

## **LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI CONDANNA DEFINITIVAMENTE L'ITALIA SULLA DURATA DELLE PROCEDURE E SUGLI ESPROPRI NAZIONALI.**

*(Avv. Maurizio de Stefano -Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo)*

La Corte europea dei Diritti Umani, riunita a Strasburgo in una Grande Camera, ha emesso in data 29 marzo 2006, nove sentenze definitive<sup>1</sup> di condanna a carico della Repubblica Italiana, censurando i criteri di liquidazione delle indennità riparatorie riconosciute dai giudici nazionali in misura ritenuta insufficiente a favore delle vittime di una espropriazione per pubblica utilità oppure in generale per la eccessiva durata delle procedure davanti ai giudici nazionali.

In tutte queste nove sentenze la Corte europea ha effettuato un controllo circa l'efficacia della legge italiana n. 89 del 24 marzo 2001, più nota con il nome di "legge Pinto", che ha istituito una procedura interna per far ottenere una equa riparazione alla vittima della durata eccessiva di tutte le procedure civili, penali ed amministrative davanti ai giudici nazionali.

In particolare con la sentenza del 29 marzo 2006 sul caso Scordino c. Italia (n. 1) (ricorso n° 36813/97), la Corte europea ha esaminato anche la congruità dell'indennità d'espropriazione liquidata dai giudici italiani in base alla legislazione nazionale e con quindici anni di ritardo rispetto alla espropriazione.

In tutti questi casi la Corte europea, pronunciandosi all'unanimità, ha concluso per la sussistenza della violazione dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole) della Convenzione europea dei Diritti Umani a causa della durata eccessiva delle singole procedure, ponendo a carico dello Stato italiano una liquidazione supplementare rispetto a quella riconosciuta dalle Corti d'appello italiane nel quadro della Legge Pinto.

Inoltre, essendo consapevole del relevantissimo numero di procedure di applicazione della Legge Pinto in Italia, la Corte europea ha emanato una "direttiva" rivolta allo Stato italiano perché adotti tutte le misure di carattere generale necessarie per fare in modo che le decisioni nazionali siano non soltanto conformi alla giurisprudenza della Corte europea, ma che siano condotte a termine con il relativo pagamento dell'equa riparazione entro i sei mesi successivi all'inizio della procedura di riparazione.

La Corte europea ha anche stigmatizzato che, malgrado il decreto delle Corti d'appello sia immediatamente esecutivo, l'Amministrazione pubblica italiana costringa la vittima ad intentare anche un processo esecutivo per ottenere l'effettivo pagamento dell'indennità per l'equa riparazione.

Infine, viene censurata la mancata fissazione di un termine entro il quale la Corte di Cassazione debba pronunciarsi, allorquando venga investita del gravame sul decreto delle Corti d'appello.

Con particolare riferimento al caso Scordino c. Italia (n° 1) (ricorso n° 36813/97), in tema di quantificazione dell'indennità di espropriazione, la Corte europea ha concluso all'unanimità per la sussistenza della violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (tutela della proprietà) della Convenzione europea dei Diritti Umani a causa del carattere insufficiente dell'indennità d'espropriazione, combinato con la violazione dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un processo equo) della stessa Convenzione. La Corte, infatti, ha stigmatizzato l'emanazione ad opera del Parlamento italiano, in pendenza della stessa procedura avviata per la determinazione dell'indennità di esproprio, di una nuova legge con effetto retroattivo, quale la legge n. 359 del 1992 che stabilisce peggiorativi criteri di calcolo delle indennità d'espropriazione; la Corte ritiene che la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 che deriva dall'impossibilità di ottenere un'indennità d'espropriazione "ragionevolmente in relazione con il valore del bene",

---

<sup>1</sup> Scordino c. Italia (n° 1) (ricorso n° 36813/97); Riccardi Pizzati c. Italia (n° 62361/00); Musci c. Italia (n° 64699/01); Giuseppe Mostacciuolo c. Italia (n°1) (n° 64705/01); Giuseppe Mostacciuolo c. Italia (n°2) (n° 65102/01); Cocchiarella c. Italia (n° 64886/01); Apicella c. Italia (n° 64890/01); Ernestina Zullo c. Italia (n° 64897/01); Giuseppina e Orestina Procaccini c. Italia (n° 65075/01).

deriva da un problema sistemico strutturale, come lo dimostra il rilevante numero di analoghe controversie già pendenti davanti alla stessa Corte europea, di cui alcune già decise in senso analogo all'odierna decisione.

Anche sotto questo profilo, la Corte europea ha emanato una "direttiva" di carattere generale rivolta allo Stato italiano perché adotti tutte le misure volte soprattutto ad eliminare ogni ostacolo al conseguimento di un'indennità in relazione ragionevole con il valore del bene espropriato, emanando nuove leggi e disposizioni amministrative e di bilancio idonee alla realizzazione effettiva e rapida del diritto in questione relativamente agli altri ricorrenti interessati da beni espropriati.

Questa cosiddetta "direttiva" comporta palesemente dei gravi oneri di bilancio per lo Stato italiano, ma essa deve obbligatoriamente essere eseguita dal Governo e dal Parlamento italiani, perché la sanzione ipotizzata dalla Corte europea non è solo teorica, potendosi tradurre in una miriade di sentenze di condanna che comportano un onere per lo Stato italiano ben più rilevante dei "pochi spiccioli" riconosciuti dalla Corte nelle migliaia di condanne già emesse per la durata eccessiva delle procedure.

All'uopo, il caso Scordino c. Italia (n.1) è emblematico poiché il ricorrente, che aveva già ottenuto a titolo di indennità di espropriazione a lui liquidata dai giudici nazionali la somma di lire 148.041.540 (centoquarantottomilioni)<sup>2</sup>, ha ottenuto a Strasburgo la condanna dello Stato italiano al pagamento della ragguardevole somma aggiuntiva di 580.000,00 (cinquecento ottantamila) euro a titolo di danno materiale, che è parimenti superiore all'importo già riconosciuto in euro 410.000,00 (quattrocentodiecimila) con la prima sentenza del 29 luglio 2004 della stessa Corte europea.

Ricordato che si trattava di un esproprio legittimo, la Corte europea ha confermato la censura già espressa nella predetta sua prima sentenza del 2004 per cui l'applicazione con effetto retroattivo, anche ai giudizi pendenti, dei nuovi criteri di determinazione dell'indennità d'espropriazione introdotti con l'articolo 5 bis della legge n° 359 dell'8 agosto 1992, ne ha ridotto in modo sostanziale l'entità che gli espropriati potevano pretendere sulla base della legislazione vigente al momento della presentazione della domanda giudiziale (legge n° 2359 del 1865, secondo la quale l'indennità d'espropriazione d'un terreno corrispondeva al valore di mercato). Tutto ciò costituisce una ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario mirato ad influenzare la risoluzione di una lite di cui lo Stato convenuto è parte processuale e costituisce violazione dell'equo processo garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Ove l'ammontare dell'indennità di espropriazione di un bene riconosciuta agli espropriati sia non ragionevolmente rapportabile al valore di mercato del bene espropriato e sia anche erogata con ritardo di 15 anni rispetto all'espropriazione, si rompe il « giusto equilibrio » tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e sussiste la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'imposta del 20 % sulle somme liquidate dal giudice nazionale<sup>3</sup>, la Corte non l'ha censurata in quanto tale, non essendosi pronunciata per la sua illegalità di per sé sola, ma ha preso in conto questo elemento nella valutazione globale del risultato ultimo ed utile per l'espropriato.

Tornando a trattare delle violazioni sulla durata non ragionevole dei processi, la Corte europea ha sostanzialmente confermato le sentenze rese dalla Camera della stessa Corte in data

---

<sup>2</sup> La fattispecie può leggersi nella rivista "il fisco" (anno 2004, del 20 settembre 2004, n. 34, I, pag. 5945 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale, dove era stata pubblicata la sentenza della Corte europea dei Diritti Umani del 29 luglio 2004, caso SCORDINO (n.1) contro Italia, ricorso n. 36813/97, con un commento di de Stefano M. L'equo processo vieta la legge retroattiva in danno del proprietario espropriato per pubblica utilità. Vedi anche de Stefano M. La Cassazione italiana attende il responso della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di espropriazione per pubblica utilità, in Rivista amministrativa della Repubblica italiana; A. 155, n. 7 (luglio 2004) ; p. 733-739 .

<sup>3</sup> articolo 11 della legge n° 413 del 1991.

10 novembre 2004<sup>4</sup>, pur avendo riscontrato (per casi differenti da quelli esaminati) la positiva evoluzione della giurisprudenza della Cassazione, riguardo alla applicazione della legge Pinto<sup>5</sup>.

La Corte europea ha ancora una volta espresso delle considerazioni politiche sull'Italia, facendo un bilancio oltremodo negativo della situazione relativa alla non efficienza della macchina della giustizia in Italia.

La Corte ha concluso, che malgrado gli interventi legislativi di riforma anche sollecitati dagli organi politici del Consiglio d'Europa, da un punto di vista sostanziale la situazione non è sufficientemente cambiata per rimettere in discussione la valutazione già fatta in passato dalla Corte, secondo la quale l'accumulo di inadempimenti è certativo di una prassi sistematica e generalizzata incompatibile con la Convenzione.

La Corte auspica che lo Stato possa introdurre un meccanismo per accelerare la procedura interna dopo che si sia verificato il superamento del termine ragionevole di durata della procedura, ma non lo considera indefettibile. Sotto questo aspetto la Corte ha dimostrato ancora una tolleranza specie nei confronti dello Stato italiano, ma noi sommamente riteniamo che la Corte potrebbe rivedere questo atteggiamento di comprensione, se le doglianze dei ricorrenti circa l'inadeguatezza delle somme liquidate dai giudici nazionali nel quadro della Legge Pinto si dovessero reiterare ancora e soprattutto se le violazioni sostanziali circa la durata delle procedure dovessero ripetersi a livello nazionale.

A tal fine è opportuno che le vittime adiscano sistematicamente le Corti d'appello in Italia nel quadro della Legge Pinto, al fine di monitorare sul territorio nazionale le situazioni perduranti di sofferenza e di inefficienza della macchina della giustizia in Italia.

Ma è anche opportuno prospettare nuovamente davanti alla Corte europea che la vittima di un processo <<ritardato>> non ha interesse a ricevere mediante il ricorso allo strumento interno di cui alla Legge Pinto (n.89/2001) una riparazione postuma per il ritardo della propria causa, bensì ha interesse di far accertare la mancanza di un rimedio efficace contro il ritardo che si traduce in un diniego di accesso ad un Tribunale ex art. 13 della Convenzione, cioè in un diniego di giustizia.

Tale profilo non è stato espressamente esaminato dalle nove sentenze della Corte del 29 marzo 2006, anche per motivi procedurali, ma non si può escludere che lo possa essere in futuro.

Resta comunque confermato l'orientamento della Corte europea nell'illustrare ai riottosi giudici nazionali il principio di sussidiarietà per cui la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani deve essere considerata come fonte di diritto primaria per gli stessi giudici nazionali<sup>6</sup>, anche se ad essi compete la responsabilità della conoscenza e della motivazione nei casi in cui volessero discostarsene.

Sarebbe auspicabile che il Consiglio Superiore della Magistratura facesse dei corsi di aggiornamento per tutti i magistrati italiani e soprattutto il Ministro della Giustizia provvedesse alla traduzione sistematica in lingua italiana della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> de Stefano M. Il danno differenziale liquidato dalla Corte di Strasburgo dopo la legge Pinto sull'equa riparazione per la durata dei processi.. nella rivista *"il fisco"* (anno 2004, del 29 novembre 2004, n. 44, I, pag. 7525 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale.

<sup>5</sup> de Stefano M. La lunga marcia della Cassazione italiana verso la Corte dei Diritti Umani di Strasburgo (Legge Pinto, ma non solo). nella rivista *"il fisco"* (anno 2006, del 20 febbraio 2006, n. 8, I, pag. 1119 ss.) E.T.I. De Agostini Professionale.

<sup>6</sup> de Stefano M. Condanne in contumacia- Le direttive di tipo comunitario dettate dalla Corte Europea dei Diritti Umani di Strasburgo nella rivista *"il fisco"* (anno 2006, del 27 marzo 2006, n. 13, I, pag. 1985 ss.) E.T.I. De Agostini Professionale

<sup>7</sup> Per una limitata e parziale rassegna di giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani, tradotta in lingua italiana, vedi tra gli altri [www.dirittiuomo.it](http://www.dirittiuomo.it)