

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo) sentenza del 17 maggio 2005, caso **PASCULLI c. Italia** (ricorso n° 36818/97). • **Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1** (rispetto dei beni) della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, per un'espropriazione **illegittima**, con applicazione retroattiva dei criteri di cui alla legge finanziaria n. 662 del 1996, per il pagamento dell'indennità di espropriazione. Quantum riservato al prosieguo del giudizio davanti alla Corte europea.

(traduzione non ufficiale della motivazione a cura dell'avv. **Costantino Ventura**)

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
QUARTA SEZIONE
CASO PASCULLI c. ITALIA
(Ricorso n. 36818/97)
SENTENZA
STRASBURGO
17 maggio 2005

Sul caso Pasculli c. Italia,

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (quarta sezione),
riunita in una camera composta da:

Sig. Nicolas BRATZA, Presidente,

Sigg. G. BONELLO,

M. PELLONPÄÄ,

K. TRAJA,

L. GARLICKI,

J. BORREGO BORREGO, Giudici,

Sig.ra M. DEL TUFO, *Giudice ad hoc*

e dal Sig. O' BOYLE, *Cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 26 aprile 2005,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data:

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. All'origine della causa vi è il ricorso (n. 36818/97) diretto contro la Repubblica Italiana un cittadino della quale, Raffaele Pasculli ("il ricorrente") aveva adito la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo ("La Commissione") il 25 gennaio 1997 ai sensi del vecchio articolo 25 della Convenzione di Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali ("la Convenzione").
2. Il ricorrente è rappresentato dall'Avv. Costantino Ventura del foro di Bari. Il Governo italiano ("Il Governo") è rappresentato dal suo agente, Sig. I.M. Braguglia e dal suo coagente, Sig. F.Crisafulli.
3. Il ricorrente lamentava in particolare una lesione ingiustificata del diritto al rispetto della sua proprietà.
4. La causa è stata trasmessa alla Corte il 1° novembre 1998, data di entrata in vigore del Protocollo n. 11 della Convenzione (articolo 5 § 2 del Protocollo n. 11).
5. La causa è stata assegnata alla prima sezione della Corte (articolo 52 §1 del Regolamento). All'interno di essa, è stata costituita la camera incaricata di esaminare la causa (articolo 27 §1 della Convenzione) conformemente all'articolo 26 § 1 del regolamento. In seguito all'astensione del Sig. V. Zagrebelsky, giudice eletto per l'Italia (articolo 28), il Governo ha

- designato la Sig.ra M. del Tufo per sedere in qualità di Giudice *ad hoc* in suo luogo (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del regolamento).
6. Con decisione del 6 aprile 2004 la camera ha dichiarato il ricorso parzialmente ricevibile (articolo 54 § 3 del regolamento).
 7. Sia il ricorrente sia il Governo hanno depositato osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).
 8. Il 1° novembre 2004, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 del regolamento). Il presente ricorso è stato assegnato alla quarta sezione così composta (articolo 52 §1).

FATTO

1. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE

9. Il ricorrente era proprietario di un terreno edificabile, sito in San Ferdinando di Puglia e iscritto in catasto, al foglio 14, particella 52.
10. Con deliberazione del 31 gennaio 1980, avente valore di dichiarazione di pubblica utilità, il Consiglio Comunale di San Ferdinando approvò il progetto di costruzione di un mercato che si doveva realizzare sul terreno del ricorrente.
11. Con decreto del 29 ottobre 1980, il Sindaco di San Ferdinando ordinò l'occupazione d'urgenza di 1470 metri quadri del terreno del ricorrente. Entro il termine in cui l'occupazione era stata autorizzata, e cioè cinque anni dalla materiale occupazione, l'Amministrazione doveva espropriare il terreno.
12. Il 6 gennaio 1981, vi fu la materiale occupazione del bene.
13. Risulta dagli atti che cinque anni più tardi, alla scadenza del termine in cui l'occupazione era stata autorizzata, l'Amministrazione non aveva formalizzato l'esproprio e non aveva proceduto all'indennizzo.
14. Con atto di citazione notificato il 27 aprile 1988, il ricorrente propose una causa per danni contro il Comune di San Ferdinando davanti al Tribunale di Foggia. Sosteneva che, benché i lavori pubblici eseguiti sul suo terreno lo avessero trasformato, non era intervenuto nessun decreto di esproprio e nessun indennizzo. Inoltre egli sosteneva che l'occupazione del terreno era illegittima, posto che era stato superato il periodo autorizzato. Il ricorrente invitava il Tribunale a dichiarare che la costruzione del mercato aveva a tal punto trasformato il suo terreno che aveva comportato la perdita irreversibile del bene. Richiedeva i danni per la perdita del terreno fino alla concorrenza del valore di questo; inoltre, richiedeva una somma per il pregiudizio causato per la parte residua del terreno; infine richiedeva il risarcimento per il non godimento del terreno durante il periodo di occupazione autorizzata.
15. Nel corso del processo, il Tribunale ordinò una consulenza tecnica. Nel suo rapporto depositato l'8 marzo 1989, il consulente tecnico stabilì che allo scadere del periodo di occupazione autorizzata, e cioè il 6 gennaio 1986, i lavori pubblici intrapresi avevano irreversibilmente trasformato il terreno. A quell'epoca il terreno aveva un valore di 200.000 ITL al metro quadrato, cioè un valore complessivo di 294.000.000 ITL.
16. Con sentenza dell'11 ottobre 1991, il Tribunale di Foggia dichiarò che in conseguenza dell'occupazione del terreno, che aveva cessato di essere autorizzata il 6 gennaio 1986 ed era divenuta illegittima, e a seguito della costruzione del mercato – opera rispondente all'interesse pubblico – il diritto di proprietà del ricorrente era stato neutralizzato, conformemente al principio dell'accessione invertita. Vi erano dunque i presupposti per considerare che la proprietà del terreno era passata a titolo originario all'Amministrazione.

Dato che il trasferimento di proprietà aveva avuto luogo nel quadro di un'occupazione di terreno divenuta senza titolo, il ricorrente aveva diritto al risarcimento integrale del pregiudizio subito e cioè ai danni fino all'importo di 394.000.000 ITL, pari al valore del terreno (294.000.000 ITL), aumentato di una somma per il pregiudizio causato alla parte restante del terreno (100.000.000 ITL). Inoltre il Tribunale accordò un'indennità per il periodo di occupazione autorizzata (73.500.000 ITL). Queste somme dovevano essere indicizzate e maggiorate di interessi legali a partire dal 1° febbraio 1986 e fino al giorno del pagamento.

17. Il 19 novembre 1992 il Comune di San Ferdinando propose appello contro questa sentenza davanti alla Corte d'Appello di Bari.
18. Il 5 giugno 1995, la Corte d'Appello ordinò una consulenza tecnica. Nella relazione del 7 febbraio 1997, il consulente tecnico confermò che al gennaio 1986 il terreno valeva 200.000 ITL al metro quadro.
19. Con sentenza del 16 giugno 1998, la Corte d'Appello di Bari accolse l'appello dell'Amministrazione poichè applicò la legge finanziaria n. 662 del 23 dicembre 1996, frattanto entrata in vigore. Di conseguenza, pur attribuendo al terreno oggetto di lite il valore di 200.000 ITL al metro quadro, la Corte d'Appello ridusse l'ammontare dell'indennità ed accordò per il risarcimento del danno subito una somma di 216.707.170 ITL (invece delle 394.000.000 ITL accordate in prima istanza) oltre ad un'indennità di occupazione di 73.500.000 ITL.
20. Il 22 aprile 1999, il ricorrente fece ricorso in Cassazione. Egli sosteneva in particolare che l'applicazione retroattiva dell'articolo 3, 65° comma, della legge n. 662 del 1996 lo aveva privato di una parte sostanziale dell'indennizzo e che questa situazione era incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.
21. Con sentenza del 27 ottobre 1999, depositata in cancelleria il 25 febbraio 2000, la Corte di Cassazione respinse il ricorso. Essa ricordò che gli effetti dell'applicazione della legge n. 662 del 1996 erano stati giudicati conformi alla Costituzione dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 148 del 4 aprile 1999) e ritenne che la situazione denunciata fosse compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.
22. Emerge dagli atti che il ricorrente non poté ottenere il pagamento dell'indennità se non a seguito della procedura di esecuzione che propose il 21 gennaio 1999 davanti al Tribunale di Foggia. Quest'ultimo, con ordinanza del 1° giugno 1999, ordinò all'Amministrazione municipale di pagare al ricorrente la somma globale di 887.880.905 ITL mediante pignoramento di un conto presso la Banca Carime s.p.a.. Il 10 e l'11 giugno 1999, il Comune di San Ferdinando e la Banca Carime s.p.a. fecero opposizione davanti al Tribunale di Foggia. Il 4 agosto 1999, il Comune di San Ferdinando pagò al ricorrente un acconto di 250.000.000 ITL. Il saldo fu pagato in data 11 febbraio 2000. Con decisione del 12 luglio 2000, il Tribunale di Foggia dichiarò la fine del contenzioso e dispose l'estinzione della procedura esecutiva.
23. La somma pagata a titolo di risarcimento danni fu sottoposta a un'imposta alla fonte del 20% ai sensi della legge n. 413 del 1991.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

a) L'occupazione d'urgenza di un terreno

24. Nel diritto italiano, la procedura accelerata di esproprio permette all'Amministrazione di occupare un terreno e di costruirvi prima dell'espropriazione. Una volta dichiarata di pubblica utilità l'opera da realizzare e approvato il progetto, l'Amministrazione può decretare l'occupazione d'urgenza delle zone da espropriare per una durata determinata che non può superare i cinque anni (articolo 20 della legge n. 865 del 1971). Questo decreto

perde efficacia se la materiale occupazione del terreno non ha avuto luogo entro i tre mesi successivi alla sua emanazione. Prima della fine del periodo di occupazione autorizzata, deve essere adottato un formale decreto di espropriazione.

25. L'occupazione autorizzata di un terreno dà diritto ad un'indennità di occupazione. La Corte Costituzionale ha riconosciuto, nella sentenza n. 470 del 1990, il diritto di adire immediatamente il Tribunale al fine di richiedere l'indennità di occupazione fin dal momento in cui il terreno è stato materialmente occupato, senza bisogno di attendere che l'Amministrazione proceda ad un'offerta di indennizzo.

b) Il principio dell'espropriazione indiretta (“occupazione acquisitiva” o “accessione invertita”)

26. Negli anni 1970, diverse Amministrazioni locali procedettero a occupazioni d'urgenza di terreni che non furono seguite da decreti di espropriazione. Le giurisdizioni italiane si trovarono di fronte a casi in cui il proprietario di un terreno aveva perduto *de facto* la disponibilità di questo a causa dell'occupazione e del compimento di lavori di costruzione di un'opera pubblica. Rimaneva da chiarire se, semplicemente per effetto dei lavori eseguiti, l'interessato avesse perduto ugualmente la proprietà del terreno.

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

27. La giurisprudenza era alquanto divisa in ordine a quali fossero gli effetti della costruzione di un'opera pubblica su un terreno occupato illegittimamente. Per occupazione illegittima, bisogna intendere un'occupazione illegittima *ab initio*, oppure un'occupazione inizialmente autorizzata e divenuta senza titolo in seguito, essendo stato il titolo annullato oppure essendosi protratta l'occupazione al di là del termine autorizzato senza che fosse intervenuto alcun decreto di espropriazione.
28. Secondo una prima giurisprudenza, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione non perdeva la proprietà del terreno dopo la realizzazione dell'opera pubblica. Tuttavia, non poteva chiedere la rimessa in pristino stato e poteva unicamente intraprendere un'azione di danni per occupazione abusiva, non soggetta a termine di prescrizione poiché l'illecito che derivava dall'occupazione era permanente. L'Amministrazione poteva in ogni momento adottare una decisione formale di esproprio; in questo caso l'azione di risarcimento danni si trasformava in azione sull'indennità d'esproprio e i danni non erano dovuti che per il periodo anteriore al decreto d'esproprio per il non godimento del terreno (vedere fra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione n. 2341 del 1982, n. 4741 del 1981, n. 6452 e n. 6308 del 1980).
29. In base ad un secondo orientamento, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione non perdeva la proprietà del terreno e poteva chiedere la rimessa in pristino stato, allorché l'Amministrazione aveva agito senza che vi fosse pubblica utilità (cfr., per esempio, Corte di Cassazione, sentenza n. 1578 del 1976, sentenza n. 5679 del 1980).
30. Secondo un terzo orientamento, il proprietario del terreno occupato dall'Amministrazione perdeva automaticamente la proprietà dell'immobile nel momento della trasformazione irreversibile del bene, e cioè nel momento della realizzazione dell'opera pubblica. L'interessato aveva il diritto di chiedere i danni (cfr. sentenza n. 3243 del 1979 della Corte di Cassazione).

2. La sentenza n. 1464 del 1983 della Corte di Cassazione

31. Con sentenza del 16 febbraio 1983, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, risolse il conflitto di giurisprudenza e adottò la terza soluzione. Fu così consacrato il principio dell'espropriazione indiretta (*accessione invertita o occupazione acquisitiva*). In virtù di questo principio, il potere pubblico acquisisce a titolo originario la proprietà di un terreno senza procedere ad esproprio formale allorché, dopo l'occupazione del terreno, e indipendentemente dalla legittimità dell'occupazione, l'opera pubblica è stata realizzata. Allorché l'occupazione è *ab inizio* senza titolo, il trasferimento di proprietà ha luogo al momento della realizzazione dell'opera pubblica. Allorché l'occupazione del terreno è stata inizialmente autorizzata, il trasferimento di proprietà ha luogo allo scadere del periodo di occupazione legittima. Nella stessa sentenza, la Corte di Cassazione precisò che, in tutti i casi di espropriazione indiretta, l'interessato ha diritto ad un risarcimento integrale, poiché l'acquisizione del terreno ha avuto luogo senza titolo. Tuttavia, questo risarcimento non viene versato automaticamente; spetta all'interessato richiedere i danni. Inoltre, il diritto al risarcimento è sottoposto al termine di prescrizione previsto in caso di responsabilità da fatto illecito, e cioè cinque anni, che cominciano a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

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

a) La prescrizione

32. In un primo tempo, la giurisprudenza riteneva che non si dovesse applicare alcun termine di prescrizione, in quanto l'occupazione senza titolo del terreno costituiva un atto illecito continuato. La Corte di Cassazione, nella sua sentenza n. 1464 del 1983, affermò che il diritto al risarcimento era sottoposto ad un termine di prescrizione di cinque anni. In seguito, la Prima Sezione della Corte di Cassazione affermò che si dovesse applicare un termine di prescrizione di dieci anni (sentenze n. 7952 del 1991 e n. 10979 del 1992). Con sentenza del 22 novembre 1992, la Corte di Cassazione decidendo a Sezioni Unite ha definitivamente troncato la questione, ritenendo che il termine di prescrizione sia di cinque anni e che cominci a decorrere dal momento della trasformazione irreversibile del terreno.

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

33. In questa sentenza, la Corte Costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione il principio dell'espropriazione indiretta, essendo questo principio ancorato ad una disposizione legislativa, e cioè l'articolo 2043 del codice civile che regola la responsabilità da fatto illecito. Secondo questa sentenza, il fatto che l'Amministrazione divenga proprietaria di un terreno traendo beneficio dal suo comportamento illecito non pone alcun problema sul piano costituzionale, poiché il pubblico interesse, cioè la conservazione dell'opera pubblica prevale sull'interesse del privato e dunque sul diritto di proprietà di quest'ultimo. La Corte Costituzionale ha giudicato compatibile con la Costituzione l'applicazione all'azione di risarcimento del termine di prescrizione di cinque anni, quale previsto dall'articolo 2043 del codice civile per responsabilità da fatto illecito.

c) Caso di non applicazione del principio di espropriazione indiretta

34. Gli sviluppi della giurisprudenza mostrano che il meccanismo con il quale la costruzione di un'opera pubblica comporta il trasferimento della proprietà del terreno a beneficio dell'Amministrazione ha delle eccezioni.

35. Nella sentenza n. 874 del 1996, il Consiglio di Stato ha affermato che non vi è esproprio indiretto allorché le deliberazioni dell'Amministrazione e il decreto di occupazione

- d'urgenza siano stati annullati dalle giurisdizioni amministrative; in caso contrario, la decisione giudiziaria sarebbe priva di sostanza.
36. Nella sentenza n. 1907 del 1997, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, ha affermato che l'Amministrazione non diviene proprietaria di un terreno allorché le deliberazioni che essa ha adottato e la dichiarazione di pubblica utilità devono essere considerate nulle *ab initio*. In questo caso, l'interessato conserva la proprietà del terreno e può chiedere la *restituito in integrum*, o in alternativa i danni. L'illecito in questo caso ha effetti permanenti e non trova applicazione nessun termine di prescrizione.
 37. Nella sentenza n. 6515 del 1997, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, ha affermato che non vi è trasferimento di proprietà allorché la dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata dalle giurisdizioni amministrative. In questo caso il principio dell'espropriazione indiretta non trova dunque applicazione. L'interessato, che conserva la proprietà del terreno, ha la possibilità di chiedere la *restituito in integrum*. L'introduzione di una domanda di danni comporta la rinuncia alla *restituito in integrum*. Il termine di prescrizione di cinque anni comincia a decorrere dal momento in cui la decisione del Giudice amministrativo diviene definitiva.
 38. Nella sentenza n. 148 del 1998, la Prima Sezione della Corte di Cassazione ha seguito la giurisprudenza delle Sezioni Unite ed ha affermato che il trasferimento di proprietà per effetto dell'espropriazione indiretta non ha luogo allorché la dichiarazione di pubblica utilità alla quale il progetto di costruzione era legato è stata considerata come invalida *ab initio*.
 39. Nella sentenza n. 5902 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha affermato che non vi è trasferimento di proprietà in assenza di valida dichiarazione di pubblica utilità .
 40. Conviene confrontare questa giurisprudenza con la legge n. 458 del 1988 (cfr. §§ 41-42 seguenti) e con il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione entrato in vigore il 30 giugno 2003 (cfr. §§ 50-51 seguenti).

4. *La legge n. 458 del 27 ottobre 1988*

41. A termini dell'articolo 3 di questa legge, "Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene. Oltre al risarcimento del danno spettano le somme dovute a causa della svalutazione monetaria e le ulteriori somme di cui all'articolo 1224, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima".
42. Interpretando l'articolo 3 della legge del 1988, la Corte Costituzionale, nella sua sentenza del 12 luglio 1990 (n. 384) ha considerato: "Con la norma ora impugnata il legislatore, nel contrasto fra l'interesse dei proprietari dei suoli ad ottenerne, in caso di espropriazione illegittima, la restituzione e l'interesse pubblico realizzato con l'impiego dei predetti beni per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ha dato prevalenza a quest'ultimo interesse."

5. *L'ammontare del risarcimento in caso di esproprio indiretto*

43. Secondo la giurisprudenza del 1983 della Corte di Cassazione in materia di espropriazione indiretta, un risarcimento integrale del pregiudizio subito, sotto forma di danno per la perdita del terreno, era dovuto all'interessato in contropartita della perdita di proprietà conseguente all'occupazione illegittima.
44. La legge finanziaria del 1992 (articolo 5 bis del decreto legge n. 333, dell'11 luglio 1992) intervenne su questa giurisprudenza modificandola nel senso che l'ammontare dovuto in caso di espropriazione indiretta non poteva superare l'ammontare di indennità prevista per il caso di una formale espropriazione. Con sentenza n. 369 del 1996, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale questa disposizione.
45. Ai sensi della legge finanziaria n. 662 del 1996, che fece seguito alla disposizione dichiarata incostituzionale, l'indennità integrale non può essere accordata per un'occupazione di terreno che ha avuto luogo prima del 30 settembre 1996. In quest'ottica, l'indennità equivale all'ammontare dell'indennità prevista per il caso di una formale espropriazione, nell'ipotesi più favorevole al proprietario, mediante un aumento del 10%.
46. Con sentenza n. 148 del 30 aprile 1999, la Corte Costituzionale ha giudicato una tale indennità compatibile con la Costituzione. Tuttavia, nella stessa sentenza, la Corte ha precisato che un'indennità integrale, fino alla concorrenza del valore venale del terreno, può essere richiesta allorché l'occupazione e la privazione del terreno non hanno avuto luogo per causa di pubblica utilità.

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

47. Con le sentenze n. 5902 e 6853 del 2003, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si è di nuovo pronunciata sul principio dell'espropriazione indiretta, facendo riferimento alle due sentenze della Corte sopra citate.
48. Alla luce della constatazione di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nelle cause sopra citate, la Corte di Cassazione ha affermato che il principio di espropriazione indiretta gioca un ruolo importante nel quadro del sistema giuridico italiano e che è compatibile con la Convenzione.
49. Più specificamente, la Corte di Cassazione – dopo aver analizzato la storia del principio della espropriazione indiretta – ha stabilito che alla luce dell'uniformità della giurisprudenza in materia, il principio di espropriazione indiretta deve considerarsi come pienamente “prevedibile” a partire dal 1983. Di conseguenza, l'espropriazione indiretta deve essere considerata rispettosa del principio di legalità. Trattandosi di occupazioni di terreni che hanno luogo senza dichiarazione di pubblica utilità, la Corte di Cassazione ha affermato che queste non sono atte a trasferire la proprietà del bene allo Stato. Quanto all'indennità, la Corte di Cassazione ha statuito che, anche se è inferiore al pregiudizio subito dall'interessato ed in particolare al valore del terreno, l'indennità dovuta in caso di esproprio indiretto è sufficiente a garantire un “giusto equilibrio” fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

7. *Il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di esproprio per causa di pubblica utilità (“Il Testo Unico”)*

50. Il 30 giugno 2003 è entrato in vigore il Decreto Presidenziale n. 327 dell'8 giugno 2001, modificato dal Decreto Legislativo n. 302 del 27 dicembre 2002, e che regola il

procedimento d'espropriazione. Il Testo Unico codifica le disposizioni e la giurisprudenza esistenti in materia. In particolare, codifica il principio dell'espropriazione indiretta. Il Testo Unico, che non si applica ai casi di occupazione avvenuti anteriormente al 1996 e non si applica dunque nella fattispecie, ha sostituito, a partire dalla sua entrata in vigore, l'insieme della legislazione e quindi della giurisprudenza precedente in materia di espropriazione.

51. All'articolo 43, il Testo Unico prevede che in assenza di un decreto di esproprio, o in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, un terreno trasformato in seguito alla realizzazione di un'opera pubblica è acquisito al patrimonio dell'autorità che l'ha trasformato; i danni sono accordati in contropartita. L'autorità può acquisire un bene anche allorché siano stati annullati il piano di urbanizzazione o la dichiarazione di pubblica utilità. Il proprietario può domandare al Giudice la restituzione del terreno. L'autorità chiamata in causa può opporsi. Allorché il Giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno, il proprietario ha diritto ad un indennizzo.

DIRITTO

1. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

52. Il ricorrente sostiene di essere stato privato del suo terreno in circostanze incompatibili con l'articolo 1 del Protocollo n. 1, che così recita:

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

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da esse giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altre contribuzioni o delle ammende.”

A. Tesi sostenute davanti alla Corte

1. Il ricorrente

53. Riferendosi alla sentenza Carbonara e Ventura c. Italia (n. 24638/94, CEDH 2000-VI), il ricorrente osserva che l'applicazione del principio di espropriazione indiretta nella fattispecie non è conforme al principio del primato del diritto. Questo meccanismo permette all'Amministrazione di divenire proprietaria *contra legem*. A questo riguardo, il ricorrente fa osservare che l'occupazione del suo terreno è stata mantenuta al di là del periodo autorizzato, senza che fosse stato adottato un decreto d'esproprio. Solo poiché ha intentato una procedura per danni davanti alle giurisdizioni nazionali ha ottenuto una decisione giudiziaria che dichiarava l'illegittimità dell'occupazione, che ha avuto come conseguenza di dichiararlo nello stesso tempo privato del suo bene a decorrere dal momento in cui

l'occupazione autorizzata ha avuto fine. Questa constatazione di illegalità non potrebbe essere rimessa in causa per il fatto che, davanti alle giurisdizioni nazionali, non ha domandato la restituzione del terreno ma i danni. A questo proposito, il ricorrente fa osservare che la restituzione del terreno era impossibile a causa della costruzione del mercato.

54. Quanto all'indennizzo, il ricorrente sottolinea che anche questo dipende dall'iniziativa della persona interessata che è tenuta a richiedere i danni. Inoltre, l'ammontare dei danni è stato fissato nel suo limite massimo da una legge finanziaria con effetto retroattivo, in modo che non ha potuto ottenere il risarcimento integrale del pregiudizio subito. A questo proposito, il ricorrente osserva che per effetto dell'applicazione della legge, l'indennità accordata rappresenta il 55% del pregiudizio subito. Inoltre, questo ammontare è stato ulteriormente ridotto del 20% per l'applicazione dell'imposta alla fonte prevista dalla legge n. 413 del 1991.
55. In conclusione, il ricorrente chiede alla Corte di concludere per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

2. Il Governo

56. Il Governo fa osservare che, nella fattispecie, non si tratta di un'occupazione "*sine titulo*" sin dall'inizio, ma di un'occupazione che è stata inizialmente autorizzata, nel quadro di una procedura amministrativa legittima e che si basa su una dichiarazione di pubblica utilità.
57. Il Governo ammette che la procedura di esproprio non è stata messa in atto nei termini previsti dalla legge, in quanto non è stato adottato alcun decreto d'esproprio.
58. In mancanza di un siffatto decreto di esproprio, il ricorrente è stato ad ogni modo privato del suo bene per effetto della costruzione dell'opera di pubblico interesse e della trasformazione irreversibile del terreno che quest'ultima ha comportato. Questa privazione del bene, secondo il Governo, non è che la conseguenza del principio dell'espropriazione indiretta, che le giurisdizioni nazionali nelle loro decisioni hanno applicato.
59. Il Governo sostiene che questa situazione sia conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1.
60. In primo luogo vi sarebbe pubblica utilità, il che non è messo in dubbio dal ricorrente.
61. In secondo luogo, la privazione di un bene quale risultante da un'espropriazione indiretta sarebbe prevista dalla legge.
62. A questo riguardo, il Governo ricorda che la Corte, nella sua sentenza *Zubani c. Italia* (sentenza del 7 agosto 1996, *Raccolta delle sentenze e delle decisioni* 1996-IV, §§ 45-46) aveva esaminato una causa di esproprio indiretto che ricadeva sotto la legge n. 458 del 1988 (cfr. diritto interno, paragrafi 41-42) dal punto di vista del giusto equilibrio, ritenendo che, per quanto riguardava la legge in quanto tale, "la scelta legislativa mirante a privilegiare l'interesse della collettività nel caso di espropriazioni o di occupazione illegittima di terreni è ragionevole: l'indennizzo integrale dei pregiudizi subiti dai proprietari interessati costituisce un risarcimento sufficiente..." (*Zubani*, citata sopra, § 49).
63. Il Governo prende atto che la giurisprudenza della Corte ha in seguito conosciuto un'evoluzione, poichè, nei due casi successivi che vertevano sull'espropriazione indiretta ha constatato un'incompatibilità del meccanismo dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità (*Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, CEDH 2000-VI).
64. Secondo il Governo, il principio dell'espropriazione indiretta deve essere considerato come "previsto dalla legge", anche se è stato elaborato dalla giurisprudenza in un paese di "civil law" e non di "common law".

65. A questo riguardo, il Governo rileva che nelle due sentenze sopra citate, la Corte aveva ritenuto inutile giudicare *in abstracto* se il ruolo che un principio giurisprudenziale, quale quello dell'espropriazione indiretta, occupa in un sistema di diritto continentale è assimilabile a quello occupato da disposizioni legislative (*Carbonara*, sopra citata, § 64). La Corte aveva osservato che la giurisprudenza italiana aveva conosciuto un'evoluzione e che un principio giurisprudenziale non lega le giurisdizioni quanto alla sua applicazione (*Carbonara*, sopra citata, § 69).
66. Il Governo sostiene che decidere del ruolo della giurisprudenza in Italia riveste una grande importanza in questo tipo di cause. Secondo il Governo, il principio dell'espropriazione indiretta deve essere considerato come facente parte del diritto positivo a partire dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 1464 del 1983. La giurisprudenza ulteriore avrebbe confermato questo principio e precisato certi aspetti della sua applicazione. Inoltre questo principio sarebbe stato riconosciuto dalla legge n. 458 del 27 ottobre 1988 (cfr. paragrafi 41-42) e dalla legge finanziaria n. 662 del 1996 (cfr. paragrafo 45).
67. In conclusione, secondo il Governo, a partire dal 1983, le regole dell'espropriazione indiretta erano perfettamente prevedibili, chiare e accessibili a tutti i proprietari di terreni.
68. Quanto alla "qualità della legge", il Governo chiede alla Corte di ritornare alla "giurisprudenza Zubani" (vedi paragrafo 62) e di considerare che il meccanismo dell'espropriazione indiretta che si fonda su una dichiarazione di illegittimità da parte del Giudice, è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1.
69. Il Governo definisce l'espropriazione indiretta come il risultato di una interpretazione sistematica da parte del Giudice di principi esistenti, che tende a garantire che l'interesse generale prevalga sull'interesse dei singoli, allorché l'opera pubblica è stata realizzata (trasformazione del terreno) e allorché questa risponde a pubblica utilità.
70. Per quanto riguarda il requisito della pubblica utilità, il Governo sottolinea che la giurisprudenza si è evoluta nel senso di non applicare l'espropriazione indiretta allorché la dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata (cfr. paragrafi 37-39).
71. Secondo la giurisprudenza del 1983 della Corte di Cassazione in materia di espropriazione indiretta, come contropartita per le irregolarità commesse dall'Amministrazione, questa è tenuta ad indennizzare integralmente il privato. Ciò nonostante, il Governo sostiene che l'indennità da accordare può essere inferiore al pregiudizio subito dall'interessato, visto che l'esproprio indiretto risponde ad un interesse collettivo e che l'illegittimità commessa dall'Amministrazione non riguarda che la forma, e cioè una trasgressione delle regole che presiedono la procedura amministrativa.
72. Nella fattispecie, il Governo fa osservare che la procedura per danni è stata intentata dal ricorrente nel 1988, allorché il principio dell'espropriazione indiretta era già consolidato. Sin d'allora nessuna questione di legittimità si sarebbe posta nella fattispecie, visto che il ricorrente non ha d'altro canto chiesto alle giurisdizioni nazionali la restituzione del terreno ma unicamente un indennizzo.
73. Quanto all'indennizzo ottenuto dal ricorrente, il Governo aveva sostenuto, nelle sue osservazioni sulla ricevibilità, che il ricorrente era stato integralmente indennizzato, dato che la legge finanziaria n. 662 del 23 dicembre 1996 non era applicabile. Fondandosi su questo elemento, il Governo concludeva che il ricorrente non avrebbe potuto avanzare ulteriori richieste davanti alla Corte.
74. Nelle sue osservazioni sul merito, il Governo ammette che il ricorrente non è stato totalmente indennizzato e che, per effetto della legge n. 662 del 1996, l'indennità è inferiore al valore del terreno.
75. Tuttavia, considerato che l'esproprio indiretto corrisponde ad un interesse collettivo, il Governo sostiene che l'ammontare dell'indennità in causa rientra nel margine di apprezzamento lasciato agli Stati per fissare un indennizzo che sia ragionevolmente in rapporto con il valore del bene. Inoltre, la determinazione di un limite massimo

dell'indennità stabilito dalla legge n. 662 del 1996 si spiegherebbe con la preoccupazione di "scoraggiare speculazioni" da parte dei cittadini sulle "difficoltà burocratiche, politiche o finanziarie che impediscono all'Amministrazione di espropriare regolarmente". A tale riguardo, il Governo sostiene che essendo l'indennità il cui massimale è stabilito dalla legge in causa in ogni caso superiore a quella che sarebbe stata accordata se l'espropriazione fosse stata regolare, l'espropriazione indiretta risulta un "buon affare" per gli interessati.

76. Alla luce di queste considerazioni, il Governo conclude che il giusto equilibrio è stato rispettato.

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

77. La Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte: "la prima, di carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà ed è contenuta nella prima frase del primo alinea. La seconda concerne la privazione di proprietà e la sottopone a talune condizioni; figura nella seconda frase dello stesso alinea. Quanto alla terza, che compare nel secondo comma, riconosce agli Stati, tra l'altro, il potere di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Le tre regole non sono "distinte" nel senso che non sono tra loro slegate: la seconda e la terza riguardano casi particolari di pregiudizio al diritto al rispetto dei beni e devono essere interpretate alla luce del principio generale enunciato nella prima regola" (cfr. fra gli altri, *James e altri c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1986, serie A n. 98, pp.29-30, § 37, la quale riprende in parte i termini dell'analisi che la Corte ha sviluppato nella sua sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, serie A, n. 52, p. 24, § 61; si vedano anche le sentenze *I santi monasteri c. Grecia* del 9 dicembre 1994, serie A, n. 301-A, p. 31, § 56, e *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

1. Sull'esistenza di un'ingerenza

78. La Corte rileva che le parti concordano nel dire che c'è stata "privazione di proprietà".

79. Ricorda che, per determinare se vi è stata privazione dei beni ai sensi della seconda "norma", bisogna non solo esaminare se vi è stato spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare al di là delle apparenze e analizzare la realtà della situazione in contestazione. Poiché la Convenzione mira a proteggere diritti "concreti ed effettivi", è importante indagare se la detta situazione equivaleva a un esproprio di fatto (*Sporrong e Lönnroth*, sopra citata, pp. 24-25, § 63).

80. La Corte rileva che, applicando il principio dell'espropriazione indiretta, le giurisdizioni nazionali hanno considerato il ricorrente privato del suo bene a partire dal momento in cui il terreno era stato irreversibilmente trasformato per i lavori pubblici. In mancanza di un atto formale di espropriazione, la constatazione di illegittimità da parte del Giudice è l'elemento che sanziona il trasferimento al patrimonio pubblico del bene occupato. In queste circostanze, la Corte conclude che la sentenza della Corte di Cassazione ha avuto per effetto di privare il ricorrente del suo bene ai sensi della seconda frase dell'articolo 1 del Protocollo

- n. 1 (*Carbonara e Ventura*, sopra citato, § 61; *Brumărescu c. Romania* [GC], n. 28342/95, § 77. CEDH 1999-VII).
81. Per essere compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 una tale ingerenza deve essere operata "per causa di pubblica utilità" e "nelle condizioni previste dalla legge e i principi generali di diritto internazionale". L'ingerenza deve cercare di creare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (*Sporrong e Lönnroth*, sopra citata, pp. 26, § 69). Inoltre, la necessità di esaminare la questione del giusto equilibrio "non può farsi sentire che allorché si è verificato che l'ingerenza alla base del contenzioso ha rispettato il principio di legalità e non è stata arbitraria" (*Iatridis*, sopra citato, § 58; *Beyeler c. Italia* [GC], n. 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).
82. Pertanto, la Corte non ritiene opportuno fondare il suo ragionamento sulla semplice constatazione che un risarcimento integrale a favore del ricorrente non ha avuto luogo (*Carbonara*, sopra citata, § 62).

2. Sul rispetto del principio di legalità

83. L'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige, prima di tutto e soprattutto, che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legittima. Il primato del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è intrinseco all'insieme degli articoli della Convenzione (*Iatridis* sopra citata, § 58). Il principio di legalità significa l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (*Hentrich c. Francia*, sentenza del 22 settembre 1994, serie A, n. 296-A, pp. 19-20, § 42, e *Lithgow e altri c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, serie A n. 102, p. 47, § 110).
84. Nella sentenza *Belvedere Alberghiera srl* e nella sentenza *Carbonara e Ventura* sopra citate, la Corte non aveva ritenuto utile giudicare *in abstracto* se il ruolo che un principio giurisprudenziale quale quello dell'espropriazione indiretta occupa in un sistema di diritto continentale è assimilabile a quello occupato dalle disposizioni legislative, poiché ciò che conta – in ogni caso – è che il supporto legale risponda ai criteri di prevedibilità, accessibilità e precisione annunciati prima. La Corte è sempre convinta che l'esistenza in quanto tale di una base legale non è sufficiente a soddisfare il principio di legalità e ritiene utile rivolgere la propria attenzione alla questione della qualità della legge.
85. La Corte prende atto dell'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto all'elaborazione del principio dell'espropriazione indiretta. Rileva anche che tale principio è stato trasposto nei testi di legge, quali la legge n. 458 del 1988, la legge n. 662 del 1996 e, molto recentemente, nel Testo Unico delle disposizioni in materia di espropriazione. Ciò posto, la Corte non perde di vista le applicazioni contraddittorie che hanno avuto luogo nella storia della giurisprudenza e i testi di legge scritti su menzionati.
86. A titolo d'esempio, la Corte rileva che se è vero che la giurisprudenza ha escluso, a partire dal 1996-97 che l'espropriazione indiretta possa applicarsi allorché la dichiarazione di utilità pubblica è stata annullata (cfr. paragrafi 35-40), è ugualmente vero che il Testo Unico ha molto di recente previsto (cfr. paragrafo 51) che in assenza di dichiarazione di utilità pubblica, ogni terreno può essere acquisito al patrimonio pubblico, se il Giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno occupato e trasformato dall'Amministrazione.
87. Alla luce di questi elementi, la Corte non esclude che sussista il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

88. La Corte rileva inoltre che il meccanismo dell'espropriazione indiretta permette in generale all'Amministrazione di oltrepassare le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati, sia che si tratti di un'illegittimità sin dall'inizio sia di un'illegittimità sopravvenuta.
89. A questo riguardo, la Corte nota che l'espropriazione indiretta permette all'Amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente, in maniera che sia considerato acquisito al patrimonio pubblico senza che parallelamente sia adottato un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà. Nell'assenza di un atto che formalizzi l'espropriazione e che intervenga al più tardi al momento in cui il proprietario ha perduto ogni disponibilità del bene, l'elemento che permetterà di trasferire al patrimonio pubblico il bene occupato e di raggiungere una certezza giuridica è la constatazione di illegittimità da parte del Giudice, che vale come dichiarazione di trasferimento di proprietà. Spetta all'interessato – che continua ad essere formalmente proprietario – sollecitare dal Giudice competente una decisione che accerti, all'occorrenza, l'illegittimità derivata dalla realizzazione di un'opera di pubblico interesse, condizione necessaria perché sia dichiarato retroattivamente privato del suo bene.
90. Alla luce di questi elementi, la Corte ritiene che il meccanismo dell'espropriazione indiretta non sia idoneo ad assicurare un grado sufficiente di certezza giuridica.
91. La Corte rileva anche che l'espropriazione indiretta permette inoltre all'Amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo senza tuttavia versare l'indennità nello stesso tempo. L'indennità deve essere richiesta dall'interessato e ciò in un termine di prescrizione di cinque anni, che comincia a decorrere dalla data alla quale il Giudice ritiene che abbia avuto luogo la trasformazione irreversibile del terreno. Ciò può comportare delle conseguenze nefaste per l'interessato, e rendere vana ogni aspettativa di risarcimento (*Carbonara e Ventura*, sopra citata, § 71).
92. La Corte rileva infine che il meccanismo dell'espropriazione indiretta permette inoltre all'Amministrazione di trarre profitto dal suo comportamento illegittimo e che il prezzo da pagare non è che il 10% più elevato che nel caso di un'espropriazione nella buona e dovuta forma (cfr. paragrafo 45). Secondo la Corte, questa situazione non è tale da favorire la buona amministrazione delle procedure d'esproprio e da prevenire degli episodi di illegittimità.
93. In ogni modo, la Corte è chiamata a verificare se la maniera con cui il diritto interno è interpretato e applicato produce degli effetti conformi ai principi della Convenzione.
94. Nella presente causa, la Corte rileva che, applicando il principio dell'espropriazione indiretta, le giurisdizioni italiane hanno considerato il ricorrente privato del suo bene a partire da gennaio 1986, riunendo le condizioni di illegittimità dell'occupazione e del pubblico interesse dell'opera costruita. Ora, nell'assenza di un atto formale di espropriazione, la Corte ritiene che questa situazione non potrebbe essere considerata come "prevedibile", poiché è solo con la decisione definitiva – la sentenza della Corte di Cassazione – che si può considerare il principio dell'espropriazione indiretta come effettivamente applicato e che è stata sanzionata l'acquisizione del terreno al patrimonio pubblico. Di conseguenza, il ricorrente non ha avuto la "certezza giuridica" riguardante la privazione del terreno se non il 25 febbraio 2000, data del deposito in cancelleria della sentenza della Corte di Cassazione.
95. La Corte osserva inoltre che la situazione per cui è causa ha permesso all'Amministrazione di trarre vantaggio da un'occupazione di terreno divenuta *sine titulo* a partire dal 7 febbraio 1986. In altri termini, l'Amministrazione ha potuto appropriarsi del terreno senza curarsi delle regole che disciplinano l'esproprio in buona e dovuta forma e, fra l'altro, senza che un'indennità fosse messa a disposizione dell'interessato.
96. Per quanto riguarda l'indennità, la Corte constata che l'applicazione retroattiva della legge finanziaria n. 662 del 1996 alla fattispecie ha avuto per effetto di privare il ricorrente di un risarcimento integrale del pregiudizio subito.

97. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ritiene che l'ingerenza alla base del contenzioso non sia compatibile con il principio di legalità e che ha dunque infranto il diritto al rispetto dei beni del ricorrente.
98. Di conseguenza, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

99. Ai termini dell'articolo 41 della Convenzione,

“Se viene accertata una violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non consente che una parziale riparazione delle conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”.

100. Il ricorrente sollecita un versamento di un'indennità di 91.564,11 euro a titolo di pregiudizio materiale, somma che risulta dalla differenza tra il valore del terreno oggetto del contenzioso e la somma ottenuta alla conclusione della procedura. Questa somma indicizzata e maggiorata di interessi ammontava, il 30 aprile 2004 a 357.088,95 euro.
101. Il ricorrente richiede poi 107.126,69 euro a titolo di pregiudizio morale.
102. Per quanto riguarda le spese davanti alle giurisdizioni nazionali, il ricorrente reclama il rimborso di 67.878,24 euro per le spese sostenute davanti alle diverse istanze nazionali e per gli onorari di avvocato.
103. Il Governo non ha presentato note sulle domande di equa soddisfazione formulate dal ricorrente.
104. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è matura per essere decisa. Di conseguenza, essa la riserva e fissa la procedura ulteriore, tenuto conto della possibilità che il Governo e il ricorrente pervengano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara*, che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
2. *Dichiara*, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è matura per essere decisa;

di conseguenza,

- a) la *riserva* interamente;
- b) *invita* il Governo e il ricorrente a rivolgerle per iscritto, nel termine di tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione e in particolare a metterla al corrente di qualsiasi accordo a cui potrebbero pervenire;
- c) *riserva* la procedura ulteriore e *delega* al presidente della Camera l'incarico di fissarla al bisogno.

Redatto in francese, poi comunicato per iscritto il 17 maggio 2005 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Michael O'BOYLE

Cancelliere

Nicolas BRATZA

Presidente