9 dicembre 2008

Questa sentenza diventerà definitiva in base alle condizioni definite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nel caso Viașu c. Romania,

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

Josep Casadevall, *presidente*,

Elisabet Fura-Sandström,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Luis López Guerra, *giudici*,

e da Santiago Quesada, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 18 novembre 2008, Pronuncia la seguente sentenza, adottata in questa data

PROCEDURA

1. All'origine del caso vi è il ricorso (n° 75951/01) diretto contro la Romania e di cui un cittadino di questo Stato, il sig. Gheorghe State Viașu ("il ricorrente"), ha investito la Corte il 27 febbraio 2001 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione"). Il 14 luglio 2006, il cancelliere è stato informato del decesso del ricorrente il 1° luglio 2006, quindi del desiderio del di lui figlio, Gheorghe Crinel Viașu, di proseguire la procedura in suo luogo e per suo conto.

2. Il ricorrente, che è stato ammesso al beneficio dell'assistenza giudiziaria, è rappresentato dalla società civile professionale di avvocati "Oancea, Rădulețu e Gherghe". Il Governo rumeno ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, Horațiu-Răzvan Radu, sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari Esteri

3. Il ricorrente adduceva un danno al suo diritto di proprietà garantito dall'articolo 1 del protocollo n° 1 della Convenzione, tenuto conto dell'impossibilità nella quale si trovava di usufruire del suo diritto alla indennizzo per un terreno, ai sensi della legislazione interna sulle restituzioni.

4. Il 21 settembre 2004, la Corte ha deciso di trasmettere il ricorso al Governo. Il 12 dicembre 2006, avvalendosi delle disposizioni dell'articolo 29 § 3 della Convenzione, essa ha deciso che sarebbero stati esaminati allo stesso tempo l'ammissibilità ed il buon fondamento del caso.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

5. Il ricorrente nacque nel 1924 e risiedeva a Drobeta Turnu Severin.

6. Proprietario di un terreno di 18,62 ettari sito nel comune di Cătunele (dipartimento di Gorj), il ricorrente fu obbligato nel 1962 a cederlo alla cooperativa agricola di produzione di Cătunele, creata nel quadro della riforma dell'agricoltura intrapresa dal regime comunista installatosi nel 1945.

7. Verso il 1980 una parte di questo terreno fu destinata alla produzione mineraria carbonifera della regione, e ceduta dalla cooperativa all'impresa mineraria di Stato di Motru (l'impresa M. di qui in seguito).

A. Restituzione in natura di una parte del terreno confiscato

8. Dopo la caduta del regime comunista il 22 dicembre 1989, il ricorrente formulò una domanda di restituzione del terreno di cui era stato privato dallo Stato comunista, fondata sulla legge n° 18/1991. In risposta, ricevette in proprietà una parte del terreno che gli era appartenuto, il resto non potendogli essere restituito a causa dell'utilizzo da parte di un'impresa di Stato.

9. La legge n° 18/1991 subì numerose modifiche (cfr. *infra* la parte sul Diritto nazionale, §§ 30-46). Tra l'altro, ai sensi della modifica apportata dalla legge n° 169/1997 del 27 ottobre 1997, la superficie di terreno che può essere restituita ad un privato fu portata a 50 ettari (cfr. *infra* paragrafo 31).

10. Tenuto conto del notevole numero di domande di restituzione accolte dalle autorità, ma non potendo essere soddisfatte in mancanza di terreni disponibili, la legge n° 18/1991 fu modificata nuovamente l'11 gennaio 2000 dalla legge n° 1/2000. Conformemente a quest'ultima, i beneficiari di decisioni di restituzione che non potevano ottenere la restituzione integrale in natura in mancanza di terreno disponibile potevano vedersi accordare una compensazione in cambio della parte non restituita (cfr. *infra* paragrafo 34).

11. All'inizio del 2000, non avendo ancora ottenuto la restituzione dell'insieme del terreno, il ricorrente depositò molte domande supplementari di restituzione di un altro terreno equivalente o, in caso contrario, di compensazione per la parte non restituita, cioè 16,63 ettari. Faceva valere che l'impresa M. utilizzava il lotto del terreno e che esperti indipendenti avevano concluso che il terreno non era più utilizzabile a fini agricoli a causa dei rifiuti carboniferi ivi depositati.

B. Decisione di restituzione del resto del terreno

12. Il 14 giugno 2000, il municipio di Cătunele informò il ricorrente della decisione della commissione locale per l'applicazione della legge n° 1/2000 di restituirgli un lotto di terreno che misurava 10,42 ettari o in mancanza di terreno disponibile, del suo diritto di beneficiare di una compensazione pecuniaria. Tempo più tardi, il ricorrente si vide confermare il diritto alla restituzione di un altro lotto di 6,21 ettari.

13. In una lettera indirizzata al ricorrente il 19 settembre 2000, il municipio gli confermò nuovamente che era legittimato a ricevere in proprietà il terreno in questione.

14. Poiché il ricorrente aveva sollecitato l'applicazione effettiva delle decisioni di restituzione e la sua messa in possesso, il 6 ottobre 2000, il municipio di Cătunele lo informò che non aveva più terreni disponibili e, quindi, che spettava all'impresa M., utilizzatrice dell'insieme del terreno che era appartenuto al ricorrente, di indennizzarlo.

15. Molte domande di indennizzo presentate nell'agosto 2000 dal ricorrente ad M. furono respinte, quest'ultima prendendo a pretesto inizialmente che il ricorrente non gli aveva trasmesso i documenti che gli davano diritto alla restituzione, ed in seguito che il terreno in questione non poteva essergli restituito, poiché era utilizzato per lo sfruttamento del carbone.

16. In diverse lettere di risposta, il ricorrente precisò che chiedeva l'indennizzo per il terreno che non poteva essergli restituito.

17. Con diverse lettere datate 19, 20 e 30 ottobre 2000, il ricorrente fu informato dalle autorità e dall'impresa M. che nessuna disposizione regolamentare che precisasse le modalità ed i mezzi con i quali doveva farsi la compensazione prevista dalla legge n° 1/2000 era stata adottata e che quindi, nessuna indennità poteva essergli concessa.

18. A intervalli regolari, il ricorrente si rivolse alla prefettura di Gorj, chiedendo che gli indennizzi di cui alla legge n° 1/2000 gli fossero pagati. Con lettere del 6 marzo, 31 agosto, 10 settembre 2001 e 30 gennaio 2002, il prefetto del dipartimento di Gorj gli comunicò che in mancanza di disposizioni di applicazione della legge n° 1/2000, nessun indennizzo poteva essergli concesso ma lo rassicurò informandolo che tali disposizioni sarebbero state adottate presto dal Governo.

19. Con lettere del 31 agosto e 10 settembre 2001, il prefetto confermò il credito del ricorrente per un terreno che totalizzava 16,63 ettari e gli indicò di fare iscrivere il credito che aveva nei confronti dello Stato nella tabella citata nel regolamento di applicazione della legge n° 18/1991 con i successivi emendamenti.

20. Il ricorrente si conformò. Con due decisioni amministrative del 5 aprile e 17 maggio 2002, la commissione dipartimentale per l'applicazione della legge n° 18/1991 convalidò l'iscrizione dei crediti dovuti dallo Stato al ricorrente per i due lotti di 10,42 ettari e 6,21 ettari rispettivamente, nella tabella dei crediti redatta ai sensi della legge n° 1/2000.

C. Domande di esecuzione dei crediti del ricorrente nei confronti dello Stato

21. Non avendo ancora percepito un indennizzo, l'interessato continuò ad indirizzare memorie alle autorità, chiedendo il pagamento dei crediti che gli erano dovuti per il terreno non restituito che totalizzava 16,63 ettari.

22. Queste memorie furono indirizzate alla prefettura del dipartimento di Gorj, che informò il ricorrente con lettere datate 24 gennaio, 31 marzo, 2 aprile, 16 maggio, 12 settembre e 29 ottobre 2003, del raggruppamento delle sue domande, tenuto conto del loro carattere ripetitivo.

23. Il 10 dicembre 2003 e il 27 gennaio 2004, il ministero dell'amministrazione pubblica gli inviò una risposta simile.

24. Il 15 agosto 2003, il ministero delle finanze informò il ricorrente che la legge n° 389/2002 aveva prorogato al 30 giugno 2004 il termine per l'applicazione della legge n° 1/2000.

25. In una lettera indirizzata al prefetto di Gorj il 20 ottobre 2004, il ricorrente chiese di vedersi assegnare 1000 euro per ettaro di terreno non restituito, dei risarcimenti per il periodo durante il quale era stato privato del terreno, a partire dall'entrata in vigore della legge n° 1/2000, l'adeguamento di queste somme per tenere conto dell'inflazione per il periodo 2000-2004, che ammontava, secondo l'Istituto nazionale di statistica, al 262,7%, come pure dei danni morali. Si lamentò in questa occasione del metodo di calcolo del valore dei terreni fissato dal decreto n° 1546/2004 di applicazione dell'articolo 40 della legge n° 1/2000, che aveva per risultato di diminuire drasticamente il valore dei terreni, poiché prendeva come base il prezzo dei cereali alla borsa di Chicago, anziché tenere conto dei prezzi praticati nell'Unione europea. Concludeva che il prezzo del suo terreno valutato dalle autorità a 391 euro per ettaro non era un prezzo serio.

26. Peraltro come si evince da una lettera depositata dal Governo il 21 marzo 2007, la prefettura di Gorj informò quest'ultimo il 12 marzo 2007 che la vecchia impresa M..., rinominata *Société nationale du lignite Olténie* ("SNLO"), effettuava lavori al fine di poter rendere al circuito agricolo alcuni terreni che si trovano nella sua amministrazione. Di

conseguenza, il ricorrente poteva vedersi restituire in natura prima della fine del 2007 i terreni ai quali aveva diritto, di guisa che i crediti che aveva nei confronti dello Stato non sarebbero (stati *ndt*) più esigibili.

27. Fino ad oggi, il terreno non è stato restituito. Nessuna indennità è stata versata né al ricorrente, morto il 1° luglio 2006, né al suo figlio, unico erede.

II. IL DIRITTO E LA PRATICA NAZIONALI PERTINENTI

A. La Costituzione

28. Le disposizioni pertinenti della Costituzione rumena stabiliscono così:

Articolo 1

Lo Stato rumeno

“[...]

(5) In Romania, il rispetto della Costituzione, della sua supremazia e delle leggi è obbligatorio”.

Articolo 44

Il diritto di proprietà privata

“[...]

(3) Nulla può essere espropriato, se non per causa di utilità pubblica, alle condizioni previste dalla legge, e concedendo un giusto e previo indennizzo.

[...]

(5) Le autorità pubbliche possono utilizzare il sottosuolo di qualsiasi proprietà per lavori di interesse generale. Sono obbligate in cambio a compensare il proprietario per i danni causati al suolo, alle piantagioni ed alle costruzioni, come pure per qualsiasi altro danno che è loro imputabile.

(6) Le indennità previste ai paragrafi 3 e 5 saranno fissate in comune accordo con il proprietario o, in caso di disaccordo, in giudizio”.

Articolo 52

Il diritto di una persona danneggiata da un'autorità pubblica

“(1) Ogni persona danneggiata nell'esercizio di uno dei suoi diritti o di un interesse legittimo, da un'autorità pubblica, tramite un atto amministrativo o a causa dell'assenza di soluzione ad una domanda entro il termine legale, ha diritto di ottenere il riconoscimento del diritto o dell'interesse legittimo preteso, all'annullamento dell'atto ed alla riparazione del pregiudizio.

[...]"

Articolo 108

Gli atti del Governo

“(1) Il Governo emette decreti ed ordinanze.

(2) I decreti sono emessi per organizzare l'applicazione delle leggi.

(3) Le ordinanze sono emesse ai sensi di una legge speciale di abilitazione, nei limiti e alle condizioni previste da essa.

[...]"

Articolo 115

La delegazione legislativa

“(1) Il Parlamento può adottare una legge speciale di abilitazione del Governo ad adottare ordinanze in settori che non riguardino l'ambito della legge organica.

(2) La legge di abilitazione determinerà il settore e la data fino alla quale possono essere adottate tali ordinanze.

(3) Se la legge di abilitazione lo esige, le ordinanze sono sottoposte al Parlamento per l'approvazione, secondo la procedura legislativa, prima della scadenza del termine di abilitazione. L'inosservanza di questo termine ha per effetto la cessazione degli effetti dell'ordinanza.

[...]

(7) Le ordinanze sulle quali il Parlamento è stato richiesto di pronunciarsi sono approvate o respinte da una legge che identificherà anche le ordinanze i cui effetti sono cessati ai sensi del paragrafo 3 suddetto.

[...]"

B. Le disposizioni legali pertinenti che autorizzano il Governo ad emettere ordinanze di emergenza

29. Nel 2007, il Parlamento si riunisce in due sessioni, dal 5 febbraio al 28 giugno e dal 3 settembre al 20 dicembre 2007. Al di fuori di queste sessioni, il Governo fu autorizzato ad emettere ordinanze così: per il periodo che va dalla 1° gennaio al 5 febbraio 2007, con la legge n° 502 del 28 dicembre 2006, e per il periodo che va dal 26 luglio al 3 settembre 2007, con la legge n° 266 del 20 luglio 2007.

C. Le disposizioni riguardanti il diritto alla restituzione di terreni agricoli

30. Dopo la caduta del regime comunista, nel dicembre 1989, molte leggi di restituzione di beni immobili confiscati o nazionalizzati tra il 6

marzo 1945 ed il 22 dicembre 1989 furono adottate. Il diritto alla restituzione di terreni fu realizzato dalla legge n° 18/1991 sui beni fondiari, entrata in vigore il 20 febbraio 1991. Così, i vecchi proprietari di terreni passati in proprietà dello Stato o delle cooperative agricole si videro concedere un diritto alla restituzione fino ad un massimo di dieci ettari, o in caso contrario, la concessione in proprietà di un altro terreno avente la stessa superficie. La decisione di restituzione doveva essere presa, su domanda del beneficiario, da una commissione locale stabilita presso il municipio del luogo di restituzione e, in caso di contestazione, da una commissione dipartimentale presso la prefettura. In caso di contestazione della decisione della commissione dipartimentale, i tribunali erano incaricati di definire le controversie derivate dall'applicazione di questa legge.

31. La legge n° 18/1991 è stata modificata fino ad oggi da più di settanta atti normativi. Furono così modificate varie volte tanto la dimensione del diritto alla restituzione, che non cessò di aumentare, arrivando fino a 50 ettari per un privato, quanto le procedure di restituzione: i termini della presentazione delle domande, la procedura d'esame della domanda, la procedura di concessione dei titoli di proprietà, gli organismi competenti per la concessione in proprietà, la loro composizione ed il loro funzionamento, la fissazione della compensazione in caso di non restituzione e gli organismi competenti a questo proposito, ecc. tutti questi cambiamenti furono di applicazione immediata, così influenzando sulla sorte delle domande già depositate ma non risolte.

32. Cambiamenti essenziali furono operati nell'ottobre 1997, dalla legge n° 169/1997, nel gennaio 2000, dalla legge n° 1/2000 e nel luglio 2005, dalla legge n° 247/2005.

33. La legge n° 169/1997 del 27 ottobre 1997 portò il diritto alla restituzione a 50 ettari di terreno per un privato, dovendosi la restituzione realizzare sia nella vecchia ubicazione, sia altrove, in funzione delle disponibilità del comune. Coloro che si erano già visti restituire superfici fino a 10 ettari ai sensi della legge n° 18/1991, si videro accordare un nuovo termine per chiedere la differenza fino a 50 ettari.

34. La legge n° 1/2000 dell'11 gennaio 2000, entrata in vigore il 15 gennaio 2000, dispose la concessione di una compensazione in caso di impossibilità della restituzione integrale in natura. Inoltre, un nuovo termine fu assegnato alle persone che non avessero formulato domande di restituzione oltre i dieci ettari ai sensi della legge n° 169/1997. Le disposizioni pertinenti di questa legge così stabiliscono:

Articolo 3

[...] “(3) Quando non è possibile restituire l'integrità del terreno [...] delle compensazioni saranno assegnate per la parte del terreno che non può essere attribuito in proprietà;

(4) Le compensazioni saranno accordate a cominciare da quelle dovute per i terreni non restituiti di superficie inferiore”. [...]

Articolo 4

“(1) Come compensazione per i terreni (...) appartenuti a persone fisiche, di cui lo Stato si era appropriato scorrettamente, destinati attualmente a sistemazioni o miglioramenti idrotecnici di altra natura, sarà assegnato ai vecchi proprietari o ai loro eredi un terreno della riserva comunale o del settore privato dello Stato. In mancanza di terreno disponibile, i vecchi proprietari o i loro eredi si vedranno assegnata una compensazione.

(...),,

Articolo 40

“Per i terreni agricoli o forestali che sono stati oggetto di domande accolte dalle autorità competenti, registrate entro i termini e secondo la procedura prevista dalla legge n° 18/1991, come modificata dalla legge n° 169/1997, cioè i terreni che non hanno potuto essere restituiti (...), il Governo fisserà mediante decisione, entro 45 giorni a partire dall'entrata in vigore della presente legge, il metodo di valutazione dei terreni, le fonti di finanziamento e le modalità di pagamento delle indennità.,,

35. Nonostante le disposizioni dell'articolo 40 della legge n° 1/2000, nessuna decisione fu adottata entro 45 giorni dall'entrata in vigore di questa legge, il 15 gennaio 2000.

36. Il regolamento di applicazione della legge n° 18/1991 fu modificato una prima volta il 17 marzo 2000 per tenere conto delle disposizioni della legge n° 1/2000. Fu realizzata una tabella dei crediti nei confronti dello Stato risultante dalle leggi di restituzione, nella quale le autorità dovevano iscrivere i nomi dei beneficiari di una decisione di restituzione che era impossibile effettuare, come pure l'importo delle indennità dovute per il terreno non restituito. Il regolamento fu modificato varie volte, tra l'altro nel dicembre 2001 e nell'agosto 2005.

37. Molti atti normativi adottati tra agosto 2000 e giugno 2002 prorogarono a luglio 2004 il termine accordato al Governo per il finanziamento delle restituzioni e compensazioni assegnate in applicazione della legge di restituzione n° 18/1991. Il 23 settembre 2004, il Governo adottò il decreto n° 1546/2004 che fissa le norme di applicazione dell'articolo 40 della legge n° 1/2000. Entrato in vigore nell'ottobre 2004, questo decreto fissò il metodo di valutazione dei terreni ai fini della concessione di compensazioni ai sensi delle leggi di restituzione di terreni agricoli. Ai sensi dell'articolo 2 del suddetto decreto, le somme necessarie

per il pagamento di compensazioni dovevano essere trasferite ogni anno dal bilancio dello Stato ai dipartimenti.

38. Il 19 luglio 2005, fu adottata la legge n° 247/2005 sulla riforma della giustizia e della proprietà, che modificò in modo sostanziale la legge n° 18/1991. Così, un nuovo termine fu accordato ai vecchi proprietari per formulare domande supplementari per le superfici non restituite ai sensi della legge n° 18/1991, la procedura d'esame delle domande fu modificata e nuovi organismi competenti in previsione dell'esame delle domande e della concessione dei titoli di proprietà e delle indennità furono creati. Nel suo capitolo VII, la legge pose come principio che l'indennità da pagare doveva essere “giusta ed equa, secondo la pratica e gli standard interni ed internazionali in materia di compensazione per le costruzioni e case acquisite scorrettamente dallo Stato” (articolo 4 a), in mancanza di qualsiasi limite massimo che limita queste compensazioni (articolo 4 b). Definisce anche le fonti che devono finanziare il pagamento delle indennità, le procedure da seguire per la fissazione dell'importo e per il pagamento effettivo delle indennità. Il ruolo decisivo della commissione dipartimentale per l'applicazione della legge n° 18/1991, competente in ultima istanza a prendere le decisioni di restituzione e di concessione di indennità (cfr. paragrafo 30 *supra*), fu eliminato. Le commissioni dipartimentali si videro assegnare soltanto un ruolo di trasmissione della domanda del beneficiario alla Commissione centrale per le compensazioni (“la Commissione centrale”) che doveva essere realizzata. È quest'ultima, nell'ambito della quale fu creata un'autorità nazionale per la restituzione delle proprietà (“ANRP”), che si vide accordare la competenza per convalidare le somme finali da pagare ed emettere titoli di proprietà o di pagamento, su proposta di “esperti scelti” per determinare il valore dei beni (articolo 16). In previsione del pagamento delle indennità assegnate dalla Commissione centrale ai sensi delle leggi di restituzione, un organismo di sistemazione collettiva dei valori mobiliari fu creato, detto fondo *Proprietatea*. L'articolo 12 § 4 della legge n° 247/2005 ordinò al fondo *Proprietatea* di adottare, entro 30 giorni a partire dalla sua messa in atto, le misure necessarie in previsione della quotazione in borsa delle sue azioni, affinché i beneficiari delle decisioni di compensazione emesse ai sensi delle leggi di restituzione potessero venderle e ritoccare il prezzo in qualsiasi momento.

39. Il 15 settembre 2005, il Governo adottò il regolamento di applicazione della legge n° 247/2005.

40. Il fondo *Proprietatea* fu realizzato nel dicembre 2005, con [lett.: essendo *ndt*] il suo capitale costituito per lo più da attivi dello Stato in varie imprese. Fino ad oggi, le azioni del fondo *Proprietatea* non sono state ancora quotate in Borsa.

41. L'ordinanza di emergenza del Governo n° 136/2006 del 22 dicembre 2006 sottolineava nella sua relazione alcune ragioni, in particolare, che “l'Autorità nazionale per la restituzione delle proprietà incontra alcune difficoltà nell'applicazione della legislazione in materia, mettendo così in pericolo la messa in possesso dei proprietari e dunque il rispetto degli impegni internazionali assunti dalla Romania [...]”, e decise, per garantire l'uguaglianza tra tutti i lavoratori dipendenti o gli eletti che occupano un posto di lavoro pubblico tanto a livello nazionale quanto locale, implicati direttamente nell'applicazione degli atti normativi in materia di restituzione, di assegnare loro, in regime di emergenza, un premio mensile di difficoltà che può andare fino al 50% del trattamento di base.

42. Dal luglio 2005, la legge n° 247/2005 fu modificata più di una decina di volte, tanto quanto al funzionamento ed al finanziamento del fondo *Proprietatea*, quanto per quel che riguarda le modalità di calcolo e le procedure di concessione delle indennità.

43. Il 28 giugno 2007, il Governo adottò l'ordinanza di emergenza n° 81/2007, che operò un cambiamento importante nell'organizzazione e nel funzionamento del fondo *Proprietatea*. Tra l'altro, la suddetta ordinanza accordò ai beneficiari di decisioni di compensazione in azioni *Proprietatea* la possibilità di riceverne una parte sotto forma di indennità pecuniaria. Adottata senza autorizzazione del Parlamento sotto la forma di una legge di abilitazione, l'ordinanza n° 81/2007 non è stata approvata dal Parlamento secondo la procedura prevista dall'articolo 115 § 7 della Costituzione (cfr. *supra* paragrafo 28).

44. Il 6 febbraio 2008, il Governo modificò il regolamento di applicazione della legge n° 247/2005 per tenere conto delle modifiche apportate dall'ordinanza di emergenza n° 81/2007.

45. Secondo un'informazione trasmessa dal Governo alla Corte, al 7 dicembre 2007, la Commissione centrale per le compensazioni aveva rilasciato 5188 titoli di compensazione, di cui 506 sono stati effettivamente effettuati dalla ANRP.

46. In mancanza di statistiche globali ufficiali, l'organizzazione non governativa “*Societatea Academica din Romania*” effettuò uno studio sulla situazione delle domande di restituzione, che pubblicò nel settembre 2008. Secondo questa relazione, più di duecentomila domande di restituzione erano state depositate su tutto il territorio, di cui soltanto quarantaseimila erano state trasmesse, fino alla data della relazione, dagli enti locali alla ANRP. Quest'ultima aveva assegnato compensazioni a 3620 persone. La

relazione mise in evidenza che più di 30000 cartelle riguardanti le leggi di restituzione erano pendenti dinanzi ai tribunali della città di Bucarest.

D. La giurisprudenza interna in materia di restituzioni

47. Nel settembre 2004, dinanzi al numero crescente di domande formulate dai beneficiari di una decisione di restituzione in natura impossibile da effettuare, e tenuto conto dell'assenza di un decreto che fissasse le modalità di calcolo del valore dei terreni, molti tribunali fissarono essi stessi l'importo delle indennità da pagare, affidandosi su valutazioni ed applicando per analogia alcune disposizioni in materia di espropriazione. Condannarono le autorità a pagare le indennità così fissate. Alcuni di questi giudizi furono annullati dalle giurisdizioni superiori, che giudicarono che in mancanza di un decreto del Governo, i tribunali non erano competenti per procedere alla valutazione dei beni da restituire.

48. In una sentenza del 4 aprile 2006, la Corte di cassazione (*Inalta Curte de Casație și Justiție*) giudicò che in mancanza di risposta da parte delle autorità amministrative, la fissazione da parte dei tribunali, dopo avere ordinato una stima, dell'importo delle indennità da pagare era conforme alla legge n° 10/2001, che aveva assegnato ai tribunali la competenza esclusiva per definire le controversie derivate dalla sua applicazione. Inoltre, ciò permetteva “di sancire la mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti nel rispondere alle notifiche”. Secondo la Corte di cassazione, tale interpretazione era fondata sulla responsabilità attribuita ai tribunali dalle leggi di restituzione e “sulla volontà del legislatore, che desiderava una soluzione rapida e capace di eliminare non appena possibile l'incertezza delle situazioni giuridiche e risarcire i danni causati dalle misure abusive adottate dallo Stato comunista” (sentenza n° 3541/2006).

49. Tuttavia, con un'inversione parziale di giurisprudenza, la Corte di cassazione giudicò in una sentenza del 9 marzo 2007 che i tribunali non erano competenti a fissare l'importo delle indennità da pagare ai beneficiari di una decisione di restituzione. L'alta giurisdizione giudicò che questa norma comportava soltanto una sola eccezione: quando i beneficiari avevano ottenuto, prima dell'entrata in vigore della legge n° 247/2005, una decisione fissante l'importo delle indennità, potevano contestare questo importo dinanzi ad un tribunale, essendo quest'ultimo competente a modificarlo e a fissare l'importo delle indennità da pagare (sentenza n° 2230/2007 del 9 marzo 2007). La Corte di cassazione giudicò d'altra parte che una decisione che determina l'importo delle indennità da pagare non fosse esecutoria, poiché doveva essere trasmessa alla Commissione centrale (cfr. *supra* paragrafo 37), sola competente a convalidare le somme da pagare ed emettere i titoli di pagamento (decisione n° 1685/del 21 febbraio 2007). Tuttavia, alcuni mesi più tardi, la Corte d'appello di Constanța, si

riferì alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e constatò che lo Stato rumeno non aveva adempiuto al suo obbligo positivo di reagire tempestivamente e con coerenza sulla questione d'interesse generale che era la restituzione dei beni entrati nel patrimonio dello Stato per l'effetto di decreti di nazionalizzazione. Giudicò allora che quando era impossibile restituire in natura una costruzione ai sensi della legge n° 10/2001, lo Stato doveva compensare il beneficiario del diritto alla restituzione coprendogli completamente il pregiudizio subito. Di conseguenza, ordinò allo Stato di pagare al beneficiario del diritto alla restituzione il prezzo del bene al valore di mercato (decisione n° 520/C del 3 dicembre 2007).

III. I TESTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

50. Nella sua Risoluzione Res(2004)3 relativa alle sentenze che rivelano un problema strutturale di fondo, adottata 12 maggio 2004, il Comitato dei Ministri ha indicato ciò che segue:

“Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, e che uno dei mezzi più importanti per raggiungere questo scopo è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Ribadendo la sua convinzione che la Convenzione per salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (qui di seguito denominata “la Convenzione”) deve rimanere il punto di riferimento essenziale nel settore della tutela dei diritti dell'uomo in Europa e ribadendo il suo impegno ad adottare misure tendenti a garantire l'efficacia a lungo termine del sistema di controllo istituito dalla Convenzione;

Ricordando il carattere sussidiario del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, che presuppone, ai sensi del suo articolo primo, che i diritti e libertà garantiti dalla Convenzione siano protetti innanzitutto dal diritto nazionale ed applicati dalle autorità nazionali;

Rallegrandosi a questo proposito de fatto che la Convenzione è oggi parte integrante dell'ordinamento giuridico interno dell'insieme degli Stati parte;

Ricordando che, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, le alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo (qui di seguito denominata “la Corte”) nelle controversie nelle quali essi sono parti e che la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione;

Sottolineando l'interesse di aiutare lo Stato interessato ad identificare i problemi di fondo e le misure d'esecuzione necessarie;

Ritenendo che l'attuazione delle sentenze sarebbe facilitata se l'esistenza di un problema strutturale fosse già identificata nella sentenza della Corte;

Tenendo presenti le osservazioni fatte sulla questione dalla Corte stessa nel corso della sessione del Comitato dei Ministri del 7 novembre 2002;

Invita la Corte:

I. nella misura del possibile, ad identificare nelle sentenze in cui constata una violazione della Convenzione ciò che, secondo essa, rivela un problema strutturale di fondo e la fonte di questo problema, in particolare quando è suscettibile di dare luogo a numerosi ricorsi, in modo da aiutare gli Stati a trovare la soluzione adeguata ed il Comitato dei Ministri a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze;

II. a segnalare specialmente ogni sentenza che comporti indicazioni sull'esistenza di un problema strutturale e sulla fonte di questo problema non soltanto allo Stato interessato ed al Comitato dei Ministri, ma anche all'Assemblea parlamentare, al Segretario Generale del Consiglio d'Europa ed al Commissario ai Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, e segnalare in modo adeguato queste sentenze nella raccolta dati della Corte.

51. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2004)6 sul miglioramento dei ricorsi interni, adottata il 12 maggio 2004, così statuisce:

“Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, e che uno dei mezzi più importanti per raggiungere questo scopo è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Ribadendo la sua convinzione che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (qui di seguito denominata “la Convenzione”) deve rimanere il punto di riferimento essenziale nel settore della tutela dei diritti dell'uomo in Europa e ribadendo il suo impegno di adottare misure tendenti a garantire l'efficacia a lungo termine del sistema di controllo istituito dalla Convenzione;

Ricordando il carattere sussidiario del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, che presuppone, ai sensi del suo articolo primo, che i diritti e libertà garantiti dalla Convenzione siano protetti innanzitutto dal diritto nazionale ed applicati dalle autorità nazionali;

Rallegrandosi a questo proposito del fatto che la Convenzione è oggi parte integrante dell'ordinamento giuridico interno dell'insieme degli Stati parte;

Sottolineando che, come pure l'articolo 13 della Convenzione lo esige, gli Stati membri si sono impegnati affinché ogni persona che può addurre in modo giustificabile una violazione dei suoi diritti e libertà riconosciuti nella Convenzione abbia diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un'istanza nazionale;

Ricordando che, oltre all'obbligo di garantire l'esistenza di tali ricorsi effettivi ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (qui di seguito denominata “la Corte”), gli Stati hanno l'obbligo generale di rimediare ai problemi sottostanti alle violazioni constatate;

Sottolineando che spetta agli Stati membri garantire che i ricorsi interni siano effettivi nel diritto e nella pratica, e che possano arrivare ad una decisione sul buon fondamento dell'obiezione e ad un rimedio adeguato di ogni violazione constatata;

Notando che la natura ed il numero dei ricorsi presentati dinanzi alla Corte e le sentenze che essa pronuncia dimostrano più che mai la necessità, per gli Stati membri, di assicurarsi

in modo efficace e regolare che tali ricorsi esistano in qualsiasi circostanza in particolare nel caso di durata eccessiva delle procedure giurisdizionali;

Ritenendo che la disponibilità di ricorsi interni effettivi per tutte le asserzioni giustificabili di violazioni della Convenzione dovrebbe permettere di ridurre il carico di lavoro della Corte, in ragione, da un lato, della riduzione del numero delle cause che le giungono e, d'altra parte, per il fatto che il trattamento circostanziato delle cause sul piano nazionale è tale da facilitare il loro esame ulteriore da parte della Corte;

Sottolineando che il miglioramento dei ricorsi a livello nazionale, in particolare in materia di cause ripetitive, dovrebbe anche contribuire a ridurre il carico di lavoro della Corte;

Raccomanda agli Stati membri, considerando gli esempi di buone pratiche che figurano nell'allegato:

I. di assicurarsi con un seguito costante, alla luce della giurisprudenza della Corte, che ricorsi interni esistano per ogni persona che adduce in modo giustificabile una violazione della Convenzione e che questi ricorsi siano effettivi, nella misura in cui permettono di arrivare ad una decisione sul buon fondamento dell'obiezione e ad un rimedio adeguato di ogni violazione constatata;

II. di riesaminare, a seguito di sentenze della Corte che rivelano debolezze strutturali o generali nel diritto o nella pratica dello Stato, l'efficacia dei ricorsi interni esistenti e, se necessario, organizzare ricorsi effettivi per evitare che cause ripetitive siano presentate dinanzi alla Corte;

III. di portare un'attenzione particolare, nel quadro dei punti I e II sopra, all'esistenza di ricorsi effettivi in caso di lamentele giustificabili circa la durata eccessiva delle procedure giurisdizionali;

Incarica il Segretario Generale del Consiglio d'Europa di spiegare i mezzi necessari per concedere un'assistenza adeguata agli Stati membri che lo chiedessero, per aiutarli ad attuare la presente Raccomandazione”.

IN DIRITTO

I. SULLA VIOLAZIONE ADDOTTA DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N° 1 ALLA CONVENZIONE

52. Il ricorrente lamenta che fino ad ora non ha potuto usufruire del suo diritto ad una compensazione come riconosciuto con due decisioni del 5 aprile e 17 maggio 2002 da parte della commissione dipartimentale per l'applicazione della legge n° 18/1991, in violazione del suo diritto al rispetto dei suoi beni. Invoca l'articolo 1 del protocollo n° 1 alla Convenzione, così formulato:

“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di 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”.

53. Il Governo si oppone a questa tesi.

A. Sull'ammissibilità

54. La Corte constata che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. La Corte d'altra parte rileva che non si è dinanzi ad alcuna altra delle ragioni di irricevibilità. Occorre dunque dichiararla ammissibile.

B. Sul fondo

1. Argomentazioni delle parti

55. Il ricorrente considera generalmente che lo Stato rumeno ha infranto doppiamente il diritto al rispetto dei beni dei beneficiari delle leggi sulla restituzione: in primo luogo, cambiando in maniera ripetuta le procedure fissate da queste leggi ed in secondo luogo, omettendo di adottare rapidamente regolamenti di applicazione, in modo che gli interessati non abbiano potuto, nel corso di anni, entrare in possesso dei loro beni o percepire indennità. Secondo il ricorrente, il suo diritto alla restituzione o compensazione è un diritto patrimoniale protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1, poiché il suo diritto di credito nei confronti dello Stato è stato chiaramente riconosciuto da tutte le autorità. A partire dal momento in cui lo Stato ha stabilito le condizioni da soddisfare per beneficiare del diritto alla restituzione, norme che permettono di usufruire di questo diritto avrebbero dovuto essere adottate rapidamente. In caso contrario, avrebbe dovuto essere autorizzato sia a negoziare il prezzo delle compensazioni in cambio del suo terreno sia ad ottenere queste compensazioni per via giudiziaria. Ma, non soltanto le modifiche ripetute delle procedure di fissazione e di concessione delle compensazioni hanno esautorato della sua sostanza il suo diritto, rendendolo illusorio, ma inoltre, queste procedure hanno infranto le norme a carattere generale contenute negli articoli 44 e 52 della Costituzione. Infine, il ricorrente sostiene che fino ad ora, non ha ancora ottenuto compensazioni in cambio del suo terreno, né ha potuto ottenere un'indennità che copra il pregiudizio risultante dall'assenza di godimento del suo diritto alla restituzione dal 2000 fino ad oggi.

56. Il Governo esprime il suo accordo con il fatto che il diritto del ricorrente ad una compensazione trae la sua origine dalle decisioni amministrative del 5 aprile e 17 maggio 2002. Tuttavia, il valore delle compensazioni doveva essere determinato da disposizioni di applicazione delle leggi di restituzione, che il Governo si è impegnato ad adottare al più tardi il 30 giugno 2004. Queste misure sono state finalmente adottate con

decisione dell'esecutivo n° 1546 del 6 ottobre 20004. Di conseguenza, il Governo ritiene che l'interesse patrimoniale di cui disponeva il ricorrente non poteva essere esecutivo prima dell'adozione di quest'ultima decisione. Tuttavia, poiché né l'importo della compensazione, né la data nella quale il pagamento doveva essere effettuato sono stati definiti nel caso del ricorrente, il credito di cui dispone non è né esigibile né certo ai sensi della legge interna e dunque non costituisce un bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

57. Il Governo ritiene che il presente caso non può essere comparato con il caso *Broniowski c. Polonia* ([GC], n. 31443/96, CEDU 2004-V), poiché, contrariamente alle autorità polacche, che, con il loro atteggiamento, avevano imposto limitazioni successive al diritto del ricorrente di essere accreditato, rendendolo così illusorio e distruggendo la sua essenza stessa, le autorità rumene hanno adempiuto il loro dovere di creare un quadro legislativo per l'attuazione del diritto del ricorrente di ottenere le compensazioni. Inoltre, tutti gli atti normativi adottati a norma dell'articolo 40 della legge n° 1/2000 fissano un metodo oggettivo di calcolo delle compensazioni, che si fonda sulla pratica economica a livello internazionale, cioè il prezzo medio dei cereali alla borsa di Chicago. In tal modo, il livello delle compensazioni così fissate può essere definito ragionevole. In ogni caso, il Governo considera che il ritardo nella fissazione delle compensazioni che il ricorrente è legittimato ad ottenere è giustificato, dunque “necessario in una società democratica”, a causa della difficoltà della riorganizzazione dell'agricoltura a seguito delle leggi di restituzione, riorganizzazione nella quale molti ministeri sono stati implicati: il ministero dell'Interno e dell'amministrazione, il ministero dell'Agricoltura, delle foreste e dello sviluppo rurale, come pure il ministero delle Finanze. Insomma, il Governo ritiene che il ricorrente non si sia mai trovato in uno stato di incertezza quanto al suo diritto, che non è mai diventato né illusorio né privo di qualsiasi contenuto.

2. Valutazione della Corte

a) Sull'esistenza di un'ingerenza nel diritto al rispetto “dei beni” del ricorrente

58. La Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, un ricorrente può addurre una violazione dell'articolo 1° del Protocollo n° 1 alla Convenzione soltanto nella misura in cui le decisioni che incrimina si riferiscono a suoi “beni” ai sensi di questa disposizione. Il concetto di “beni” può coprire tanto “beni attuali” quanto valori patrimoniali, tra cui, in alcune situazioni ben definite, crediti il cui titolare dimostra che essi hanno una base sufficiente nel diritto nazionale ed in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una “speranza legittima” di ottenere il

godimento effettivo di un diritto di proprietà (cfr. *Draon c. Francia* [GC], n° 1513/03, § 65, CEDU 2005-IX). La Corte ha anche detto che la speranza di vedersi riconoscere la sopravvivenza di un vecchio diritto di proprietà che è da lungo impossibile esercitare effettivamente non può essere considerato come un bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Lo stesso dicasi di un credito condizionato che si estingue a causa della non realizzazione della condizione (cfr. *Principe Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDU 2001-VIII). In compenso, quando uno Stato contraente, dopo aver ratificato la Convenzione, compreso il Protocollo n° 1, adotta una legislazione che prevede la restituzione totale o parziale di beni confiscati ai sensi di un regime precedente, simile legislazione può essere considerata come generante un nuovo diritto di proprietà protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 in capo alle persone che soddisfano le condizioni per la restituzione. Lo stesso principio può applicarsi in relazione ai dispositivi di restituzione o di compensazione stabiliti ai sensi di una legislazione adottata prima della ratifica della Convenzione così simile legislazione rimane in vigore dopo la ratifica del Protocollo n° 1 (cfr., tra l'altro, *Kopecký c. Slovacchia* [GC], n° 44912/98, §§ 35 e 48 a 52, CEDU 2004-IX, *Broniowski c. Polonia* [GC], n° 31443/96, § 125, CEDU 2004-V). Nello stesso contesto, la Corte ha già giudicato che quando il principio di restituzione delle proprietà scorrettamente confiscati è stato già adottato da uno Stato, l'incertezza quanto alla messa in pratica di questo principio, che sia legislativa, amministrativa o tenendo alle pratiche applicate dalle autorità, è tale da generare, quando è persistente nel tempo ed in mancanza di reazione coerente e rapida dello Stato, un inadempimento di questo ultimo al suo obbligo di garantire il piacere effettivo del diritto di proprietà garantito dall'articolo 1 del protocollo n° 1 (sentenza *Broniowski* summenzionata, § 151; *Păduraru c. Romania*, n° 63252/00, §§ 92 e 112, 1° dicembre 2005).

59. Nella fattispecie, il ricorrente fu informato nel giugno 2000 che la sua domanda di restituzione formulata ai sensi della legge n° 1/2000 di un terreno che misura 16,63 ettari era stata accolta. Essendo stato il diritto del ricorrente alla restituzione successivamente confermato costantemente e regolarmente dalle autorità, dunque chiaramente stabilito nel diritto nazionale, come lo era anche l'obbligo di compensazione in caso di non restituzione, come pure ciò risulta dalle decisioni del 5 aprile e 17 maggio 2002 che convalidano l'iscrizione dei crediti del ricorrente per tutto il terreno. Del resto, quest'aspetto non è contestato dal Governo. In queste circostanze, la Corte considera che il ricorrente aveva un "interesse patrimoniale" sufficientemente stabilito nel diritto nazionale, certo, non destituibile ed esigibile, che considera rientrante della nozione di bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla convenzione. Di conseguenza, la non restituzione del terreno fino ad oggi, in mancanza di qualsiasi

compensazione, costituisce un'ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni.

60. La Corte ricorda che secondo la sua giurisprudenza consolidata, l'inadempienza di una decisione che riconosce un diritto di proprietà costituisce un'ingerenza ai sensi della prima frase del primo capoverso dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, che enuncia il principio generale del rispetto della proprietà (cfr. *Burdov c. Russia*, n° 59498/00, § 40, CEDU 2002-III, *Ramadhi e 5 altri c. Albania*, n° 38222/02, §§ 76-77, 13 novembre 2007).

61. La Corte deve di conseguenza esaminare se l'ingerenza denunciata si giustifica dal punto di vista di questa disposizione.

b) Sulla giustificazione dell'ingerenza

62. L'articolo 1 del Protocollo n° 1 esige, anzitutto e soprattutto, che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legale. La Corte tiene a ricordare che la preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è inerente all'insieme degli articoli della Convenzione. Il principio della legalità presuppone anche l'esistenza di norme di diritto nazionale sufficientemente accessibili, precise e prevedibili nella loro applicazione (cfr. *Ex-re di Grecia ed altri c. Grecia* [GC], n° 25701/94, § 79, CEDU CEDU 2000-XII, *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 109-110, CEDU 2000-I; *Fener Rum Patrikliği c. Turchia*, n° 14340/05, § 70, 8 luglio 2008). [La ripetizione della parola CEDU prima del numero 2000, così come subito dopo l'omissione della parentesi tonda dopo il numero XII sono presenti nel testo francese *ndt*].

63. La Corte rileva che se la possibilità di trasformare il credito di restituzione in un credito di compensazione fosse chiaramente prevista dagli articoli 3 e 4 della legge n° 1/2000 (paragrafo 34 *supra*), la situazione sarebbe meno chiara per l'inadempienza del credito di compensazione, e lo sarebbe ancora meno per la trasformazione di questo credito nuovamente, al termine di sei anni di inadempienza, in un credito di restituzione (paragrafo 27 *supra*).

64. Per quanto riguarda il credito di compensazione, la Corte osserva, senza aver bisogno di provvedere ad una interpretazione del diritto nazionale, per la quale il giudice interno è più portato, che la sua esecuzione era disciplinata dalla legge n° 1/2000. Tuttavia, questa norma ha subito cambiamenti tali, tanto nel loro numero quanto nella loro portata (cfr. paragrafi 34-44 *supra*), che la precisione e la prevedibilità imposte dal concetto di "legalità" ne sono state seriamente influenzate.

65. Così, le disposizioni pertinenti della legge n° 1/2000 non definiscono con precisione il momento della nascita del diritto ad una compensazione. Alla luce della procedura applicata dalla legge n° 1/2000 (paragrafo 34 *supra*) e per le necessità del presente caso, la Corte è pronta tuttavia a considerare che il credito del ricorrente è sorto piuttosto quando quest'ultimo è stato informato dell'assenza di terreno disponibile, cioè il 6 ottobre 2000, ed al più tardi in occasione della convalida dell'iscrizione di questo credito nel registro dei crediti, cioè il 5 aprile e il 17 maggio 2002 rispettivamente.

66. Per quanto riguarda il valore del credito, la Corte nota che questa avrebbe dovuto essere citata nella tabella dei crediti al momento della sua convalida (paragrafo 36 *supra*). Ora, non vi è nulla nella specifico e fino ad ora, e lo Stato non ha fissato né liberato il credito dovuto al ricorrente per il terreno non restituito. A tale riguardo, la Corte rileva che il termine legale per l'adozione delle norme di applicazione dell'articolo 40 della legge n° 1/2000 è stato prorogato espressamente varie volte, fino al luglio 2004, senza che fosse rispettato alla fine, poiché è soltanto in ottobre che le norme adottate sono entrate in vigore. Successivamente, nel luglio 2005, tutte le disposizioni sulle restituzioni, anche sulla determinazione dell'importo e del pagamento delle indennità sono state riformulate dalla legge n° 247/2005 e dal suo regolamento di applicazione adottato il 15 settembre 2005 (paragrafi 38-39 *supra*), che sono stati modificati nuovamente in modo sostanziale dall'ordinanza di emergenza del Governo n° 81/2007.

67. Quanto alla ri-trasformazione del credito di indennità in un obbligo a carico dello Stato di restituzione in natura (paragrafo 27 *supra*), la Corte nota che il Governo non ha invocato alcuna disposizione legale che permetta tale cambiamento, che appare dunque come completamente sprovvisto di base legale.

68. Queste considerazioni potrebbero essere in esse stesse sufficienti per permettere alla Corte di concludere che l'ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni non era “prevista dalla legge”. Tuttavia, non reputa necessario giudicare se l'ingerenza in questione fosse legale ai sensi della nozione di preminenza del diritto, tenuto conto delle sue conclusioni qui di seguito.

69. Per determinare se un corretto equilibrio è stato fornito tra le esigenze dell'interesse generale della Comunità e gli imperativi della salvaguardia del diritto al rispetto dei beni del ricorrente, la Corte è incaricata di esaminare se il termine necessario alle autorità rumene per restituire il terreno al ricorrente o pagargli un'indennità non abbia posto sull'interessato un carico sproporzionato ed eccessivo. La Corte ribadisce

che gli stati dispongono di un margine di apprezzamento esteso per determinare ciò che è nell'interesse pubblico, soprattutto quando si tratta di adottare e di applicare misure di riforma economica o di giustizia sociale (sentenza *Ramadhi e 5 altro* summenzionato, § 79).

70. Nella fattispecie, oltre otto anni sono passati dalla decisione di restituire al ricorrente 16,63 ettari di terreno, ed oltre sei anni dalla convalida dell'iscrizione del suo credito nei confronti dello Stato, senza che abbia ottenuto l'applicazione di queste decisioni o la compensazione in subordine ai terreni e per il ritardo nell'esecuzione. Agendo in tal modo, le autorità hanno impedito al ricorrente di usufruire del bene al quale ha diritto da molti anni.

71. Il Governo ha fornito come giustificazione le difficoltà legate all'organizzazione dell'amministrazione, obbligata ad attuare le leggi di restituzione. Tuttavia, la Corte rileva che le difficoltà di ordine organizzativo delle autorità competenti ad attuare le restituzioni sono la conseguenza dei cambiamenti ripetuti per via legislativa del meccanismo di restituzione. Questi cambiamenti sono stati già giudicati dalla Corte come inefficaci sul piano pratico e come generatori di un clima di incertezza giuridica (cfr., fra le numerose sentenze contro la Romania, *Străin ed altri*, n° 57001/00, § 56, CEDU 2005-VII, 21 luglio 2005; *Păduraru* cit., §§ 98-99; *Porteanu* n° 4596/03, § 34, 16 febbraio 2006; *Radu*, n° 13309/03, § 34, 20 luglio 2006). La Corte coglie l'occasione per rilevare che questa incertezza è stata denunciata da diverse giurisdizioni rumene, compresa la giurisdizione suprema (cfr. paragrafi 48 e 49 *in fine supra*), che hanno tentato, senza successo duraturo, di eliminare "l'equivoco delle situazioni giuridiche dubbie" e "sanzionare la mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti".

72. Non essendo stato avanzato alcun elemento da parte del Governo per giustificare l'aver messo in dubbio il diritto del ricorrente, la Corte non trova alcuna ragione per distaccarsi dall'analisi che essa ha elaborato negli casi summenzionati. Può soltanto constatare che l'origine della situazione summenzionata deriva da un'attività normativa sovrabbondante ed alla fine in gran parte inefficace, come dimostrano le statistiche pubblicate sull'argomento (paragrafo 46 *supra*).

73. In queste condizioni, ammettendo anche che il Governo avesse potuto dimostrare che l'ingerenza nel diritto del ricorrente era prevista dalla legge e serviva per una causa di utilità pubblica, la Corte ritiene che il corretto equilibrio da fornire tra la tutela della proprietà del ricorrente e le esigenze di interesse generale è stato infranto e che il ricorrente ha sostenuto un carico straordinario ed esorbitante. Perciò, vi è stata violazione dell'articolo 1 del protocollo n° 1.

II. SULL'APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 46 E 41 DELLA CONVENZIONE

A. Articolo 46 della Convenzione

74. Ai sensi di questa disposizione:

“1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.

75. La Corte constata che la violazione del diritto del ricorrente così come garantito dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 trae la sua origine da un problema a grande scala che deriva da una disfunzione della legislazione rumena e di una pratica amministrativa che ha riguardato, e può ancora interessare in futuro, un grande numero di persone (cfr. paragrafo 46 *supra*). L'ostacolo ingiustificato all'esercizio da parte del ricorrente del suo “diritto al rispetto dei beni” non è stato causato da un incidente isolato né è imputabile al verso che hanno preso gli eventi nel suo caso particolare; deriva da un quadro legale, regolamentare ed amministrativo che si è rivelato insufficiente, realizzati dalle autorità nei confronti di una categoria precisa di cittadini, cioè i beneficiari delle misure di restituzione di beni nazionalizzati o confiscati dallo Stato comunista.

76. L'esistenza di questo problema ed il suo carattere sistematico è stato già riconosciuto dalle autorità rumene, come hanno confermato molte decisioni della Corte di cassazione e l'ordinanza di emergenza del Governo citate nella presente sentenza (paragrafi 41 e 48 *supra*). Così, nella sua sentenza del 4 aprile 2006, la Corte di cassazione ha denunciato la mancanza di diligenza delle autorità competenti in materia di restituzione ed ha giudicato che occorreva “eliminare non appena possibile l'equivoco delle situazioni giuridiche dubbie”. A sua volta, il Governo ha sottolineato le difficoltà esistenti nella messa in possesso dei beneficiari delle leggi di restituzione ed inoltre, nel rispetto degli impegni internazionali assunti dalla Romania. Sottoscrivendo queste valutazioni, la Corte conclude che i fatti della causa rivelano l'esistenza nell'ordinamento giuridico rumeno di una debolezza, in conseguenza della quale una categoria intera di individui si è vista, o si vede ancora, violata nel godimento dei propri beni.

77. Il numero di ricorsi dinanzi alla Corte, delle sentenze che concludono con la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 e, in alcuni casi, dell'articolo 6 della Convenzione, come pure le migliaia di cartelle di restituzione presentate alla ANRP e non trattate entro un termine ragionevole dimostrano che il meccanismo scelto per restituire i beni confiscati o nazionalizzati dallo Stato per il periodo comunista non è stato attuato in modo compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n° 1. Infatti, la

Corte ha già reso dal 28 ottobre 1999, data della sentenza *Brumărescu c. Romania* [GC] (n° 28342/95, § CEDH 1999-VII), molte decine di sentenze che sono arrivate alla constatazione di una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 a causa del funzionamento giudicato incompatibile con il suddetto articolo del meccanismo di restituzione dei beni che riguardano i beneficiari di un diritto alla restituzione di costruzioni. La ripetizione di violazioni constatate, raddoppiate dalla presente constatazione della disfunzione del meccanismo di restituzione riguardante questa volta i beneficiari di un diritto alla restituzione di terreni, mostra che c'è accumulo di inadempimenti di natura identica che riflettono una situazione che perdura, alla quale non è stato ancora posto rimedio e per la quale i ricorrenti non dispongono di alcun mezzo di ricorso interno.

78. Inoltre, più di uno centinaio di ricorsi pendenti dinanzi alla Corte introdotti da persone interessate dalle leggi di restituzione potrebbero dare luogo in futuro a nuove sentenze che concludano nel senso della violazione della Convenzione. È non solo un fattore aggravante quanto alla responsabilità dello Stato nei confronti della Convenzione in ragione di una situazione passata o attuale, ma anche una minaccia per l'efficacia in futuro del dispositivo di controllo realizzato dalla Convenzione, tenuto conto del sovraccarico di lavoro che questa situazione genera.

79. A tale riguardo, la Corte ricorda che ai sensi dell'articolo 46 le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte nelle controversie delle quali sono parti, e che il Comitato dei Ministri è [lett.: essendo *ndt*] incaricato di sorvegliare l'esecuzione di queste sentenze. Ne deriva in particolare che, quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme assegnate a titolo di equa soddisfazione prevista dall'articolo 41, ma anche scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se necessario, individuali da integrare nel suo ordinamento giuridico interno per mettere un termine alla violazione constatata dalla Corte e cancellarne per quanto possibile le conseguenze. Lo Stato convenuto rimane libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi per liberarsi dal suo obbligo giuridico alla luce dell'articolo 46 della Convenzione (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], n° 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; *Broniowski cit.*, § 192), nel rispetto del principio di sussidiarietà, affinché la Corte non sia obbligata a ribadire la sua constatazione della violazione in una lunga serie di casi identici.

80. Inoltre, discende dalla Convenzione, ed in particolare dal suo articolo 1, che ratificando la Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a fare in modo che il loro diritto nazionale sia compatibile con essa (*Maestri c. Italia* [GC], n° 39748/98, § 47, CEDU 2004-I).

81. Per quanto riguarda le misure volte a garantire l'efficacia del meccanismo stabilito dalla Convenzione, la Corte richiama l'attenzione sulla Risoluzione (Res(2004)3) e la Raccomandazione (Rec(2004)6) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottati il 12 maggio 2004 (cfr. paragrafi 50 e 51 *supra*).

82. Benché normalmente non spetti alla Corte definire quali possano essere le misure di correzione idonee perché lo Stato convenuto si liberi dai suoi obblighi con riguardo all'articolo 46 della Convenzione, considerando la situazione a carattere strutturale che constata (cfr. paragrafo 71 *supra*), la Corte osserva che misure generali a livello nazionale si impongono senza dubbio nel quadro dell'esecuzione della presente sentenza.

83. Per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 46, la Corte ha cercato di indicare, a titolo puramente indicativo, il tipo di misure che lo Stato rumeno potrebbe adottare per mettere un termine alla situazione strutturale constatata nel caso di specie. Essa considera che lo Stato convenuto debba, soprattutto, sia eliminare ogni ostacolo che si oppone all'esercizio effettivo del diritto delle molte persone interessate dalla situazione giudicata da essa contraria alla Convenzione, come nel caso del ricorrente, o in caso contrario, apprestare una modifica adeguata. Lo Stato convenuto deve dunque garantire con misure legali ed amministrative idonee la realizzazione effettiva e rapida del diritto alla restituzione, sia che si tratti di una restituzione in natura che della concessione di un'indennità, conformemente ai principi della preminenza del diritto e della legalità della tutela dei diritti patrimoniali enunciati all'articolo 1 del Protocollo n° 1, considerando i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte in materia di compensazione (sentenza *Broniowski* cit., §§ 147-151, 176 e 186). Questi obiettivi potrebbero essere raggiunti, ad esempio, dall'emendamento del meccanismo di restituzione attuale, di cui la Corte ha rilevato alcune debolezze, e la messa in atto d'urgenza di procedure semplificate ed efficaci, fondate su misure legislative e regolamentari coerenti, in grado di fornire un corretto equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

B. Articolo 41 della Convenzione

84. 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”.

1. Danno

85. L'erede del ricorrente richiede 190 000 000 euro (EUR) per compensare la perdita del suo diritto patrimoniale. Secondo la sua stima, quest'importo corrisponde al valore del terreno non restituito di una superficie di 16,63 ettari, per il quale non ha ottenuto riparazione. Chiede inoltre 75 000 000 EUR per mancato profitto sul periodo di più di dieci anni durante il quale né egli né suo padre hanno potuto trarre vantaggio dal loro bene. Fa anche valere che i problemi incontrati durante molti anni dal ricorrente per prendere possesso del bene che gli era appartenuto hanno contribuito all'aggravarsi del suo stato di salute e dunque al suo decesso. Prega la Corte di concedergli una indennità di 191 000 EUR per il danno morale che avrebbe subito a causa delle sensazioni di incertezza e di frustrazione come pure della tensione provata da lui e suo padre a causa della impossibilità di usufruire del loro diritto patrimoniale.

86. Il Governo ha depositato una perizia effettuata sulla base di informazioni fornite dal municipio di Cătunele quanto ai prezzi dei terreni adibiti a sfruttamento minerario situati nel dipartimento di Gorj. Così, il terreno del ricorrente è stimato in 78 170 lei (RON), cioè 20 517 EUR. Il Governo ritiene inoltre che sulla base della giurisprudenza della Corte, il ricorrente non può chiedere un'indennità a titolo di difetto di godimento. Infine, fa valere che essendo il ricorrente morto, suo figlio non possa invocare alcun pregiudizio morale a causa dell'assenza di restituzione del terreno.

87. La Corte ricorda che una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo di mettere un termine alla violazione e cancellare le conseguenze in modo da ristabilire il più possibile la situazione precedente ad essa (*Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI). Se la natura della violazione permette una *restitutio in integrum*, incombe allo Stato difensore di realizzarla, non avendo la Corte né la competenza né la possibilità pratica di compierla. Se, in compenso, il diritto nazionale non permette o permette soltanto imperfettamente di cancellare le conseguenze della violazione, l'articolo 41 autorizza la Corte ad accordare, eventualmente, alla parte danneggiata la soddisfazione che gli sembra adeguata (*Brumărescu c. Romania* (soddisfazione equa) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDU 2000-I). Nell'esercizio di questo potere, dispone di una certa libertà; l'aggettivo "equo" e la porzione di frase "se occorre" lo testimoniano.

Fra gli elementi presi in considerazione dalla Corte, quando delibera in materia, appaiono il danno materiale, cioè le perdite effettivamente subite quale conseguenza diretta della violazione addotta, ed il danno morale, cioè la riparazione dello stato di angoscia, incomodi ed incertezze che derivano da questa violazione, come pure altri danni non materiali (cfr., tra l'altro, *Ernestina Zullo c. Italia*, n° 64897/01, § 25 novembre 2004). Inoltre, dove i

diversi elementi che costituiscono il pregiudizio non si prestano ad un calcolo esatto o dove la distinzione tra danno materiale e danno morale si rivela difficile, la Corte può essere portata ad esaminarli globalmente (cfr. *Comingersoll c. Portogallo* [GC], n° 35382/97, § 29, CEDU 2000-IV).

88. Nella fattispecie, tenuto conto della natura della violazione constatata, la Corte considera che il ricorrente ha subito un pregiudizio materiale e morale considerevole e che questo pregiudizio non è sufficientemente compensato dalle constatazioni di violazione.

89. La Corte ritiene che la restituzione del terreno o il pagamento delle indennità convalidate con decisioni del 5 aprile e 17 maggio 2002 e fissate conformemente ai criteri fissati dalla legislazione rumena (paragrafo 38 *supra*), metterebbero il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se gli obblighi stabiliti dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 non fossero stati trascurati. Tuttavia, tenuto conto delle constatazioni della presente sentenza da cui risulta che il sistema attuale di restituzione non è efficace, la Corte ritiene che non vi sia un'altra opzione che assegnare la somma che, secondo essa, costituirebbe un rimedio definitivo e completo della presente controversia patrimoniale (cfr., tra l'altro, *Ramadhi e 5 altri c. Albania* cit., § 101).

90. Sulla base degli elementi che si trovano in suo possesso e deliberando secondo equità, in base all'articolo 41 della Convenzione, la Corte assegna al ricorrente la somma di 115 000 EUR, tenendo presente ogni pregiudizio.

2. Spese e costi

91. Il ricorrente non ha presentato alcuna domanda per le spese e i costi affrontati dinanzi alle autorità interne e dinanzi alla Corte.

3. Interessi moratori

92. La Corte giudica adeguato calcolare il tasso degli interessi moratori sul tasso d'interesse di tendenza del prestito marginale della Banca centrale europea aumentato di tre punti percentuali.

PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE,
ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ammissibile;

2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione;

3. *Dichiara*

a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi a partire dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, 115 000 EUR (centoquindicimila euro), da convertire in lei rumeni, per tutti i pregiudizi subiti, più ogni importo che può essere dovuto a titolo d'imposta;

b) che a partire dalla scadenza del suddetto termine e fino al pagamento, questo ammontare dovrà essere aumentato di un interesse semplice ad un tasso uguale a quello della tendenza del prestito marginale della Banca centrale europea applicabile per questo periodo, aumentato di tre punti percentuali;

4. *Respinge la* domanda di soddisfazione equa per l'eccedenza.

Elaborato in francese, quindi comunicato per iscritto il 9 dicembre 2008, a norma dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Santiago Quesada
Cancelliere

Jose Casadevall
Presidente