

Sporrong & Lönnroth c. Svezia

È illegittimo, ex art. 1 prot. 1 CEDU, il provvedimento della P. A. che provochi, per il privato cittadino, un'eccessiva interferenza nel pacifico godimento dei propri beni allorquando non sia stato operato un equo bilanciamento tra il diritto individuale lesa e l'interesse della collettività perseguito mediante il provvedimento emanato.

Fatto:

A partire degli anni '50 il centro di Stoccolma fu interessato, per più di una decade, da una serie di piani urbanistici finalizzati alla ristrutturazione e alla riqualificazione di determinate aree. I cambiamenti nella fisionomia della città furono notevoli, paragonabili a quelli che solitamente si verificano a seguito di una ricostruzione post-bellica, e raggiunsero l'apice durante gli anni '70.

Un riassetto urbano di tali proporzioni comportò, ovviamente, la necessità, per le autorità pubbliche nazionali e locali, di gestire, riconvertire, rimodellare aree e immobili di proprietà privata, nel caso procedendo ad espropriazioni. Per fare ciò la P.A. si servì principalmente di due strumenti giuridici: il "permesso di espropriazione" e il "divieto di costruzione".

Nel 1956 il Governo svedese emise un "permesso di espropriazione" riguardante una zona del centro cittadino di Stoccolma ove era situata, accanto ad altre 164 proprietà private, la "Tenuta Sporrong". Si trattava non di una vera e propria espropriazione, ma semplicemente di un'autorizzazione governativa mediante la quale il Governo conferiva al Consiglio della Città di Stoccolma il potere di procedere ad espropriazione. La durata degli effetti di questa autorizzazione non era illimitata: in base ad una legge del 1917 riguardante le espropriazioni, l'autorità locale aveva cinque anni di tempo (termine modificato ed esteso nel corso degli anni, ma mai eliminato del tutto, da leggi successive) per procedere ad espropriazione invitando il privato proprietario a comparire innanzi all'autorità giudiziaria per la fissazione di un equo indennizzo; qualora il termine quinquennale fosse trascorso senza che tale procedura giurisdizionale fosse stata avviata, gli effetti del permesso di espropriazione sarebbero venuti meno.

I proprietari della tenuta Sporrong non ricevettero mai alcun invito a comparire innanzi al giudice: la loro proprietà non fu mai espropriata. In compenso il Consiglio Cittadino chiese ed ottenne (più volte) dal Governo che, allo scadere dei termini, venissero emessi nuovi permessi di espropriazione relativi alla "tenuta Sporrong".

Nel complesso, su tale proprietà il permesso di espropriazione rimase continuatamene pendente per 23 anni, precisamente dal 1956 al 1979, anno in cui il provvedimento fu revocato dal Governo sulla base della considerazione che, stando ai nuovi piani urbanistici, era venuto meno l'interesse pubblico all'acquisto della proprietà della tenuta Sporrong.

Dal 1954 al 1979 (nel complesso 25 anni) nei confronti della tenuta fu emesso, accanto al permesso di espropriazione, un "divieto di costruzione", comportante l'impossibilità di operare modifiche strutturali alla proprietà al di fuori di quelle necessarie per l'ordinaria manutenzione.

La proprietà del sig. Lönnroth subì, per farla breve sorte analoga a quella della tenuta Sporrong: fu sottoposta in maniera continuata a "permesso di espropriazione" (per 8 anni) e "divieto di costruzione" (per 12 anni).

Entrambi i ricorrenti chiesero la revoca dei provvedimenti pendenti sulle rispettive proprietà, ma le loro richieste non vennero accolte dalla P.A.

La legge svedese prevedeva la possibilità, per i destinatari dei provvedimenti illustrati, di ottenere un risarcimento danni solo allorquando l'autorità locale avesse dato impulso ad un procedimento per la fissazione di un indennizzo da espropriazione e lo stesso non fosse portato a termine: nessun risarcimento era previsto in caso di emissione di permesso di espropriazione non seguito da alcun procedimento per la fissazione dell'indennizzo, né in caso di emanazione di divieto di costruzione.

I ricorrenti lamentavano, invece, di aver ricevuto un danno effettivo, dovuto principalmente all'eccessiva durata dei provvedimenti di cui sopra. In particolar modo si sostenne che il provvedimento di "permesso di espropriazione", pur non determinando la perdita del bene oggetto di proprietà (di contro, non comportando di per sé il diritto all'indennizzo), avesse comportato un'incertezza notevole e duratura circa la possibilità di rimanere nella titolarità della proprietà in oggetto, incertezza che si traduceva, tra l'altro, nella svalutazione del valore del bene nel caso lo si avesse voluto alienare, nella difficoltà di trovare acquirenti o anche affittuari, nella difficoltà di ottenere un congruo apprezzamento del bene allorquando lo si offrisse in garanzia, nella difficoltà di ottenere mutui, nella difficoltà di prendere decisioni in merito alle spese da effettuare, col rischio di investire in un bene che poteva, di lì a breve, essere espropriato. La carenza di azioni esperibili per ottenere un risarcimento, ovviamente, non poteva che peggiorare la situazione.

Diritto:

L'importanza della storica sentenza *Sporrong & Lönnroth c. Svezia* risiede nell'aver pionieristicamente tracciato un inquadramento dogmatico dell'art. 1 prot. 1, relativo al diritto di proprietà, nonché nell'aver esplicitato la disciplina sottesa alle norme contenute in questo articolo. In quella sede la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, precisa che l'art. 1 prot. 1 contiene tre norme distinte: la prima, di ordine generale, espressa nella prima frase del comma 1, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, contenuta nella seconda parte dello stesso comma, riguarda la privazione della proprietà e la sottopone a determinate condizioni; la terza, infine, di cui al comma 2, riconosce agli Stati il potere, tra gli altri, di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale. Con la suddetta sentenza si puntualizza, inoltre, che l'esercizio di ciascuno dei poteri riconosciuti in capo alle autorità degli Stati in ordine alla possibilità di comprimere il diritto individuale di proprietà trova dei limiti ben precisi.

I ricorrenti si rivolgono alla Corte di Strasburgo lamentando: la violazione dell'art. 1 prot. 1 CEDU a causa dell'indebita interferenza avvenuta nel pacifico godimento delle loro proprietà; dell'art. 6 par. 1 e dell'art. 13 CEDU, essendo stata negata loro la possibilità di ricorrere a rimedi di diritto interno; dell'art. 14, avendo essi ricevuto un trattamento discriminatorio e degli artt. 17 e 18, poiché lo stato svedese ha, a loro avviso, violato i principi affermati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e travalicato i limiti da essa imposti.

I giudici della CEDU ravvisano che nel caso di specie si è effettivamente verificata una violazione degli art. 1 prot. 1 e dell'art. 6 CEDU, mentre non si constata alcuna violazione dell'art. 14 CEDU. I restanti motivi di ricorso vengono considerati assorbiti.

Per quanto riguarda l'art. 1 prot. 1 i giudici stabiliscono che il caso di specie non va giudicato né sulla base della seconda frase del comma 1, non trovandosi in presenza di un caso di effettiva espropriazione, né sulla base del comma 2, non potendosi considerare i provvedimenti emanati dalle autorità svedesi come "volti a disciplinare l'uso dei beni" di proprietà dei ricorrenti.

La controversia va decisa dunque sulla base della prima frase del comma 1, che fa generico richiamo al rispetto delle proprietà delle persone fisiche e giuridiche. Tale rispetto, per i giudici, sussiste quando lo Stato – al quale è riconosciuto dalla CEDU il potere di limitare il diritto di proprietà dei singoli cittadini al fine di perseguire l'interesse pubblico –, nel suo agire, opera un attento ed equo bilanciamento tra l'interesse del singolo e l'interesse pubblico, avendo premura di evitare al singolo proprietario sacrifici sproporzionati.

Nel caso Sporrang Lönnrothcontro Svezia, ad avviso della Corte, i ricorrenti sono stati costretti a sopportare sacrifici evitabili ed eccessivi rispetto all'interesse pubblico in gioco, e ciò non tanto per i provvedimenti emanati dalla P.A. in sé e per sé considerati, quanto per la loro eccessiva e irragionevole durata.

In tale contesto, la mancanza di rimedi giurisdizionali interni a cui ricorrere in difesa dei propri diritti – mancanza a causa della quale i giudici ravvisano la violazione dell'art. 6 CEDU – di certo non ha affievolito i patimenti dei ricorrenti.

Va ad ogni modo segnalato che, nel caso di specie, la decisione della Corte è stata presa a strettissima maggioranza: 10 giudici contro 9. Un nutrito gruppo di giudici è stato infatti dell'opinione che il comportamento delle autorità Svedesi non abbia violato le disposizioni dell'art. 1 prot. 1 CEDU. Tale opinione minoritaria è propensa a considerare i provvedimenti di "permesso di esproprio" e di "divieto di costruzione" come atti volti a disciplinare l'uso dei beni di cui al comma 2 dell'art. 1 prot. 1, e a risolvere la questione in base a questa norma, piuttosto che in base alla prima frase del comma 1 dell'art. 1 prot. 1. Tale opinione minoritaria, inoltre, è nel senso di attribuire agli Stati, circa i poteri loro riconosciuti in base all'articolo in questione, un più ampio margine di discrezionalità nell'agire rispetto al parametro adottato dall'opinione maggioritaria.

Informazioni aggiuntive

- **Tipo di decisione:**Sentenza (Merito)
- **Emessa da:**Camera
- **Stato convenuto:**Svezia
- **Numero ricorso:**7151/75
- **Data:**23.09.1982
- **Articoli:**P1-1 ; 17 ; 18 ; 14+P1-1 ; 6-1 ; 13
- **Op. separate:**Si