CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

GUISO-GALLISAY c/ ITALIA

(Ricorso n. 58858/00)

SENTENZA
(Equa soddisfazione)

STRASBURGO
22 dicembre 2009

Questa sentenza è definitiva. Può subire dei ritocchi di forma.

Nel caso Guiso-Gallisay c/ Italia,

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riunita nella Grande Camera composta da:

Jean-Paul Costa, *presidente*,
Josep Casadevall,
Corneliu Bîrsan,
Karel Jungwiert,
Vladimiro Zagrebelsky,
Elisabeth Steiner,
Lech Garlicki,
Elisabet Fura,
Khanlar Hajiyev,
Dean Spielmann,
Dragoljub Popović,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Päivi Hirvelä,
George Nicolaou,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Nona Tsotsoria, *giudici*,

e da Vincent Berger, *giureconsulto*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio

il 17 giugno e il 2 dicembre 2009,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n° 58858/00) presentato contro la Repubblica italiana con il quale tre cittadini di tale Stato, il signor Stefano Guiso-Gallisay, il signor Gian Francesco Guiso-Gallisay e la signora Antonella Guiso-Gallisay (« i ricorrenti »), hanno adito la Corte il 7 aprile 2000 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. Con sentenza dell'8 dicembre 2005 ("la sentenza principale"), la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente fosse incompatibile con il principio di legalità e che, pertanto, vi fosse stata una violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 (Guiso-Gallisay c. Italia, n° 58858/00, §§ 96-97 e punto 2 del dispositivo, 8 dicembre 2005).

3. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, i ricorrenti hanno richiesto una somma corrispondente al valore dei terreni oggetto della contestazione, ridotta dell'indennità ottenuta a livello nazionale, e aumentata del valore degli immobili costruiti sui loro terreni. I ricorrenti hanno domandato inoltre una somma a titolo di rimborso per la tassa che era stata inizialmente imposta alle somme riconosciute dal tribunale di Nuoro in data 14 luglio 1997. Essi hanno altresì richiesto un'ulteriore indennità per il danno morale. Infine, essi hanno rivendicato il rimborso delle spese legali anticipate per i procedimenti dinanzi le giurisdizioni nazionali e delle spese sostenute per i procedimenti dinanzi la Corte europea.

4. Non si pone la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione; la Corte, infatti, l'ha accantonata, invitando il Governo e i ricorrenti a presentare per iscritto, nei successivi tre mesi a partire dal giorno in cui la sentenza sarebbe diventata definitiva, le loro memorie sulla questione precedentemente menzionata, al fine di informarla, in particolare, circa gli accordi eventualmente raggiunti (*ibidem*, § 108, e punto 3 del dispositivo).

5. Il termine concesso alle parti per addivenire ad un composizione amichevole è decorso senza che le stesse siano riuscite a raggiungere alcun accordo. I ricorrenti hanno depositato delle memorie, che sono state poi trasmesse al Governo.

6. In data 9 ottobre 2006, il Presidente della camera, incaricato del prosieguo del procedimento (punto 3 c) del dispositivo della sentenza principale), ha deciso di richiedere a ciascuna delle parti di nominare un esperto incaricato di quantificare il danno morale e di depositare una perizia entro il 4 gennaio 2007.

7. La relazione della perizia è stata depositata entro il termine fissato.

8. In data 22 gennaio 2008, la Corte ha comunicato alle parti l'intenzione di rimettere la causa alla Grande Camera (articoli 72 § 2 del regolamento e 30 della Convenzione).

9. In data 28 febbraio 2008, i ricorrenti si sono opposti a tale spossessamento, mentre il Governo non ha formulato alcuna obiezione.

10. In data 27 maggio 2008, la Corte ha deciso di non rimettere la controversia, ritenendo che l'opposizione dei ricorrenti soddisfacesse le condizioni previste ai sensi dell'articolo 72 § 2 del regolamento.

11. In data 21 ottobre 2008, la Corte ha reso una sentenza sull'equa soddisfazione.

12. In data 30 ottobre 2008, i ricorrenti hanno chiesto il rinvio del controversia alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione e 73 del regolamento. In data 26 gennaio 2009, un collegio della Grande Camera ha deciso di accogliere tale richiesta.

13 La composizione della Grande Camera è stata determinata in ossequio all'articolo 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e all'articolo 24 del Regolamento.

14. Sia i ricorrenti che il Governo hanno depositato memorie in merito all'applicazione dell'articolo 41. Osservazioni sono state ricevute anche dall'*Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo*, che il presidente aveva autorizzato ad intervenire nella procedura scritta (articolo 36 § 2 della Convenzione e 44 § 2 del Regolamento).

15. Un'udienza ha avuto luogo pubblicamente presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, in data 17 giugno 2009 (articolo 59 § 3 del Regolamento).

Sono comparsi:

– *per il Governo*

Sig. Nicola LETTIERI,
Avv. Giuseppe ALBENZIO,

co-agente,
avvocato dello Stato;

– *per i ricorrenti*

Avv. Nicolò PAOLETTI,
Avv. Alessandra MARI,
Avv. Ginevra PAOLETTI,

*consulente legale,
consigliere,
assistente.*

La Corte ha udito le dichiarazioni rese dai signori Lettieri, dall'Avv. Albenzio, dagli Avv. Paoletti e Mari e quindi le loro risposte rese alle domande poste dai diversi giudici.

I. LA NORMATIVA E LA PRASSI INTERNA RILEVANTI

A. L'occupazione d'urgenza di un terreno

16. Ai sensi della normativa italiana, la procedura accelerata di esproprio consente alla pubblica amministrazione di occupare un terreno e di costruire su di esso prima dell'espropriazione. Una volta dichiarata la pubblica utilità dell'opera ed approvato il progetto, la pubblica amministrazione dispone con decreto l'occupazione di urgenza delle aree da espropriare che può essere protratta fino a cinque anni dalla data di immissione nel possesso (articolo 20 della legge n. 865 del 1971). Il decreto di occupazione d'urgenza perde efficacia qualora l'immissione nel possesso non abbia luogo entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto stesso. Un formale decreto di esproprio deve essere emanato entro la fine del periodo di occupazione autorizzata.

17. E' dovuta un'indennità per l'occupazione autorizzata. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 470 del 1990, ha riconosciuto il diritto di accesso immediato ad un tribunale per richiedere l'indennità di occupazione sin dall'immissione nel possesso del terreno, senza necessità di attendere un'offerta d'indennizzo da parte della pubblica amministrazione.

B. Il principio dell'espropriazione indiretta («*occupazione acquisitiva*¹» o «*accessione invertita*»)

18. Nel corso degli anni '70, diverse amministrazioni locali si immisero nel possesso di terreni procedendo a delle occupazioni d'urgenza senza emanare però i successivi decreti di espropriazione. Le giurisdizioni italiane furono chiamate a giudicare casi in cui il proprietario di un terreno aveva perduto *de facto* la disponibilità dello stesso a causa dell'occupazione e dell'esecuzione dei lavori di costruzione di un'opera pubblica. Restava da sapere se, semplicemente per effetto dei lavori eseguiti, l'interessato avesse conseguentemente perduto la proprietà del terreno.

1. La giurisprudenza precedente alla sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di Cassazione

19. La giurisprudenza era molto divisa sulla questione relativa a quali fossero gli effetti della costruzione di un'opera pubblica su di un terreno occupato illegittimamente. Per

occupazione illegittima, si deve intendere un'occupazione illegittima *ab initio*, ovvero un'occupazione inizialmente autorizzata e divenuta senza titolo in seguito, perché il titolo è stato annullato ovvero perché l'occupazione si è protratta al di là del termine autorizzato senza che un decreto d'espropriazione sia stato emanato.

20. Secondo una prima giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dalla pubblica amministrazione non perdeva la proprietà del terreno una volta ultimata l'opera pubblica. Tuttavia, esso non poteva richiedere la rimessione in pristino del terreno e poteva solamente avviare un'azione per il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione abusiva, non soggetta ad un termine di prescrizione poiché l'illecito derivante dall'occupazione era permanente. L'amministrazione poteva in qualunque momento adottare una decisione formale d'esproprio; in questo caso, l'azione per il risarcimento dei danni veniva convertita in una controversia riguardante l'indennità d'esproprio ed i danni non erano dovuti che per il periodo di non godimento del terreno precedente al decreto d'esproprio (si veda, tra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione n. 2341 del 1982, n. 4741 del 1981, n. 6452 e n. 6308 del 1980).

21. Secondo una successiva giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione non perdeva la proprietà del terreno e poteva richiedere la rimessione in pristino, allorché l'amministrazione avesse proceduto in mancanza della pubblica utilità (si veda, per esempio, Corte di Cassazione, sentenza n. 1578 del 1976, sentenza n. 5679 del 1980).

22. Secondo una terza giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'amministrazione ne perdeva automaticamente la proprietà al momento della trasformazione irreversibile del bene, e segnatamente nel momento in cui l'opera pubblica veniva ultimata. L'interessato aveva il diritto di chiedere il risarcimento dei danni (si veda la sentenza n. 3243 del 1979 della Corte di Cassazione).

2. La sentenza della Corte di cassazione n. 1464 del 16 febbraio 1983

23. Con una pronuncia del 16 febbraio 1983, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, risolse il conflitto di giurisprudenza ed adottò la terza soluzione. Fu così consacrato il principio dell'espropriazione indiretta (*accessione invertita* od *occupazione acquisitiva*). In virtù di questo principio, il potere pubblico acquisisce *ab origine* la proprietà di un terreno senza necessità di un esproprio legittimo qualora, dopo l'occupazione ed indipendentemente dalla legittimità della stessa, l'opera pubblica è stata realizzata. Anche quando l'occupazione è *ab initio* senza titolo, il trasferimento di proprietà ha luogo nel momento in cui il terreno è stato irreversibilmente trasformato dalla realizzazione dell'opera pubblica. Anche quando l'occupazione del terreno è stata inizialmente autorizzata, il trasferimento di proprietà ha luogo al momento della scadenza del periodo d'occupazione autorizzata. Nella stessa pronuncia, la Corte di Cassazione ha precisato che, in tutti i casi d'espropriazione indiretta, l'interessato ha diritto ad un risarcimento integrale, avendo avuto luogo l'acquisizione del terreno senza titolo. Tuttavia, questo risarcimento non viene corrisposto automaticamente; incombe all'interessato richiedere il risarcimento dei danni. Inoltre, il diritto al risarcimento è sottoposto al termine di prescrizione quinquennale stabilito per la responsabilità da fatto illecito, che decorre dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

3. *La giurisprudenza successiva alla sentenza della Corte di Cassazione n. 1464 del 16 febbraio 1983.*

a) La prescrizione

24. In un primo tempo, la giurisprudenza riteneva che nessun termine di prescrizione trovasse applicazione, poiché l'occupazione senza titolo del terreno costituiva un atto illecito continuato. La Corte di Cassazione, nella sua sentenza n. 1464 del 1983, ha affermato che il diritto al risarcimento era sottoposto ad un termine di prescrizione di cinque anni. Successivamente, la Prima Sezione della Corte di Cassazione ha affermato che si dovesse applicare un termine di prescrizione di dieci anni (sentenze n. 7952 del 1991 e n. 10979 del 1992). Con una sentenza del 22 novembre 1992, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha definitivamente risolto la questione, sancendo che il termine di prescrizione fosse di cinque anni e che cominciasse a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

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

25. Con questa pronuncia, la Corte Costituzionale ha giudicato il principio dell'espropriazione indiretta compatibile con la Costituzione, dal momento che detto principio è stabilito da una norma, e segnatamente dall'articolo 2043 del codice civile, il quale disciplina la responsabilità da fatto illecito. Secondo questa pronuncia, il fatto che l'amministrazione divenga proprietaria di un terreno traendo beneficio dal suo comportamento illecito non pone alcun problema sul piano costituzionale, poiché l'interesse pubblico, vale a dire il mantenimento dell'opera pubblica, prevale sull'interesse del privato, precisamente sul diritto di proprietà di questo ultimo. La Corte Costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione l'applicazione del termine di prescrizione quinquennale all'azione di risarcimento.

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

26. Gli sviluppi della giurisprudenza dimostrano come il meccanismo per il quale la costruzione di un'opera pubblica determina il trasferimento della proprietà del terreno a beneficio dell'amministrazione prevede delle eccezioni.

27. Nella sentenza n. 874 del 1996, il Consiglio di Stato ha affermato che non vi è espropriazione indiretta quando le delibere dell'amministrazione ed il decreto d'occupazione d'urgenza siano stati annullati dalle giudici amministrativi.

28. Nella sentenza n. 1907 del 1997, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, ha stabilito che l'amministrazione non diviene proprietaria del terreno quando le delibere che essa ha adottato e la dichiarazione di pubblica utilità debbano considerarsi nulle *ab initio*. In questo caso, l'interessato conserva la proprietà del terreno e può richiedere la *restituito in integrum*. In alternativa, esso può domandare il risarcimento dei danni. Poiché l'illiceità, in questi casi, ha carattere permanente nessun termine di prescrizione trova applicazione.

29. Nella sentenza n. 6515 del 1997, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha asserito che non vi sia trasferimento della proprietà quando la dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata dai giudici amministrativi. In questo caso, quindi, non si applica il principio dell'espropriazione indiretta. L'interessato, che conserva la proprietà del

terreno, ha la possibilità di chiedere la *restitutio in integrum*. La presentazione di una richiesta per il risarcimento dei danni comporta rinuncia alla *restitutio in integrum*. Il termine di prescrizione quinquennale inizia a decorrere dal momento in cui la decisione del giudice amministrativo diviene definitiva.

29. Nella sentenza n. 148 del 1998, la Prima Sezione della Corte di Cassazione si è uniformata all' orientamento delle Sezioni Unite, ed ha sancito che il trasferimento di proprietà per effetto dell'espropriazione indiretta non ha luogo quando la dichiarazione di pubblica utilità, sulla base del quale il progetto di costruzione è stato approvato, sia considerata come invalida *ab initio*.

30. Nella sentenza n. 5902 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha riaffermato come non vi sia trasferimento della proprietà in mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità .

31. E' opportuno comparare questa giurisprudenza con la legge n. 458 del 1988 (si vedano §§ 37-38 *infra*) e con il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione, entrato in vigore in data 30 giugno 2003 (si vedano § § 43 - 44 *infra*).

4. La legge n. 458 del 27 ottobre 1988

331. Ai sensi dell'articolo 3 di tale legge:

« Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene. Oltre al risarcimento del danno spettano le somme dovute a causa della svalutazione monetaria e le ulteriori somme di cui all'articolo 1224, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima. »

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

« Con la disposizione impugnata, il legislatore, tra l'interesse dei proprietari dei terreni, ossia ottenere in caso di espropriazione illegittima la restituzione dei terreni, e l'interesse pubblico, concretizzato nella destinazione di tali beni a finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha dato la priorità a quest'ultimo interesse. »

5. L'ammontare del risarcimento nel caso di espropriazione indiretta

35. Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione del 1983 in materia d'espropriazione indiretta, un risarcimento integrale del pregiudizio subito, sotto forma di danno per la perdita del terreno, era dovuto all'interessato come indennizzo per la perdita di proprietà che conseguiva all'occupazione illegittima.

36. La legge finanziaria del 1992 (articolo 5 bis del decreto legge n. 333, dell'11 luglio 1992) ha corretto quest'orientamento, stabilendo che l'importo dovuto per l'espropriazione indiretta non potesse superare l'ammontare dell'indennità prevista nel caso di una espropriazione legittima. Con sentenza n. 369 del 1996, la Corte Costituzionale ha sancito l'incostituzionalità di questa norma.

37. Ai sensi della legge finanziaria n. 662 del 1996, che ha fatto seguito alla dichiarazione d'incostituzionalità, il risarcimento integrale non può essere concesso quando l'occupazione del terreno ha avuto luogo prima del 30 settembre 1996. In

questo modo il risarcimento, mediante un aumento del 10%, equivarrebbe all'importo dell'indennità prevista, nell'ipotesi più favorevole al proprietario, per il caso di una legittima espropriazione.

38. Con sentenza n. 148 del 30 aprile 1999, la Corte Costituzionale ha ritenuto tale indennità compatibile con la Costituzione. Tuttavia la Corte ha precisato, nella stessa pronuncia, che possa essere richiesto il risarcimento integrale fino ad un ammontare corrispondente allo stesso valore venale del terreno, qualora l'occupazione e la privazione del terreno non siano intervenute per causa di pubblica utilità.

6. *La giurisprudenza successiva alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 maggio 2000 nei casi Belvedere Alberghiera e Carbonara e Ventura*

39. Con le sentenze nn. 5902 e 6853 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si è pronunciata nuovamente in merito al principio dell'espropriazione indiretta, richiamando le sentenze *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* (n. 31524/96, CEDU 2000-VI) e *Carbonara e Ventura c. Italia* (n. 24638/94, CEDU 2000-VI) della Corte europea dei diritti dell'uomo.

40. Alla luce della constatata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nei due casi sopracitati, la Corte di Cassazione ha stabilito che il principio dell'espropriazione indiretta gioca un ruolo importante nel quadro del sistema giuridico italiano e peraltro compatibile con la Convenzione.

41. Più specificamente, la Corte di Cassazione – dopo aver ricostruito la storia del principio dell'espropriazione indiretta – ha affermato che alla luce della consolidata giurisprudenza in materia, il principio in questione deve ritenersi pienamente “in vigore” a partire dal 1983. Conseguentemente, l'espropriazione indiretta deve ritenersi conforme al principio di legalità. Trattandosi di occupazioni di terreni avvenute senza una dichiarazione di pubblica utilità, la Corte di Cassazione ha affermato che queste non sono idonee a trasferire la proprietà del bene allo Stato. Per quanto riguarda il risarcimento, la Corte ha affermato che, anche se inferiore al pregiudizio subito dall'interessato ed in particolare al valore del terreno, l'indennità dovuta nel caso di espropriazione indiretta debba essere adeguata a garantire un “giusto equilibrio” fra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

42. Investito di un ricorso riguardante l'esecuzione di una sentenza definitiva di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità relativa ad una procedura d'espropriazione e vista la domanda della parte ricorrente per la restituzione del terreno frattanto 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 se la trasformazione irreversibile di detto terreno, in seguito alla costruzione dell'opera « pubblica », potesse costituire una ragione di diritto ostativa alla restituzione del terreno. Il Consiglio di Stato ha dato risposta negativa. Così facendo, esso ha:

a) riconosciuto che il principio giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta è carente sul piano dell'esigenza di certezza giuridica per quanto riguarda, tra le altre cose, l'individuazione del momento in cui l'opera pubblica deve considerarsi

« realizzata » e quindi in cui il trasferimento della proprietà a favore dello Stato è avvenuto;

b) richiamato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare la sentenza *Belvedere Alberghiera Srl*, affermando che, dinnanzi ad una richiesta di restituzione di un bene occupato e trasformato illegittimamente, l'opera realizzata dall'amministrazione non deve, in quanto tale, costituire un ostacolo assoluto alla restituzione;

c) interpretato l'articolo 43 del Testo Unico (paragrafo 44, *infra*) nel senso che la non restituzione di un terreno possa essere ammessa solo in casi eccezionali, segnatamente quando l'amministrazione invochi un interesse pubblico particolarmente rilevante alla conservazione dell'opera;

d) affermato che, in questa circostanza, l'espropriazione indiretta non può rappresentare una soluzione sostitutiva (« *una mera alternativa*¹ ») ad una procedura espropriativa svolta nelle forma legittima e dovuta.

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

43. In data 30 giugno 2003 è entrato in vigore il decreto presidenziale n. 327 dell'8 giugno 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 302 del 27 dicembre 2002, recante la disciplina sulla procedura espropriativa. Il Testo Unico raccoglie le disposizioni e la giurisprudenza esistenti in materia. In particolare, esso codifica il principio dell'espropriazione indiretta. Il Testo Unico, che non si applica ai casi di occupazione avvenuti prima del 1996, e che, quindi, non può applicarsi al caso di specie, ha sostituito, dal momento della sua entrata in vigore, la legislazione e la giurisprudenza precedenti in materia di espropriazione.

442. Ai sensi dell'articolo 43, il Testo Unico prevede che, in assenza di un decreto di esproprio o di una dichiarazione di pubblica utilità, un terreno che è stato trasformato successivamente alla realizzazione dell'opera pubblica venga acquisito al patrimonio dell'amministrazione che lo ha trasformato e che i danni vengano risarciti a titolo di indennizzo. L'amministrazione può acquisire un bene anche in caso di annullamento del piano regolatore o della dichiarazione di pubblica utilità. Il proprietario può richiedere al giudice la restituzione del terreno. L'autorità in questione può opporvisi. Qualora il giudice decida di non concedere la restituzione del terreno, il proprietario ha diritto ad un indennizzo.

8. *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007*

45. Con le sentenze nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007, la Corte Costituzionale ha affermato che la normativa interna deve essere compatibile con la Convenzione così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte e, di conseguenza, ha sancito l'incostituzionalità dell'articolo 5 *bis* del decreto legge n. 333 dell'11 luglio 1992, come modificato dalla legge n. 662 del 1996.

46. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 349, ha riscontrato che l'inadeguato risarcimento previsto dalla legge del 1996 era contrario all'articolo 1 del Protocollo n. 1 e, di conseguenza, all'articolo 117 della Costituzione italiana, il quale prevede il rispetto

¹ In italiano nell'originale. [N.d.T.]

degli obblighi internazionali. A seguito di tale sentenza, la citata disposizione normativa non può più essere applicata nel quadro delle procedure nazionali ancora pendenti.

9. *La legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007*

47. L'articolo 2/89 e) della legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007 ha stabilito che, in caso di espropriazione indiretta, il risarcimento deve corrispondere al valore venale del bene, non essendo permessa alcuna riduzione.

48. La disposizione si applica a tutte le procedure in corso all'1 gennaio 2008, ad eccezione di quelle in cui la decisione sull'indennità di espropriazione ovvero sul risarcimento dei danni sia stata accolta o sia divenuta definitiva.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNAZIONALI RILEVANTI

49. Secondo una norma di diritto internazionale generale sancito dalla Corte permanente di giustizia internazionale con sentenza del 13 settembre 1928 nel caso relativo alla fabbrica di Chorzów (*Caso relativo alla fabbrica di Chorzów (domanda di indennità) (merito)*, Raccolta delle sentenze della CPGI, serie A n. 17), occorre distinguere tra « espropriazione » e « impossessamento » di beni:

« L'atto della Polonia che la Corte ha giudicato contrario alla Convenzione di Ginevra non è un'espropriazione alla quale, per essere legittima, sarebbe mancato solamente il pagamento di un'equa indennità; è piuttosto l'impossessamento di beni, diritti ed interessi che non potevano essere espropriati neanche in cambio di un'indennità, salvo che nelle condizioni eccezionali stabilite dall'articolo 7 di detta Convenzione. Come espressamente constatato dalla Corte nella sua Sentenza n. 8, nella fattispecie, la riparazione è conseguenza non dell'applicazione degli articoli da 6 a 22 della Convenzione di Ginevra, ma di atti contrari alle disposizioni di tali articoli. »

50. Il tribunale arbitrale irano-americano ha applicato la stessa distinzione nel caso *Amoco International Finance Corporation (Amoco International Finance Corporation c/Iran*, lodo interlocutorio del 14 luglio 1987, Raccolta del tribunale arbitrale irano-americano (1987-II), § 192):

« (...) è opportuno distinguere nettamente tra espropriazioni lecite ed espropriazioni illecite. Le norme applicabili all'indennità dovuta dallo Stato che ha proceduto all'espropriazione variano infatti in funzione della qualifica giuridica dello spossessamento. »

51. Secondo il diritto internazionale generale, l'« impossessamento » di beni o l'« espropriazione illecita » comporta l'applicazione dei seguenti principi (*Caso relativo alla fabbrica di Chorzów*):

« Ne consegue che l'indennità dovuta al Governo tedesco non è necessariamente limitata al valore dell'impresa all'epoca dello spossessamento, maggiorato degli interessi fino al giorno del pagamento. Una tale limitazione sarebbe ammissibile solo se il Governo polacco avesse avuto il diritto di espropriare e se il suo unico torto fosse quello di non avere pagato alle due Società il giusto prezzo dei beni espropriati. Nel presente caso, una tale limitazione potrebbe finire col porre la Germania e gli interessi tutelati dalla Convenzione di Ginevra, in difesa dei quali il Governo tedesco si è battuto, in una situazione peggiore di quella in cui la Germania e tali interessi si troverebbero se la Polonia avesse rispettato detta Convenzione. Una simile conseguenza non sarebbe solo iniqua, ma anche e innanzitutto incompatibile con lo scopo perseguito dagli articoli 6 e seguenti della Convenzione, addirittura con il divieto, in linea di principio, di liquidare beni, diritti ed interessi dei cittadini tedeschi e delle società controllate da cittadini tedeschi in Alta Silesia, in quanto

comporterebbe l'equiparazione di liquidazione lecita e spossessamento illecito quanto ai loro effetti finanziari.

Il principio fondamentale, derivante dal concetto stesso di atto illecito e, a quanto sembra, desumibile dalla prassi internazionale, in particolare dalla giurisprudenza dei tribunali arbitrali, è che la riparazione deve, nei limiti del possibile, cancellare tutte le conseguenze dell'atto illecito e ripristinare lo stato che verosimilmente sarebbe esistito se l'atto non fosse stato commesso. Restituzione in natura, o, se questa non è possibile, pagamento di una somma corrispondente al valore della restituzione in natura; all'occorrenza, concessione di un risarcimento per le perdite subite ed eventualmente non coperte dalla restituzione in natura o dal pagamento sostitutivo di quest'ultima. Sono questi i principi ai quali deve ispirarsi la determinazione dell'importo del risarcimento dovuto per un fatto contrario al diritto internazionale. »

52. Il lodo arbitrale emesso in data 19 gennaio 1977 nel caso *California Asiatic Oil Company e Texaco Overseas Petroleum Company c/Repubblica araba di Libia* ([1978] 17 *International Legal Materials* 1) non concerneva uno spossessamento in senso stretto, bensì la revoca di concessioni di sfruttamento di giacimenti di petrolio greggio rilasciate molti anni prima. In quel caso, l'arbitro unico ha ritenuto che le concessioni avessero natura contrattuale e che, nazionalizzando gli interessi delle società richiedenti, la Libia veniva illecitamente meno ad obblighi da essa deliberatamente assunti nell'esercizio della sua sovranità. Ritenendo che il principio della *restitutio in integrum* trovasse applicazione, essa ha affermato che la Libia dovesse adempiere pienamente ai suoi obblighi contrattuali. La controversia si è conclusa con una transazione in virtù della quale le società hanno potuto disporre di una quantità di petrolio greggio corrispondente ad una determinata somma, ma non hanno ottenuto il ripristino dello *statu quo ante*.

53. L'articolo 35 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, elaborato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, richiama il principio della *restitutio in integrum* in questi termini:

« Lo Stato responsabile del fatto internazionalmente illecito ha l'obbligo di procedere alla restituzione consistente nel ripristino della situazione preesistente alla commissione del fatto illecito, quando e purché una tale restituzione:

a) non sia materialmente impossibile;

b) non imponga un onere assolutamente sproporzionato rispetto al vantaggio che deriverebbe dalla restituzione piuttosto che dal risarcimento. »

54. L'articolo 36 dello stesso progetto dispone che:

« 1. Lo Stato responsabile del fatto internazionalmente illecito è tenuto a risarcire il danno causato da tale fatto qualora esso non sia riparato dalla restituzione.

(...) »

DIRITTO

55. 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 permette di riparare solo in parte alle conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

A. Danno materiale

1. La sentenza della camera

56. Con una sentenza del 21 ottobre 2008, la camera ha modificato l'orientamento in merito all'applicazione dell'articolo 41 nei casi di espropriazione indiretta. Con sei voti contro uno, la camera ha:

- abbandonato il calcolo abituale basato sul valore commerciale aggiornato del terreno, aumentato del plusvalore derivante dagli edifici realizzati dall'espropriante;
- adottato un nuovo calcolo basato sul valore commerciale del bene alla data certa in cui gli interessati hanno perduto il loro diritto di proprietà; la somma così ottenuta è aumentata degli interessi dovuti fino alla data della emanazione della sentenza della Corte e ridotta dell'indennità eventualmente già percepita.

La camera ha motivato il suo nuovo orientamento in ragione:

- del timore di una disparità di trattamento tra i ricorrenti, in funzione della natura dell'opera pubblica realizzata dall'amministrazione, non necessariamente vincolata al rispetto delle caratteristiche originarie del terreno;
- della preoccupazione di non lasciare spazio ad alcun margine di arbitrio;
- del rifiuto di attribuire al risarcimento un valore punitivo ovvero dissuasivo per lo Stato convenuto, al posto di una funzione riparatoria per il ricorrente;
- delle modifiche legislative (legge finanziaria del 2007) intervenute in seguito alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007 ed in virtù delle quali in caso di espropriazione indiretta, il risarcimento deve corrispondere al valore venale dei beni, senza che sia permessa alcuna riduzione.

57. La Corte ha liquidato a favore dei ricorrenti 1.803.374 Euro per i danni materiali, 45.000 Euro per i danni morali e 30.000 Euro per il rimborso delle spese.

2. Tesi delle parti

a) I ricorrenti

58. A giudizio dei ricorrenti, in materia di equa soddisfazione, la sentenza del 21 ottobre 2008 muta orientamento rispetto ai casi di espropriazione illecita giudicati recentemente dalla Corte (*Brumărescu c/Romania* (equa soddisfazione) [GC], n. 28342/95, CEDU 2001-I; *Rusu ed altri c/Romania*, n. 4198/04, 19 luglio 2007; *Vontas ed altri c/Grecia*, n. 43588/06, 5 febbraio 2009; *Driza c/Albania*, n. 33771/02, CEDU 2007-XII), anche se la *ratio decidendi*, in via principale, rimane la stessa. Qualora la Grande Camera decidesse di confermare la sentenza della camera, una nuova violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 si aggiungerebbe a quella già subita in Italia dai ricorrenti.

59. A giudizio dei ricorrenti, il nuovo approccio seguito dalla Corte nella sentenza del 21 ottobre 2008 avrebbe l'effetto di annullare la differenza tra espropriazioni lecite ed espropriazioni illecite, e altresì di « legalizzare » e « ratificare » la prassi italiana dell'espropriazione indiretta, il che incoraggerebbe violazioni « sistematiche » tanto più attraenti per l'amministrazione dal momento che le procedure per opporvisi sono eccessivamente lunghe (vent'anni a livello nazionale ed otto anni dinanzi alla Corte). Per rimarcare l'importanza della distinzione tra espropriazioni lecite ed illecite, i

ricorrenti si riferiscono non solo alla giurisprudenza della Grande Camera (*Ex re di Grecia ed altri c/Grecia* [GC], n. 25701/94, CEDU 2000-XII), ma anche alla giurisprudenza di altre corti ed istituzioni internazionali quali la Corte permanente di giustizia internazionale ed il Tribunale arbitrale irano-americano.

60. A questo proposito, i ricorrenti fanno valere che i risarcimenti di cui la Corte ordina il versamento a favore delle vittime di una violazione della Convenzione sono, ai sensi e secondo lo spirito dell'articolo 41, di carattere sussidiario. Ogni qual volta ciò sia possibile, la Corte dovrebbe quindi sforzarsi di reintegrare la vittima nello *statu quo ante*. A tal riguardo, essi ricordano che il principio della *restitutio in integrum* trae origine dalla sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale resa il 13 settembre 1928 nel *Caso relativo alla fabbrica di Chorzów* ed è stato considerato il rimedio adeguato per ovviare alle violazioni di norme del diritto internazionale. Peraltro, tale principio è stato riaffermato dall'articolo 35 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, elaborato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Dimitrescu c/Romania*, nn. 5629/03 e 3028/04, 3 giugno 2008; *Fakiridou e Schina c/Grecia*, n. 6789/06, 14 novembre 2008; *Katz c/Romania*, n. 29739/03, 20 gennaio 2009; *Vontas ed altri*, succitata; *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c/Turchia* (n. 2), n. 37639/03, 37655/03, 26736/04 e 42670/04, 3 marzo 2009).

61. I ricorrenti fanno inoltre riferimento alla Risoluzione interinale CM/ResDH(2007)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle violazioni sistematiche del diritto di proprietà compiute dall'Italia con le « espropriazioni indirette », testo che prevede l'obbligo per l'Italia di assicurare la *restitutio in integrum* e l'adozione di misure ordinarie per porre fine alle violazioni attuali e per prevenirne di ulteriori.

62. Essi affermano che il metodo risarcitorio utilizzato dalla Corte fino alla sentenza del 21 ottobre 2008 non comporta disparità di trattamento tra i ricorrenti. A tal riguardo, essi ritengono che il valore del terreno dipende dalla classificazione di questo risultante dai piani di zona adottati.

63. Per quanto concerne la preoccupazione della camera di evitare che il precedente metodo di calcolo -il quale tiene conto del valore degli immobili costruiti dall'amministrazione dopo l'espropriazione indiretta- sia percepito come istitutivo di una prassi di « indennità punitive », i ricorrenti sottolineano che sarebbe sufficiente ordinare al Governo di procedere, in luogo del versamento di un indennizzo in denaro, alla restituzione dei terreni contesi. I ricorrenti non mancano di ricordare che, secondo il codice civile italiano, in materia di occupazione di terreni tra privati, qualora l'occupante sia in buona fede ed il proprietario del terreno occupato non si opponga all'occupazione entro i successivi tre mesi, l'occupante diventa proprietario del terreno dietro pagamento di un indennizzo pari al doppio del valore del terreno, oltre al risarcimento dei danni.

64. I ricorrenti rimarcano che la sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 22 ottobre 2007 e la legge finanziaria del 2007 alle quali fa riferimento la sentenza del 21 ottobre 2008 non hanno effetto nei loro confronti, poiché le pronunce interne che li riguardano sono passate in giudicato e la constatazione di violazione da parte della Corte è anch'essa definitiva.

65. D'altra parte, i ricorrenti sostengono che, a causa della nuova modalità d'indennizzo, le somme liquidate dalla Corte sono inferiori non soltanto a quelle che essa avrebbe liquidato se l'espropriazione fosse stata legittima, ma anche alle somme liquidate in circostanze simili dai giudici nazionali: da un lato, le indennità riconosciute dai giudici italiani non si limiterebbero al valore dei beni al momento dell'occupazione, ma prenderebbero in considerazione anche il periodo (nella fattispecie sei anni) compreso tra il momento dell'occupazione ed il momento dell'espropriazione; dall'altro lato, in caso di espropriazione legittima, i tribunali potrebbero fissare l'indennità fino al 110% del valore del bene, in caso di accordo tra gli interessati e l'amministrazione su detto valore. I ricorrenti contestano, inoltre, il metodo di calcolo degli interessi, il quale, contrariamente a quello applicato a livello nazionale, non terrebbe conto della rivalutazione periodica dei beni.

66. Secondo i ricorrenti, la Grande Camera avrebbe tre possibilità:

- confermare la giurisprudenza della Corte nei casi italiani, in particolare la sentenza *Scordino c/Italia* (n. 3) (equa soddisfazione), n. 43662/98, CEDU 2007-III);
- condannare lo Stato italiano alla restituzione dei beni ed al tempo stesso riconoscergli la possibilità di espropriarli tardivamente. Lo Stato sarebbe così costretto a risarcire i ricorrenti fino al momento dell'espropriazione, a versare loro un'indennità di espropriazione nonché una somma per risarcirli della perdita del godimento dei terreni;
- applicare, in caso di non restituzione, il principio dell'*aestimatio dupli* secondo il quale, quando l'occupante è in buona fede ed il proprietario del terreno occupato non si oppone all'occupazione entro i successivi tre mesi, l'occupante diventa proprietario del terreno dietro versamento di un indennizzo pari al doppio del valore del terreno, oltre il risarcimento dei danni.

67. I ricorrenti, richiamando la giurisprudenza consolidata della Corte ed in particolare la sopramenzionata sentenza *Scordino c/Italia* (n. 3), richiedono alla Corte la condanna dello Stato convenuto alla restituzione dei terreni nonché al versamento in loro favore di 2.703.849,98 Euro per la perdita del godimento degli stessi. In mancanza di restituzione, i ricorrenti richiedono il versamento in loro favore di 6.729.252 Euro, somma pari al valore dei terreni nel 2009, oltre al costo di costruzione degli edifici realizzati dallo Stato.

b) Il governo convenuto

68. Il Governo contesta il modo in cui la giurisprudenza *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* (articolo 50), 31 ottobre 1995, serie A n° 330-B) sia stata applicata alle cause italiane di espropriazione indiretta, e questo per diversi motivi.

69. In primo luogo, mentre nella causa greca l'occupazione da parte dello Stato dei terreni contesi era priva fin dall'inizio di una base legale, nelle cause italiane l'espropriazione indiretta avviene nell'ambito di una procedura espropriativa di per sé legittima, che diventa illegittima in seguito, pur portando, in base ad una consolidata giurisprudenza interna, ad un trasferimento di proprietà. I giudici nazionali rilevano l'illiceità della condotta dell'amministrazione (tenuto conto dell'articolo 2043 del codice

civile), dichiarano che sia avvenuto il trasferimento di proprietà (a causa della presenza dell'opera di pubblica utilità sul terreno conteso) e riconoscono al privato una somma a titolo di risarcimento. Il Governo sostiene altresì che dopo l'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n° 349/2007) e del legislatore (articolo 2 commi 89-90 della legge finanziaria del 2007), i proprietari che hanno subito l'espropriazione possono ottenere un risarcimento corrispondente al valore integrale del bene.

70. In secondo luogo, nella causa *Papamichalopoulos* tutte le giurisdizioni investite di un'azione di rivendicazione avevano riconosciuto il titolo di proprietà senza che lo Stato avesse offerto alcun risarcimento in denaro, neanche parziale. Invece, nel caso di specie, i giudici nazionali investiti hanno dichiarato l'atto illegittimo pur formalizzando il trasferimento di proprietà ed indennizzando i proprietari spossessati. Il caso di specie si distingue altresì dalla causa *Papamichalopoulos* in quanto quest'ultima non ha per oggetto un terreno con un "potenziale di sviluppo turistico" occupato senza alcuna base legale, ma terreni di modeste dimensioni, privi di qualsiasi potenziale.

71. Il Governo contesta inoltre la distinzione operata dalla Corte tra espropriazione legale e "presa di possesso illegale", come anche le conseguenze che ne trae ai fini della valutazione del danno materiale. A suo riguardo, l'articolo 1 del Protocollo n.1 non stabilisce alcuna gerarchia tra i diversi tipi di violazione e non permette quindi che sia accordata un'equa soddisfazione maggiore in funzione dell' "illegittimità" dell'ingerenza.

72. L'adozione del "criterio della presa di possesso" potrebbe anche nuocere alla certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte come dimostrerebbe un confronto tra le cause italiane di espropriazione indiretta ed un gruppo di cause turche (*I.R.S. e altri*, 20 luglio 2004; *Kadriye Yıldız e altri*, 10 ottobre 2006 ; *Börekçioğulları (Cökmez) e altri*, 19 ottobre 2006; *Ari e altri*, 3 aprile 2007), nelle quali, nonostante analogie con le prime, il danno materiale è stato calcolato in modo diverso.

73. Il Governo sostiene che, in ossequio alla giurisprudenza *Papamichalopoulos* (sentenza succitata), il valore reale del bene oggetto della controversia non sia il risultato dell'adeguamento del suo valore iniziale alle oscillazioni della svalutazione monetaria, ma dell'applicazione di criteri soggettivi, non prevedibili, incerti ed aleatori. Un tale adeguamento non rispetterebbe il principio per cui l'indennità sia calcolata rispetto al valore del bene alla data del sorgere della controversia e per cui le vicissitudini negative o positive non possano svolgere alcun ruolo. Il metodo utilizzato fin qui dalla Corte presupporrebbe la regolare sussistenza di un ulteriore danno dovuto al mancato godimento del bene conteso e che tale danno, anche in mancanza di prove, non sia sufficientemente risarcito dall'adeguamento del valore del bene e dal pagamento degli interessi. La Corte quantifica automaticamente quest'ulteriore pregiudizio aggiungendo, al valore regolato del terreno, la somma corrispondente al valore lordo dei lavori realizzati dallo Stato. Ciò costituisce un arricchimento senza causa a favore dei ricorrenti. Il Governo ritiene che questa soluzione non sia conforme alla giurisprudenza della Corte permanente di giustizia internazionale ed alla prassi nazionale degli Stati membri, ritiene inoltre che essa costituisca una disparità di trattamento tra i ricorrenti in funzione della natura dell'opera pubblica realizzata.

74. Secondo il Governo, se si procedesse in questo modo, il proprietario otterrebbe gratuitamente il valore certo di un investimento che lo Stato avrebbe realizzato e versato al suo posto. A suo riguardo, ciò non si giustificerebbe sul piano giuridico. A tal

proposito, esso richiama altresì le norme in vigore del diritto civile italiano in materia di accessione alla proprietà (articoli 934 e 936 del codice civile italiano) le quali, in materia di occupazione di terreni tra privati, prevedono che quando l'occupante sia in buona fede ed il proprietario del terreno occupato non si opponga all'occupazione entro i successivi tre mesi, l'occupante, dietro pagamento di una somma pari al doppio del valore del terreno oltre al risarcimento dei danni, viene considerato proprietario.

75. Il Governo ricorda inoltre come la Corte si sia dichiarata incompetente in materia di danno derivante da sottostima dei terreni espropriati o delle perdite collaterali all'esproprio (*Lallement c. Francia* (equa soddisfazione), n° 46044/99 , 12 giugno 2003).

76. Il Governo ritiene che i ricorrenti hanno modificato più volte le loro pretese: nel ricorso introduttivo hanno chiesto una somma pari alla differenza tra il valore venale del bene e la somma ottenuta dall'esito dei procedimenti interni; nelle loro osservazioni sull'equa soddisfazione, dopo la sentenza sul merito, hanno domandato una somma superiore a 15.000.000,00 Euro a titolo di danno materiale; dinanzi la Grande Camera richiedono una somma pari a 6.000.000,00 Euro. Peraltro, non risulta che i ricorrenti, i quali sono comproprietari dei terreni (secondo una quota parte di 29/360), abbiano mai richiesto la restituzione dei terreni sia tanto nei ricorsi interni che in quelli formulati di fronte la Corte.

77. Il Governo rileva che, tenuto conto del fatto che l'amministrazione abbia realizzato l'opera di pubblica utilità sui terreni controversi con le risorse derivate dai contributi fiscali, la restituzione non è più possibile. L'unica questione che si pone riguarda la rivalutazione, tenuto conto che il risarcimento previsto dalla legge n° 662 del 1996 non era commisurato al valore reale e complessivo dei beni.

78. Il Governo ritiene che il nuovo criterio adottato dalla Corte nella sua sentenza del 21 ottobre 2008 sia conforme alle esigenze della Convenzione e non debba essere rimesso in discussione. Il risarcimento del danno materiale deve essere commisurato al valore venale del bene alla data in cui la sentenza del giudice nazionale dichiara che gli interessati hanno perduto la proprietà del loro bene, essendo questo valore calcolato in base a perizie d'ufficio effettuate nel corso della procedura nazionale. Questo approccio permetterebbe di restituire alla causa *Papamichalopoulos* (si veda *supra*) il suo carattere di causa sui generis, non suscettibile di essere applicata in maniera generale, di regolare meglio i criteri di determinazione del danno materiale nelle cause aventi ad oggetto un'offesa della proprietà, di armonizzare meglio questi criteri coi principi economici del diritto e le regole riconosciute negli Stati membri, di evitare disparità di trattamento ed infine di garantire la coerenza e la prevedibilità della giurisprudenza.

79. Il Governo contesta anche la tesi della parte intervenuta. In primo luogo, esso sostiene che la cessione volontaria di un bene può concludersi anche dopo la dichiarazione di pubblica utilità, fino a che non sia stato emesso il decreto di espropriazione, e che l'aumento del 10% dell'indennità venga accordato anche se la cessione non abbia avuto luogo per un fatto non ascrivibile al privato. In secondo luogo, esso sottolinea che l'espropriazione indiretta non impedisce al privato di accettare la cessione volontaria del bene, visto che questa può concludersi anche in assenza di un decreto di espropriazione. Al contrario, così come la parte intervenuta, anche il Governo ritiene che la più o meno grave entità della violazione abbia un'incidenza sul danno morale, ma non sul pregiudizio materiale.

80. In conclusione, il Governo prega la Corte di confermare la sentenza della camera del 21 ottobre 2008. Tuttavia, per quanto riguarda la quantificazione del danno materiale, sostiene che il risultato cui è giunta la camera sia il frutto di un errore di calcolo. Conseguentemente, esso chiede alla Corte di limitare ad 900.000 Euro la somma da liquidare in favore dei ricorrenti.

c) Intervento di terzi

81. Secondo il terzo interveniente (si veda paragrafo 14 *supra*), il nuovo criterio utilizzato dalla Corte, che tende ad annullare la distinzione tra espropriazioni lecite ed illecite, è incompatibile con i principi in materia di risarcimento e di equa soddisfazione richiamati dalla giurisprudenza della Corte, come pure con le altre norme rilevanti di diritto internazionale applicabili ai rapporti tra le parti (articolo 31 § 3 c) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati). Trattare in modo identico situazioni intrinsecamente differenti sarebbe irragionevole e costituirebbe una violazione del principio di uguaglianza dinanzi la legge.

82. Come i ricorrenti, anche il terzo interveniente nota che nel sistema giuridico italiano, in caso di espropriazione lecita, i tribunali hanno la possibilità di fissare l'indennità fino al 110% del valore del bene se tra gli interessati e le amministrazioni sia intervenuto un accordo sul suddetto valore. A tal riguardo, esso ricorda come non si possa trarre vantaggio da una simile circostanza quando, in caso di espropriazione illecita, essa vada a detrimento dei proprietari espropriati.

83. Per quanto riguarda l'entrata in vigore della nuova legge finanziaria del 2007, che prevedeva che l'indennità di espropriazione di un terreno edificabile dovesse corrispondere al valore venale del bene, il terzo interveniente ricorda che i proprietari illegittimamente espropriati sono tenuti a pagare un'imposta del 20% sulle somme che percepiscono a titolo di risarcimento. Lo Stato trae dunque un indebito vantaggio da un comportamento illegittimo di cui esso stesso è responsabile. Peraltro, il terzo interveniente ritiene che il principio di sussidiarietà comporti l'obbligo per lo Stato di adattare il proprio sistema giuridico alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e non l'inverso.

84. In ossequio alla giurisprudenza internazionale, la Grande Camera dovrebbe riaffermare il principio secondo cui il risarcimento debba eliminare, per quanto possibile, tutte le conseguenze dell'atto illegittimo e deve ristabilire la situazione di fatto e di diritto che verosimilmente sarebbe esistita se detto atto non fosse stato commesso.

85. Per quanto riguarda i criteri da impiegare per determinare il danno ai sensi dell'articolo 41, il terzo interveniente considera che questi dovrebbero soddisfare le esigenze di uniformità, semplicità, chiarezza e prevedibilità. In particolare, questi criteri dovrebbero essere idonei a creare un mezzo di dissuasione serio ed efficace che permetta di evitare la ripetizione di comportamenti illeciti dello stesso genere, senza per questo avere uno scopo punitivo.

86. In mancanza di una restituzione in natura, il valore venale dei terreni dovrebbe essere calcolato tenendo conto del loro valore al momento del primo giudizio con il quale viene applicato il principio dell'espropriazione indiretta. A questa somma, oltre alla rivalutazione ed agli interessi, dovrebbe essere aggiunto l'equivalente dell'importo che i ricorrenti dovrebbero pagare a titolo di imposta, ai sensi della legge n° 431 del

1991.

87. Per quanto riguarda i danni ulteriori, il terzo interveniente sostiene che i ricorrenti dovrebbero beneficiare di un aumento del 10% sul valore dei terreni, corrispondente alla somma alla quale avrebbero avuto diritto in caso di cessione volontaria del bene. Peraltro, i ricorrenti dovrebbero ottenere la rifusione di tutte le spese affrontate dinanzi alle autorità giudiziarie interne.

88. Il pregiudizio morale dovrebbe essere valutato tenendo soprattutto conto del lasso di tempo trascorso tra il momento dell'occupazione senza titolo ed il primo giudizio in cui veniva applicato il principio dell'espropriazione indiretta.

89. In conclusione, il terzo interveniente domanda alla Grande Camera di riconoscere alle vittime di una espropriazione indiretta un danno morale più consistente rispetto a quello previsto per le vittime di un'espropriazione legittima.

3. La valutazione della Grande Camera

90. Come più volte ribadito dalla Corte, una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in maniera da ricostituire, per quanto possibile, la situazione preesistente alla violazione (*Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Gli Stati contraenti che sono parti in una causa sono, in principio, liberi di scegliere i mezzi che impiegheranno per conformarsi ad una sentenza con cui la Corte rileva una violazione. Questo margine di apprezzamento sulle modalità di esecuzione di una sentenza è espressione della libertà di scelta che accompagna l'obbligo fondamentale imposto agli Stati contraenti dalla Convenzione: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà garantiti dalla stessa (articolo 1). Qualora la natura della violazione permetta una *restitutio in integrum*, spetta allo Stato convenuto realizzarla, in quanto la Corte non possiede né la competenza né la possibilità pratica di compierla. Qualora, invece, il diritto nazionale non ammetti, o ammetti solo in maniera imperfetta, di rimuovere le conseguenze della violazione, l'articolo 41 permette alla Corte di accordare, eventualmente, alla parte lesa la soddisfazione che le parrà più appropriato (*Brumărescu* succitata).

91. Nella sua sentenza principale, la Corte ha dichiarato che l'ingerenza in causa non soddisfaceva la condizione di legalità (si vedano, paragrafi 93-97 *infra*). L'atto dello Stato convenuto che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione non era, nella fattispecie, un'espropriazione che sarebbe stata legittima se fosse stata corrisposta un'adeguata indennità; al contrario, si trattava di una presa di possesso di terreni dei ricorrenti da parte dello Stato (paragrafi 94-95 della sentenza principale).

92. Al riguardo, la Corte ha rilevato che in data 14 luglio 1997, il tribunale di Nuoro aveva riscontrato una situazione di illegalità e aveva affermato che i ricorrenti fossero stati spogliati dei loro beni a favore dell'occupante (paragrafo 94 della sentenza principale). In esecuzione di tale sentenza, confermata in data 17 luglio 2003, ciascuno dei ricorrenti ha ricevuto in data 25 marzo 1998 una somma pari a 970.746.447 lire italiane (circa 501.379 Euro) a titolo di risarcimento. Trattandosi di indennità, la Corte ha constatato che l'applicazione retroattiva al caso di specie della legge finanziaria n° 662 del 1996 aveva prodotto l'effetto di privare i ricorrenti di un risarcimento integrale per il pregiudizio subito (paragrafo 95 della sentenza principale).

93. Si evince con chiarezza da questi elementi che la Corte ha tenuto in

considerazione lo status di “vittime” dei ricorrenti per giungere successivamente a rilevare una violazione dell’articolo 1 del Protocollo n.1 (*Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, §§ 69 e seguenti, serie A n° 51 ; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, *Recueil* 1996-III ; *Dalban c. Romania* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI ; *Jensen c. Danimarca* (dec.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

94. Peraltro, la Corte constata che, in ogni caso, l’espropriazione indiretta tende a legalizzare una situazione di fatto derivante dalle infrazioni commesse dall’amministrazione e permette quindi a quest’ultima di trarre vantaggio dal suo comportamento illegittimo.

95. Pertanto, la Corte riafferma l’impossibilità di porre sullo stesso piano l’espropriazione regolare e l’espropriazione indiretta, che è oggetto del caso di specie.

96. La Corte nota che, in linea di principio, la restituzione dei terreni porrebbe i ricorrenti, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbero se le condizioni previste dall’articolo 1 del Protocollo n. 1 non fossero state ignorate. Tuttavia, nello specifico, tenuto conto del fatto che i ricorrenti non hanno mai richiesto alle autorità giudiziarie nazionali la restituzione dei terreni e del fatto che tale restituzione, peraltro, non era possibile, la Corte ritiene di dover accordare ai ricorrenti un’indennità corrispondente al valore reale ed integrale dei terreni.

97. Prima di esaminare le argomentazioni delle parti, fondati sull’applicazione della giurisprudenza *Papamichalopoulos* (causa succitata), la Corte ritiene opportuno richiamare l’origine ed il fondamento della sentenza *Papamichalopoulos*, ed i criteri con cui questa giurisprudenza è stata applicata nella pratica alle cause italiane aventi ad oggetto l’espropriazione indiretta.

1. Riassunto della giurisprudenza

98. In materia di sottrazione arbitraria di beni, la Corte ha “dato inizio” alla sua giurisprudenza con la sentenza *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* ((articolo 50), serie A n° 330-B). Essa ha deciso che lo Stato convenuto dovesse versare ai ricorrenti, per il danno e la perdita del godimento a causa della “usurpazione” da parte delle autorità di alcuni loro terreni, una somma pari al valore attuale di questi, aumentata del plusvalore relativo agli edifici costruiti.

99. Basando il suo ragionamento sui principi stabiliti dalla Corte permanente di giustizia internazionale (si veda paragrafo 50, *supra*), nella causa *Papamichalopoulos e altri* la Corte ha riconosciuto la sussistenza di una violazione a causa di un’espropriazione di fatto illegale (occupazione di terre da parte della marina greca dal 1967) che durava da più di venticinque anni alla data della sentenza principale emessa in data 24 giugno 1993. Conseguentemente, ha intimato allo Stato greco di versare ai ricorrenti, per risarcimento danni e perdita del godimento in seguito alla presa in possesso dei terreni da parte delle autorità, una somma pari al loro valore attuale aumentata del plusvalore relativo alla presenza di alcuni edifici che erano stati costruiti dopo l’occupazione.

100. Quest’orientamento è stato seguito nelle sentenze *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* (equa soddisfazione), n° 31524/96, 30 ottobre 2003) e *Carbonara e Ventura c. Italia* (equa soddisfazione), n° 24638/94, 11 dicembre 2003) che, come nel caso di specie, riguardavano entrambe casi di spossessamento illecito.

Per la mancata restituzione dei terreni, la Corte ha accordato delle somme a titolo di

risarcimento per il danno materiale basandosi sul valore attuale di mercato dei terreni alla data di adozione della sentenza. Peraltro, essa ha cercato di compensare le perdite subite non risarcite col versamento di questa somma, basandosi sul valore potenziale del terreno in causa, calcolato partendo dal costo per la costruzione degli immobili edificati dallo Stato.

Quest'orientamento è stato confermato dalla Grande Camera nella sentenza *Scordino c. Italia* (n° 1) ([GC], n° 36813/97, §§ 250-254, CEDU 2006-V).

101. La sopramenzionata sentenza *Scordino c. Italia* (n° 3) e la sentenza *Pasculli c. Italia* (equa soddisfazione), n° 36818/97, 4 dicembre 2007) hanno seguito ed applicato quest'orientamento. In caso di spossessamento illecito di un bene, la Corte ha ricordato come l'indennità dovesse riflettere il concetto di una rimozione totale delle conseguenze dell'ingerenza dello Stato. Essa ha osservato che la natura della violazione constatata nella sentenza principale le permetteva di muovere dal principio di una *restitutio in integrum* e che, concretamente, la restituzione dei terreni contesi, compresi gli edifici esistenti, avrebbe posto i ricorrenti in una situazione il più possibile identica a quella in cui si sarebbero trovati se non vi fosse stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. La Corte ha deciso che per la mancata restituzione, lo Stato doveva versare agli interessati una somma corrispondente al valore attuale del terreno, aumentata del plusvalore relativo alla presenza di edifici.

2. Sulla opportunità di un'evoluzione della giurisprudenza

102. La Grande Camera, così come la camera, ritiene che l'applicazione della giurisprudenza *Papamichalopoulos* alle cause in materia di espropriazione indiretta possa, di per sé, comportare delle irregolarità.

In primo luogo, la Corte ricorda che a differenza della situazione descritta nella causa *Papamichalopoulos*, dove tutte le autorità giudiziarie avevano riconosciuto la sussistenza del titolo di proprietà in favore dei ricorrenti (*Papamichalopoulos* succitata, § 33) senza che lo Stato avesse offerto alcun risarcimento in denaro, neanche parziale, nel caso di specie i ricorrenti hanno perduto la proprietà in seguito alla costruzione di opere pubbliche, e nel procedimento interno non hanno richiesto la restituzione dei suddetti beni.

In secondo luogo, la causa di cui sopra aveva ad oggetto un terreno che era stato occupato senza alcuna base giuridica, mentre nella presente causa i terreni sono stati occupati secondo una procedura d'urgenza ed in base ad una dichiarazione di pubblica utilità diretta alla costruzione di case popolari e di centri ricreativi.

103. La Corte ritiene che le peculiarità della causa *Papamichalopoulos* rendono inappropriata l'applicazione dei principi che da essa scaturiscono alle cause di espropriazione indiretta. Pur riconoscendo che i ricorrenti hanno diritto al valore reale ed integrale dei beni, la Corte ritiene, da un lato, che la data da prendere in considerazione per quantificare il danno materiale non debba essere quella in cui è stata pronunciata la sentenza della Corte, bensì quella in cui si è verificata la perdita della proprietà dei terreni. In effetti, il primo criterio potrebbe lasciar posto ad un margine di incertezza, addirittura di arbitrio.

Dall'altro lato, secondo l'opinione della Corte, quantificare automaticamente le perdite subite dai ricorrenti in una somma corrispondente al valore lordo delle opere realizzate dallo Stato non trova giustificazione. Questo metodo può introdurre delle

disparità di trattamento tra i ricorrenti in funzione della natura dell'opera pubblica costruita dall'amministrazione, che non necessariamente è collegata al valore potenziale del terreno secondo le sue caratteristiche originali. Peraltro, questo metodo di risarcimento attribuisce all'indennizzo per danno materiale uno scopo punitivo ovvero dissuasivo nei confronti dello Stato convenuto, anziché una funzione risarcitoria per i ricorrenti.

104. La Grande Camera ritiene opportuno adottare un nuovo orientamento, tenuto conto anche degli sviluppi intervenuti nel diritto interno si vedano paragrafi 44 e 45, *supra*) e del fatto che in materia di diritto di proprietà i giudici nazionali si attengono alla giurisprudenza della Corte. Essa ritiene che i nuovi principi stabiliti nella presente sentenza potranno essere applicati dai giudici italiani sulle controversie che essi sono o saranno chiamati a dirimere.

105. In questa circostanza e per questi motivi la Corte decide di respingere le pretese dei ricorrenti poiché fondate sul valore dei terreni alla data della sentenza della Corte e di non considerare più, per valutare il danno materiale, del costo sostenuto dallo Stato per l'edificazione degli immobili sui terreni. Peraltro, diversamente dalla soluzione adottata dalla camera nella sua sentenza del 21 ottobre 2008, la Grande Camera ritiene che per stimare il valore venale dei terreni, occorra fare riferimento alla sentenza del tribunale di Nuoro del 14 luglio 1997, secondo cui i ricorrenti hanno perduto la proprietà di una parte dei loro terreni nel 1982 e di un'altra parte nel 1983 (paragrafo 16 della sentenza principale). Come risulta dalle perizie disposte dal tribunale, ed eseguite nel corso della procedura nazionale, tale valore corrisponde a 1.298.363.349 lire italiane, ossia 670.549 Euro (somma che, peraltro, non è stata impugnata in appello innanzi alle autorità italiane).

Dal momento che il risarcimento rischia di perdere adeguatezza se il pagamento di quest'ultimo prescinde da elementi che possano ridurre il valore, quali il decorso di un considerevole lasso di tempo (*Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 82, serie A n° 301-B, e, *mutatis mutandis*, *Motais de Narbonne c. Francia* (equa soddisfazione), n° 48161/99, §§ 20-21, 27 maggio 2003), una volta individuata la somma da accordare a livello nazionale e ottenuta così la differenza con il valore di mercato dei terreni nel 1983, questa somma dovrà essere regolata per compensare gli effetti dell'inflazione. Occorrerà così aggiungere gli interessi per compensare, almeno in parte, il lungo lasso di tempo decorso dallo spossessamento dei terreni. Secondo la Corte, questi interessi devono corrispondere al semplice interesse legale applicato al capitale gradualmente rivalutato.

106. Tenuto conto di questi elementi e giudicando secondo equità, la Corte ritiene ragionevole accordare ai ricorrenti la somma di 2.100.000 Euro più ogni altro ammontare dovuto a titolo di imposta su questa somma.

107. Rimane da stimare la perdita di *chances* subita dai ricorrenti in seguito all'espropriazione dedotta. La Corte ritiene opportuno prendere in considerazione il pregiudizio derivante dall' indisponibilità dei terreni nel periodo compreso fra l'occupazione legittima (1977) e la perdita della proprietà (1983). Dall'ammontare così calcolato verrà dedotta la somma già ottenuta dai ricorrenti nel corso della procedura nazionale come indennità di occupazione. Giudicando secondo equità, la Corte accorda ai tre ricorrenti congiuntamente 45.000 Euro per la perdita di *chances*.

B. Danno morale

108. I ricorrenti chiedono alla Corte di confermare sul punto la sentenza della camera del 21 ottobre 2008.

109. Il Governo si rimette alla saggezza della Corte pur giudicando esorbitante la somma richiesta dai ricorrenti.

110. La Corte ritiene che il sentimento di impotenza e di frustrazione di fronte allo spossessamento illegale dei loro beni abbia cagionato ai ricorrenti un notevole pregiudizio morale che deve essere adeguatamente risarcito. Giudicando secondo equità, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, essa decide di accordare a ciascuno dei ricorrente 15.000 Euro a questo titolo, ossia in totale 45.000 Euro.

C. Spese

111. I ricorrenti chiedono 251.513,31 Euro per la refusione delle spese relative al contenzioso dinanzi al tribunale di Nuoro e 48.190 Euro più IVA per quelle relative al contenzioso dinanzi alla Corte.

112. Per quanto riguarda le spese relative alla procedura dinanzi al tribunale di Nuoro, il Governo ritiene che queste sono già state versate ai ricorrenti dalle autorità nazionali e ad ogni modo considera che la decisione in merito a questo risarcimento spetti unicamente ai giudici nazionali. Per quanto riguarda la procedura dinanzi la Corte, il Governo ritiene che la richiesta sia esorbitante.

113. La Corte conferma le indennità concesse dalla camera, che devono essere aumentate in funzione delle spese supplementari relative alla procedura dinanzi la Grande Camera. Tenuto conto di ciò che precede e giudicando secondo equità, accorda ai ricorrenti congiuntamente 35.000 Euro, più IVA, per le l'insieme delle spese esposte.

D. Interessi moratori

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

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*

a) che lo Stato convenuto debba versare ai ricorrenti congiuntamente, entro tre mesi, le seguenti somme:

- i. con sedici voti contro uno, 2.145.000 Euro (duemilioni centoquarantacinquemila) oltre ad ogni somma eventualmente dovuta a titolo di imposta, per danno materiale;
- ii. all'unanimità, 45.000 Euro (quarantacinquemila), oltre ad ogni somma eventualmente dovuta a titolo di imposta, per danno morale;
- iii. all'unanimità, 35.000 Euro (trentacinquemila), oltre ad ogni somma

eventualmente dovuta a titolo di imposta, per spese di giudizio;

b) che, a far data dalla scadenza del suddetto termine e fino al loro versamento, tali importi dovranno essere aumentati di un interesse semplice ad un tasso pari a quello della **facilità** di prestito marginale della Banca Centrale Europea applicabile durante questo periodo, aumentato di tre punti percentuali;

2. *Rigetta*, con sedici voti contro uno, la domanda di equa soddisfazione per il surplus.

Fatta in francese e in inglese, poi comunicata per iscritto il 22 dicembre 2009, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Vincent Berger
Giureconsulto

Jean-Paul Costa
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione dissenziente del giudice Spielmann.

J.-P.C

V.B.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE

SPIELMANN

1. Sono in disaccordo con la maggioranza. Con la presente sentenza la Corte rompe con una giurisprudenza tradizionale tuttavia conforme ai principi del diritto internazionale in materia di riparazione, inaugurata ventiquattro anni fa dalla Corte permanente di giustizia internazionale con la sua pronuncia emessa nella *Causa relativa alla officina di Chorzów*¹ e confermata dalla nostra Corte nella sentenza *Papamichalopoulos*². Si tratta del principio della *restitutio in integrum*. Al centro di questo principio vi è l'obbligo dello Stato condannato di rimuovere le conseguenze della violazione constatata. Nella *Causa relativa alla officina di Chorzów* (sentenza del 13 settembre 1928), la Corte permanente di giustizia internazionale si è espressa come segue:

«Il principio essenziale che deriva dalla nozione stessa di atto illecito e che sembra scaturire dalla prassi internazionale, soprattutto dalla giurisprudenza dei tribunali arbitrali, è che la riparazione deve, per quanto possibile, cancellare tutte le conseguenze dell'atto illecito e ripristinare lo stato che sarebbe esistito se tale atto non fosse stato commesso. Restituzione in natura o, se questa non è possibile, pagamento di una somma corrispondente al valore che avrebbe la restituzione in natura; assegnazione, eventualmente, di un risarcimento danni per le perdite subite che non sarebbero coperte dalla restituzione in natura o dal pagamento sostitutivo; sono questi i principi ai quali deve ispirarsi la determinazione dell'importo dell'indennità dovuta a causa di un fatto contrario al diritto internazionale.»³

2. Come è stato ricordato dalla mia collega Françoise Tulkens nella sua opinione dissenziente allegata alla sentenza del 21 ottobre 2008, oggetto di rinvio:

«Non viene messo in dubbio che la situazione nel caso di specie sia quella della *privazione arbitraria di beni* [e che] l'atto dello Stato convenuto che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione non era una espropriazione che sarebbe stata legittima se fosse stata corrisposta un'adeguata indennità; al contrario, si trattava di una presa di possesso illecita dello Stato del terreno dei ricorrenti (paragrafi 94-95 della sentenza principale dell'8 dicembre 2005).»

3. Ora, chi parla di presa di possesso illecita, sta parlando di una violazione del diritto internazionale e, di conseguenza, del corrispondente obbligo di riparare integralmente il pregiudizio subito. Peraltro, nella presente sentenza della Grande Camera, la Corte “riafferma l'impossibilità di porre sullo stesso piano l'espropriazione regolare e l'espropriazione indiretta, che è oggetto del caso di specie” (si veda paragrafo 95, *supra*) e che “tende a legalizzare una situazione di fatto derivante dalle infrazioni commesse dall'amministrazione e permette quindi a quest'ultima di trarre vantaggio dal suo comportamento illegittimo” (si veda paragrafo 94, *supra*).

4. Più volte mi sono già pronunciato sull'importanza del principio della *restitutio in*

¹ C.P.J.I., 13 settembre 1928, *Causa relativa alla officina di Chorzów (domanda di indennizzo) (merito)*, serie A n° 17.

² *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* (articolo 50), 31 ottobre 1995, serie A n° 330-B.

³ Pagina 47 della sentenza. Sulla portata del principio, vedere Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Tribunals* (Prefazione di Georg Schwarzenberger), Londres, Stevens & Sons, 1953, ristampa, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

*integrum*¹, sancito dalla giurisprudenza dei tribunali internazionali e arbitrali (si vedano nei paragrafi da 49 a 52, *supra*), ed anche dal progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, elaborato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (si vedano i paragrafi 53 e 54, *supra*)². E' inutile tornarci su.

5. Fino ad ora, la nostra giurisprudenza era in perfetta armonia con questi principi.

6. Nella giurisprudenza della Corte come pure nel diritto internazionale generale, sapere se un' espropriazione sia "lecita" o "illecita" va tenuto in conto nel calcolo dell'indennità. La Corte ha affermato più volte che la necessità di verificare se fosse stato rispettato il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo diventava rilevante soltanto quando risultava che l'ingerenza, nella fattispecie considerata, aveva rispettato il principio della legalità e non era arbitraria³.

7. Fino ad ora, la Corte ha sempre applicato il principio stabilito nella sentenza *Officina di Chorzów*⁴, soprattutto nella sentenza *Papamichalopoulos*⁵, e questo nei seguenti termini:

¹ Vedere, nelle seguenti cause, le opinioni che ho formulato, da solo o con i colleghi: *Vladimir Romanov c. Russia*, n° 41461/02, 24 luglio 2008 (opinione concordante comune ai giudici Spielmann e Malinverni); *Poloufakine e Tchernychev c. Russia*, n° 30997/02 (opinione concordante del giudice Spielmann), 25 settembre 2008; *Fakiridou e Schina c. Grecia*, n° 6789/06, 14 novembre 2008 (opinione concordante dei giudici Spielmann e Malinverni); *Salduz c. Turchia* [GC], n° 36391/02, 27 novembre 2008 (opinione concordante dei giudici Rozakis, Spielmann, Ziemele e Lazarova Trajkovska); *Panovits c. Cipro*, n° 4268/04, 11 dicembre 2008 (opinione concordante comune ai giudici Spielmann e Jebens); *Pishchalnikov c. Russia*, n° 7025/04, 24 settembre 2009 (opinione concordante del giudice Spielmann); *Varnava e altri c. Turchia* [GC], 18 settembre 2009 (opinione concordante del giudice Spielmann, alla quale aderiscono i giudici Ziemele e Kalaydjieva); *Prezec c. Croazia*, n° 48185/07, 15 ottobre 2009 (opinione parzialmente dissenziente dei giudici Spielmann e Malinverni).

² L'articolo 35 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati dispone:

« Lo Stato responsabile del fatto internazionalmente illecito ha l'obbligo di procedere alla restituzione consistente nel ripristino della situazione che esisteva prima che venisse commesso il fatto illecito, quando e per quanto tale restituzione:

a) non sia materialmente impossibile;

b) non imponga un onere non commisurato al vantaggio che deriverebbe dalla restituzione piuttosto che dal pagamento dell'indennizzo.»

Da parte sua, l'articolo 36 di questo stesso progetto dispone:

« 1. Lo Stato responsabile del fatto internazionalmente illecito è tenuto ad indennizzare il danno causato da questo fatto nella misura in cui il danno non possa essere riparato con la restituzione. »

Vedere J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*. Introduction, Text and Commentaries, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

³ Principio scaturito dalla sentenza *Iatridis c. Grecia* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II, e riaffermato nella sentenza *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I. Vedere anche *Belvedere Alberghieri* (sentenza principale), § 55; *Carbonara e Ventura* (sentenza principale), § 62; *Pasculli c. Italia*, n° 36818/97, § 81; *Carletta c. Italia*, n° 63861/00, § 72, 15 luglio 2005; *Scordino c. Italia* (n° 3), succitata, § 83; e *Guiso-Gallisay* (sentenza principale), § 80.

⁴ Cit.

⁵ *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, cit.

« 34. La Corte ricorda che con l'articolo 53 della Convenzione le Alte Parti contraenti si sono impegnate a conformarsi alle decisioni della Corte nelle controversie nelle quali esse sono parti; inoltre, l'articolo 54 prevede che la sentenza della Corte è trasmessa al Comitato di Ministri che ne controlla l'esecuzione. Ne consegue che una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico rispetto alla Convenzione di porre fine alla violazione e di cancellarne le conseguenze in modo tale da ripristinare per quanto possibile la situazione preesistente.

Gli Stati contraenti parti in una causa sono in linea di principio liberi di scegliere i mezzi che utilizzeranno per conformarsi ad una sentenza che constata una violazione. Questo potere discrezionale sulle modalità di esecuzione della sentenza traduce la libertà di scelta che accompagna l'obbligo fondamentale imposto dalla Convenzione agli Stati contraenti: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà garantiti (articolo 1). Se la natura della violazione permette una *restitutio in integrum*, spetta allo Stato convenuto realizzarla, in quanto la Corte non ha né la competenza né la possibilità pratica di compierla. Se, al contrario, il diritto nazionale non permette o permette solo parzialmente di cancellare le conseguenze della violazione, l'articolo 50 abilita la Corte a concedere, eventualmente, alla parte lesa la soddisfazione che le sembra appropriata».

(...)

36. L'atto del governo greco che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione non è una espropriazione che, per rendere legittima, occorre il pagamento di un equo indennizzo; si tratta della presa di possesso da parte dello Stato di terreni appartenenti a privati, che si prolunga da più di 20 anni, in quanto le autorità si disinteressano delle decisioni dei giudici nazionali e delle promesse fatte ai ricorrenti di rimediare all'ingiustizia commessa nel 1967 dal regime dittatoriale.

Ora, il carattere illecito di tale spossessamento si ripercuote per forza di cose sui criteri da utilizzare per determinare la riparazione dovuta dallo Stato convenuto, in quanto le conseguenze finanziarie di un'espropriazione lecita non possono essere assimilate a quelle di uno spossessamento illecito. A tale proposito, la giurisprudenza internazionale, giudiziaria o arbitrale, fornisce alla Corte una fonte d'ispirazione molto valida; benché essa concerna più particolarmente l'espropriazione di imprese industriali e commerciali, i principi che da essa scaturiscono in questo campo rimangono validi per situazioni come quella del caso di specie.»¹

8. Nella causa *Papamichalopoulos*, la Corte ha stabilito l'ammontare dell'indennità da corrispondere basandosi sul "principio fondamentale" sancito nella sentenza *Officina de Chorzów*² ed ha dichiarato che i ricorrenti avessero diritto alla restituzione dei loro terreni e ad una indennità per la perdita del godimento ovvero, ove ciò non fosse

¹ La sentenza *Papamichalopoulos e altri* (articolo 50) è la più citata in materia, ma è fondata su un principio che era stato formulato precedentemente. Nella sentenza *Hentrich c. Francia* (22 settembre 1994, serie A n° 296-A), la Corte aveva concluso che l'articolo 1 del Protocollo n°1 era stato violato per due motivi– in primo luogo perché la base legale dello spossessamento in causa risultante da una prelazione fondiaria non offriva sufficienti garanzie contro l'arbitrio (§ 42), secondariamente perché la modica entità dell'indennità dovuta a questo titolo conferiva all'ingerenza denunciata un carattere sproporzionato (§§ 47-49) – e aveva giudicato che, in difetto di restituzione del terreno controverso, l'indennità doveva essere calcolata in base al valore venale attuale del terreno (§ 71). È opportuno rilevare che il valore del terreno non era stato modificato da costruzioni. In seguito, la vecchia Corte ha "stimato secondo equità (...) il danno derivante dalla perdita del bene e dal mancato godimento" (*Hentrich c. Francia* ((articolo 50), 3 luglio 1995, serie A n° 320-A).

² Cit. Per l'applicazione del principio nel campo dei diritti umani, vedere Loukis G. Loucaides, «Reparation for Violations of Human Rights under the European Convention and *Restitutio in integrum*», *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 182-192; A. Orakhelashvili, «The European Convention on Human Rights and International Public Order», (2002-2003) 5 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, p. 237, spec. p. 260.

possibile, al risarcimento dei danni corrispondente al valore attuale dei loro terreni aumentato di una somma riconosciuta a titolo di danno indiretto. La Corte ha preso così in considerazione il valore attuale dei terreni interessati¹.

9. La regola richiamata si applica alle espropriazioni illecite. La si ritrova soprattutto nelle sentenze *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*² e *Carbonara e Ventura c. Italia*³. Questa posizione è stata confermata dalla Grande Camera – sebbene a titolo d'*obiter dictum*, nella sentenza sull'equa soddisfazione emessa nell'ambito della causa *Ex-re di Grecia c. Grecia*⁴ e, più recentemente – sempre per *obiter dictum* – nei paragrafi dal 250 al 254 della sentenza *Scordino (n° 1)*⁵. Più recentemente, una sezione della Corte l'ha presa in considerazione come *ratio decidendi* nella sentenza *Scordino c. Italia (n° 3)*⁶.

10. Riassumendo, nel caso di una espropriazione illecita, il principio fondamentale è quello della *restitutio in integrum*: le conseguenze della violazione devono essere interamente rimosse ripristinando lo *status quo ante* oppure accordando un risarcimento per lo spossessamento e per tutti i danni indiretti.

11. La sentenza della Grande Camera nel caso di specie conferma la pronuncia della camera per quanto riguarda l'inversione di giurisprudenza, rompendo così con l'orientamento che era in perfetta armonia con le regole ed i principi del diritto internazionale⁷. Al contrario, si allontana dalla sentenza della camera considerando come data critica gli anni 1982 e 1983 (si veda paragrafo 105, *supra*), assumendo così una posizione ancor più restrittiva rispetto a quella assunta dalla camera.

12. La totale rimozione degli effetti dell'ingerenza controversa comporta che i ricorrenti avrebbero dovuto essere posti in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbero trovati se non vi fosse stata una violazione delle condizioni previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. Considerando come data critica quella in cui i ricorrenti hanno perso la proprietà dei terreni, la maggioranza non ha considerato il potenziale economico del terreno che va considerato nell'intento di addivenire ad un completo risarcimento del pregiudizio subito. Nella presente causa, la violazione è una espropriazione *de facto*, illecita indipendentemente dalla mancanza di un risarcimento. Nella giurisprudenza internazionale, questa situazione comporta l'obbligo di corrispondere un indennizzo non soltanto per la perdita diretta, ma anche per qualsiasi

¹ Vedere M. Van Brutsem et E. Van Brutsem, « Les hésitations de la Cour européenne des droits de l'homme : à propos du revirement de jurisprudence en matière de satisfaction équitable applicable aux expropriations illicites [n.d.t. Le esitazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo: a proposito dell'inversione di giurisprudenza in materia di equa soddisfazione applicabile alle espropriazioni illecite] », *Revue française de droit administratif*, 2009, pp. 285-293, spec. p. 289.

² (equa soddisfazione), n° 31524/96 §§ 34-36, 30 ottobre 2003.

³ (equa soddisfazione), n° 24638/94, §§ 39-40, 11 dicembre 2003.

⁴ *Ex-re di Grecia ed altri c. Grecia* [GC] (equa soddisfazione), n° 25701/94, 28 novembre 2002.

⁵ *Scordino c. Italia (n° 1)* [GC], n° 36813/97, CEDH 2006-V.

⁶ (equa soddisfazione), n° 43662/98, §§ 32 e seguenti, CEDH 2007-III.

⁷ Per una critica della sentenza della camera, vedere M. Van Brutsem e E. Van Brutsem, *op. cit.*, pp. 285-293.

altra perdita derivata. Ora, nel caso in esame, l'espropriazione ha prodotto delle conseguenze continue e negative sul diritto di proprietà dei ricorrenti, che hanno vissuto in uno stato di incertezza per quanto riguarda il destino dei loro beni.

13. Tuttavia, la decisione della Grande Camera ha come effetto quello di annullare la distinzione tra presa di possesso illecita ed espropriazione lecita.

14. Questo nuovo approccio è giustificato, soprattutto nei paragrafi 103 e 104, da:

- 1) la preoccupazione di evitare una disparità di trattamento tra i ricorrenti in ragione dell'opera pubblica eseguita dall'amministrazione ;
- 2) la preoccupazione di evitare che la compensazione abbia uno scopo punitivo o dissuasivo ;
- 3) gli sviluppi intervenuti nel diritto interno.

15. Nessuno dei tre argomenti che la Grande Camera ha sostanzialmente ripreso dalla sentenza della camera può persuadermi.

Come ricordato dalla mia collega Françoise Tulkens nella sua opinione dissenziente già citata e inerente il primo argomento (timore di introdurre delle disparità di trattamento tra i ricorrenti in funzione della natura dell'opera costruita dall'amministrazione pubblica che non è necessariamente collegata al potenziale del terreno nella sua qualità originaria),

« è quanto meno singolare voler correggere una disparità di trattamento, nella fattispecie più virtuale che reale, diminuendo, in maniera arbitraria, le indennità applicabili a tutte le persone interessate da uno spossessamento illegale. Peraltro, per correggere una eventuale disparità di trattamento, la maggioranza ne introduce semplicemente un'altra, quella che ormai colpisce i ricorrenti rispetto alla loro situazione reale e rispetto agli altri ricorrenti le cui cause sono state trattate precedentemente. Infine, e più fondamentalmente, anche questa pratica dell'"espropriazione indiretta", un eufemismo per qualificare di fatto una espropriazione illegale, porta a risultati imprevedibili e arbitrari che privano le persone interessate di una protezione efficace dei loro diritti.»

Successivamente, per quanto riguarda il secondo argomento (rifiuto di attribuire alla compensazione per danno materiale uno scopo punitivo o dissuasivo nei confronti dello Stato convenuto), la mia collega Françoise Tulkens si è espressa così:

« Non si tratta di questo. Il danno materiale avrebbe tale scopo o tale carattere se la somma accordata non avesse più alcun rapporto con il danno constatato. Ora, così non è nel caso di specie dal momento che la funzione compensativa del danno lamentato è chiaramente stabilita. In effetti, se fossero rimasti in possesso dei loro terreni, i ricorrenti avrebbero evidentemente potuto utilizzarli o valorizzarli in un modo o in un altro.»

Infine, in merito al terzo argomento (sviluppi intervenuti nel diritto interno), il giudice Françoise Tulkens rileva giustamente che:

« (...) senza che ciò sia determinante ai fini della decisione, la maggioranza ritiene dover prendere in considerazione un « fatto nuovo » nel sistema nazionale. Con le sentenze n° 348 e 349 del 22 ottobre 2007, la Corte costituzionale ha in effetti deciso che la legislazione interna doveva essere compatibile con la Convenzione, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte, di

conseguenza, essa ha dichiarato incostituzionale l'articolo 5 *bis* del decreto legge n° 333 dell'11 luglio 1992, come modificato dalla legge n° 662 del 1996. In seguito, la legge finanziaria n° 244 del 24 dicembre 2007 ha stabilito che l'indennità di espropriazione per un terreno edificabile deve corrispondere al valore venale del bene. Nulla in questa giurisprudenza, che sembra riguardare soprattutto la posizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel sistema costituzionale italiano, né in questa nuova legge contraddice il metodo di calcolo dell'indennizzo della Corte in caso di espropriazione indiretta dal momento che, in entrambi i casi, gli ulteriori danni non sono presi in considerazione.»

16. Per quanto mi riguarda ritengo che, con la presente sentenza, l'entità dell'indennizzo da accordare a tutte le persone che subiscono uno spossessamento illegale venga diminuito arbitrariamente. La decisione con la quale un giudice nazionale prende atto dell'occupazione illegale di un terreno e dichiara l'espropriazione indiretta di quest'ultimo non ha l'effetto di regolarizzare la situazione denunciata, ma si limita a legittimare una situazione illecita, situazione che non può pertanto essere sanata in assenza di una riparazione conforme ai criteri che si applicano ai casi di privazione illegale dei beni.

17. Secondo la giurisprudenza della Corte, se l'espropriazione è *sine titulo*, in difetto di una *restitutio in integrum* l'indennizzo deve riflettere il concetto di una rimozione totale delle conseguenze dell'ingerenza in questione e rappresentare il valore reale ed integrale dei beni (o con il ripristino dello *statu quo ante* o con il risarcimento per lo spossessamento e per tutti i danni indiretti). Se, al contrario, l'espropriazione è lecita e non è giustificata da legittimi obiettivi "di utilità pubblica", soltanto un risarcimento integrale (ossia il pieno valore venale che il bene espropriato aveva al momento dell'espropriazione) può essere considerato ragionevole rispetto al valore del bene¹. Obiettivi legittimi "di pubblica utilità" come quelli perseguiti da misure di riforma economica e sociale possono tuttavia tendere ad un rimborso inferiore al pieno valore di mercato.

18. In caso di espropriazione indiretta, la funzione compensativa del danno lamentato è chiaramente stabilita. Se i ricorrenti avessero conservato la proprietà dei loro terreni, avrebbero potuto utilizzare questi ultimi o valorizzarli.

19. I criteri sanciti nella pronuncia *Papamichalopoulos* avrebbero dovuto trovare applicazione nella presente causa che ha ad oggetto una espropriazione indiretta, quindi illegale. Vorrei aggiungere che, nel caso di specie, il fatto che i ricorrenti non abbiano domandato la restituzione del terreno innanzi alle autorità giudiziarie interne non può essere determinante ai fini della decisione, dal momento che la restituzione risulta impossibile una volta che sul terreno è stata eseguita l'opera pubblica.

20. In altre parole, ritengo che il risarcimento dovuto ai ricorrenti avrebbe dovuto riflettere l'esigenza di una totale cancellazione delle conseguenze dell'ingerenza controversa e rappresentare il valore reale ed integrale dei beni.

¹ Vedere la sentenza *Ex-re di Grecia ed altri c. Grecia* [GC] (equa soddisfazione), n° 25701/94, 28 novembre 2002.

21. Conformemente alla propria giurisprudenza, la Corte, per ovviare integralmente al pregiudizio subito, avrebbe dovuto accordare delle somme tenendo conto delle perdite subite e che non sarebbero coperte dall'eventuale restituzione in natura o dal pagamento sostitutivo. E' dunque possibile rammaricarsi per il fatto che «la Corte abbia operato questa inversione che porta ad attenuare la dicotomia tra le politiche di indennizzo applicate ai casi di spossessamento leciti e illeciti.»¹.

22. Nel 2007, il professore Paul Tavernier, in un articolo pubblicato nella *Revue trimestrielle des droits de l'homme* [Rivista trimestrale dei diritti dell'uomo], auspicava che, per quanto riguarda il danno materiale, «la Corte (...) affini la sua giurisprudenza *Papamichalopoulos* »². Nella presente sentenza, la Corte anziché affinarla ha rotto con questa giurisprudenza. Essa ha ora considerevolmente attenuato "il rifiuto di ratificare la politica del fatto compiuto"³. E' un vero peccato. Dopo tutto, i principi della responsabilità internazionale sono alla base dell'articolo 41 della Convenzione⁴ e questa sentenza costituisce un pericoloso precedente atto a sminuire questi principi.

¹ M. Van Brutsem e E. Van Brutsem, *op. cit.*, p. 293.

² P. Tavernier, « - La contribution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit de la responsabilité internationale en matière de réparation – Une remise en cause nécessaire [n.d.t. Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto della responsabilità internazionale in materia di riparazione – Una necessaria riddiscussione] », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2007, pp. 945-966, pp. 965-966.

³ M. Van Brutsem e E. Van Brutsem, *op. cit.* e *loc. cit.*

⁴ P. Tavernier, *op. cit.* e *loc. cit.*