

Giudizio davanti alla Corte Costituzionale italiana di cui all'Ordinanza n. 401 atto di promovimento del 20 maggio 2006. NOTE INTEGRATIVE per l'udienza del 03 luglio 2007, presentate dalla **Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo , "CO.G.E.D.U."**

CORTE COSTITUZIONALE

NOTE INTEGRATIVE

PER L'UDIENZA DEL 03 LUGLIO 2007-

Nel giudizio di costituzionalità

Ordinanza n. 401 atto di promovimento del 20 maggio 2006

(pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 42 del 18 ottobre 2006)

nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Comune di Avellino ed altri contro Preziosi Elsa e Preziosi Gerarda ed altri, già pendenti davanti alla Corte di Cassazione.

per

Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo , "CO.G.E.D.U." in persona del suo Segretario, legale rappresentante *pro tempore*, avv. Maurizio de Stefano (codice fiscale DST MRZ 44E16 H501M) domiciliato per la carica in Roma nel Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour (00193) ROMA (presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma) (<http://www.dirittiuomo.it>) che si rappresenta e difende da sé medesimo, anche insieme all'avv. Anton Giulio Lana del foro di Roma, ed elettivamente è domiciliato ai fini del presente giudizio in (0197) Roma, Via Savastano, 20 (tel. 06.3211.1238, fax 06.32.41.748) presso lo studio dello stesso Avv. Maurizio de Stefano

Terzo interveniente.

SULLA AMMISSIBILITA' DELL'INTERVENTO DI TERZO

La Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo "CO.G.E.D.U." non avrebbe avuto alcun titolo per partecipare nel processo presupposto davanti al Giudice *a quo* (da cui trae origine

il presente giudizio di legittimità costituzionale) non essendo proprietaria di alcun bene soggetto ad espropriazione.

Lo scopo che si prefigge la “CO.G.E.D.U.”, il suo DNA è esclusivamente la affermazione della prevalenza dei diritti garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sull’ordinamento giuridico nazionale italiano e l’occasione di un giudizio davanti alla Corte Costituzionale è l’unica possibilità consentita alla “CO.G.E.D.U.”, per far sentire la sua voce davanti ad un giudice.

NEL MERITO

Come si è già sostenuto nella nostra memoria d’intervento del 04.11.2007, la gara della supremazia tra la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e la Corte Costituzionale italiana si gioca sul terreno del miglior trattamento possibile per la persona e non per lo Stato, come lo dimostra in particolare l’art.53 della Convenzione Europea dei Diritti Umani ⁽¹⁾ che consente soltanto una deroga *in melius* a livello nazionale delle norme della stessa Convenzione.

All’uopo, si richiama l’attenzione di Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale circa un recente documento adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, che qui si trascrive integralmente, allegandone anche il testo originale in lingua francese.

Risoluzione interinale ResDH(2007)3

Violazioni sistematiche da parte dell’Italia del diritto di proprietà con l’espedito delle « espropriazioni indirette »

(adottata dal Comitato dei Ministri il 14 febbraio 2007 durante la 987^{ma} riunione dei Delegati dei Ministri)

Il Comitato dei Ministri ai sensi dell’articolo 46, paragrafo 2 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali (qui di seguito denominata « la Convenzione »)

¹ . Convenzione Europea dei Diritti Umani Articolo 53 - *Salvaguardia dei diritti dell’uomo riconosciuti*. Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i Diritti Umani e le Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte Contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi.

Viste le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (qui di seguito denominata « la Corte ») che constatano violazioni dell'art. 1 prot. 1 della Convenzione da parte dell'Italia, a causa della pratica detta « espropriazioni indirette » di terreni, caratterizzata dai seguenti elementi :

- occupazioni d'urgenza di terreni, ai sensi della legge n. 865 del 1971, da parte delle amministrazioni locali in mancanza di un atto formale di espropriazione, occupazioni che diventano irreversibili a causa della loro trasformazione per via della realizzazione di opere pubbliche
- l'assenza di norme chiare e prevedibili che assicurino la legalità del trasferimento di proprietà e dell'indennizzo,
- la mancanza di un meccanismo di risarcimento adeguato, ivi compresa l'insufficienza delle indennità accordate ;

Rammentando che i problemi all'origine di queste violazioni e delle soluzioni da apportarvi sono stati esaminati dal Comitato dal 2000, nel quadro dell'esecuzione delle sentenze Belvedere Alberghiera e Carbonara e Ventura contro l'Italia, nonché di numerose altre sentenze successive simili (cfr. allegato II) ;

Rammentando le Dichiarazioni del Comitato dei Ministri e del Terzo Vertice di Varsavia che sottolineano l'importanza di un'esecuzione più rapida delle sentenze della Corte, il che è tanto più necessario nelle cause di questo tipo in quanto le stesse rivelano problemi strutturali e provocano un flusso di nuovi ricorsi alla Corte ;

Sottolineando l'obbligo degli Stati, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1 della Convenzione di conformarsi alle sentenze della Corte, adottando delle misure individuali al fine di cancellare, nella misura possibile, le conseguenze per i ricorrenti delle violazioni constatate e di assicurare la *restitutio in integrum*, nonché misure generali per porre termine a qualsiasi situazione permanente e prevenire ulteriori violazioni simili ;

Avendo notato, con interesse, che in seguito alle prime sentenze in materia, l'Italia ha adottato, con decreto presidenziale n. 327 dell'8 giugno 2001, un « Testo Unico » generale sull'esproprio che ai sensi del suo articolo 43 autorizza l'amministrazione ad emettere un atto formale di acquisizione con effetti validi per il futuro e che riconoscano l'illegalità di una situazione passata :

Notando a questo proposito che, secondo il Governo (cfr. allegato I), la nuova procedura, se fosse applicata in maniera corretta e coerente, costituirebbe una « rottura » della pratica dell'espropriazione indiretta ed escluderebbe qualsiasi ingerenza illecita dell'amministrazione nel diritto di proprietà, quale riconosciuto dalla Convenzione ;

Sottolineando che la Corte ha notato « le applicazioni contraddittorie rilevate nella storia della giurisprudenza » e « parimenti delle contraddizioni fra la giurisprudenza e i testi di legge » ivi compreso il Testo Unico su citato (cfr. sentenza Prenna e altri, del 9 febbraio 2006, §§ 40-43, 65);

Sostenendo a questo proposito la volontà ferma espressa dal Governo di fare tutto ciò che è in suo potere al fine di rendere la procedura in materia interamente conforme agli obblighi derivanti dalla Convenzione e dalle sentenze della Corte (cfr. allegato I) ;

Compiacendosi della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato italiano (decisione n.2 del 2005) che apporta già certe precisazioni necessarie, in quanto sanziona il comportamento illegittimo dell'amministrazione e restituisce al proprietario il terreno nonostante la sua trasformazione ;

Considerando che questa giurisprudenza deve essere seguita dalle altre giurisdizioni italiane ed essere ulteriormente sviluppata per risolvere le incertezze sussistenti sull'articolo 43 del Testo Unico ;

Apprezzando, sul piano generale, lo sforzo crescente delle alte giurisdizioni italiane di accordare efficacia diretta alle sentenze della Corte e la volontà del Governo di vedere questa efficacia diretta consolidata e sviluppata a tutti i livelli del sistema giudiziario e amministrativo italiano ;

Insistendo affinché le misure adottate o che rimangono da adottare nel diritto interno pervengano ad un risarcimento effettivo ed adeguato conforme alle esigenze della Convenzione, quali derivano dalla giurisprudenza della Corte ;

Considerando che i meccanismi di riparazione dovrebbero anche permettere nella misura del possibile, alle vittime di violazioni già constatate dalla Corte europea di essere pienamente indennizzate dato che la Corte ha sistematicamente riservato la questione della equa soddisfazione ed ha lasciato in un primo momento il compito di assicurare una tale riparazione alle autorità italiane ;

Notando, per di più, con soddisfazione che la nuova legge mirante a dissuadere la pratica degli espropri indiretti prevede il diritto d'imputare alle amministrazioni responsabili i costi degli indennizzi risultanti dalle violazioni constatate dalla Corte europea (articolo 1§1217 della legge n° 296 del 2006) ;

Considerando che questa legge potrebbe inoltre contribuire ad evitare che l'amministrazione tragga beneficio da questo comportamento illegittimo ;

INCORAGGIA le autorità italiane a proseguire i loro sforzi e ad adottare rapidamente tutte le misure necessarie addizionali al fine di rimediare in maniera definitiva alla pratica della

« espropriazione indiretta » e di assicurare che qualsiasi occupazione di terreni da parte dell'amministrazione sia conforme al principio di legalità, quale è codificato dalla Convenzione ;

INVITA le autorità ad accertarsi che un meccanismo di riparazione funzioni in modo rapido ed effettivo e sia in grado, in tutti i modi possibili, anche di sgravare la Corte europea dal suo carico di lavoro ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione ;

DECIDE di proseguire il suo controllo sull'adozione delle misure richieste dalle sentenze della Corte e di riprendere l'esame alla luce dei progressi realizzati in tal senso non oltre la seconda riunione (DH) nel 2008.

Allegato I :

Informazioni fornite dal Governo italiano al Comitato dei Ministri nel quadro del controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte riguardanti l'espropriazione indiretta in Italia :

Col decreto del Presidente della Repubblica n. 327 dell'8 giugno 2001 (modificato nel 2002, in vigore dal 30 giugno 2003) che ha introdotto un Testo Unico sull'esproprio, l'Italia ha migliorato il procedimento di esproprio per causa di pubblica utilità.

L'articolo 2 di questo Testo Unico dispone che ogni esproprio debba essere conforme alla legge, gli articoli 20 e seguenti prevedono che qualsiasi procedimento d'esproprio debba essere fondato sul rispetto delle regole in vigore.

In tal modo, in maniera generale ed al di fuori dei casi eccezionali di opere urgenti e di grande interesse pubblico, l'amministrazione non può più ormai occupare i terreni di privati se non allorchè ne divenga proprietaria.

L'articolo 43 di questo decreto prevede che l'amministrazione possa adottare, con validità *ex nunc*, un « atto di acquisizione ». Questo atto non regolarizza l'eventuale illegalità della situazione precedente poiché regola la situazione con riferimento al futuro, garantendo il giusto equilibrio fra l'interesse pubblico da una parte (che deve essere particolarmente rilevante e sottoposto ad uno stretto e approfondito controllo del giudice) e l'interesse del privato dall'altra parte. Quest'ultimo ha il diritto di ricevere, oltre al rimborso del valore venale del bene espropriato, un risarcimento integrale, in un termine ragionevole, per i pregiudizi subiti fino alla pronuncia dell'atto di acquisizione.

I lavori preparatori del Testo Unico mostrano esplicitamente che lo scopo di questo articolo è di eliminare le situazioni di esproprio indiretto per dare piena efficacia alle sentenze della Corte europea pronunciate su questo argomento dal 2000.

Le nuove disposizioni e decisioni non hanno ancora costituito oggetto di esame approfondito da parte della Corte Europea. Quest'ultima si è limitata a questo stadio ad affermare che l'espropriazione indiretta non doveva costituire un'alternativa valida ad una procedura espropriativa in buona e dovuta forma, e ha rinviato espressamente ad un'affermazione analoga del Consiglio di Stato contenuta nella decisione precitata (cfr. sentenza Prenna § 43, 66) .

La competenza principale del controllo del rispetto dell'articolo 43 spetta ai giudici amministrativi (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 191 del 2006) che sono istituzionalmente competenti a proteggere gli interessi dei privati contro le azioni illegittime dell'Amministrazione pubblica.

Le alte giurisdizioni amministrative italiane, competenti in caso di lite sull'applicazione dell'articolo 43, hanno già interpretato quest'articolo alla luce dei principi della Convenzione che scaturiscono dalle sentenze della Corte (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 2 del 2005 e Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, sentenze n. 934 del 2005 e 440 e 442 del 2006).

Secondo il Governo, il procedimento previsto dall'articolo 43 potrebbe soddisfare i principi della Convenzione, a condizione di essere interpretato secondo le linee seguenti:

1. L'applicazione e l'interpretazione dell'articolo 43 del Testo Unico devono essere chiare, coerenti e prevedibili, in modo da inquadrare il potere discrezionale dell'autorità nazionale nella materia e così da essere rispondenti alla « qualità della legge » richiesta dalla Convenzione;
2. Il procedimento previsto dall'art. 43 non costituisce un'alternativa al procedimento ordinario di esproprio in buona e dovuta forma e, di conseguenza, non ha un'applicazione generalizzata ma costituisce una misura eccezionale, utilizzata unicamente in caso di pubblico interesse particolarmente importante;
3. L'acquisizione formale deve essere stabilita in un termine sufficientemente rapido e soltanto dalle autorità pubbliche amministrative competenti ;
4. In mancanza dell'acquisizione prevista dall'articolo 43, la restituzione deve essere assicurata in tempi rapidi;
5. Deve essere escluso qualsiasi carattere automatico di acquisizione del bene da parte dell'amministrazione a causa della realizzazione di un'opera pubblica o di una trasformazione.
6. Il procedimento deve, nei limiti del possibile, essere applicato a tutti i casi di occupazione illegittima, anche se si sono verificati prima dell'entrata in vigore del Testo Unico.

Il Governo incoraggia tutte le autorità nazionali ad applicare il nuovo Testo Unico secondo queste indicazioni al fine di ottemperare ai loro obblighi ai sensi della Convenzione e delle sentenze della Corte che consistono, tra l'altro, nel rimediare alle violazioni commesse e nel prevenire nuove violazioni simili. Il Governo ritiene che l'efficacia diretta recentemente accordata alle sentenze della Corte dalle più alte giurisdizioni italiane nelle diverse sfere di attribuzione, fornisce le condizioni necessarie per assicurare il pieno rispetto dei principi della Convenzione in occasione dell'applicazione del nuovo Testo Unico. Il Governo incoraggia e sostiene il massimo sviluppo possibile dell'efficacia diretta delle sentenze della Corte nel diritto italiano.

Oltre all'adozione del Testo Unico, un'altra idonea misura è stata prevista al fine di dissuadere le amministrazioni dal ricorrere alla pratica dell'espropriazione indiretta. La legge n. 296 del 2006 prevede ai sensi dell'articolo 1 § 1217 che il risarcimento accordato ad un privato a titolo di occupazione illegittima del terreno, sia posto a carico del bilancio dell'Amministrazione interessata. L'Amministrazione può anche rivalersi in seguito contro il funzionario responsabile dell'atto illegittimo per cui è causa. Il Governo è del parere che questa misura non mancherà di contribuire alla prevenzione delle violazioni della Convenzione simili a quelle constatate in questi casi.

Allegato II: elenco dei casi

31524/96 Belvedere Alberghiera S.R.L., arrêt du 30/05/00, définitif le 30/08/00 et du 30/10/03 définitif le 30/01/04

41040/98 Acciardi et Campagna, arrêt du 19/05/2005, définitif le 12/10/2005

71603/01 Binotti, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63632/00 Binotti, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
20236/02 Capone, arrêt du 06/12/2005, définitif le 06/03/2006

62592/00 Capone, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
24638/94 Carbonara et Ventura, arrêt du 30/05/00 et arrêt du 11/12/03
63861/00 Carletta, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
63620/00 Chiro' et 3 autres n° 1, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
65137/01 Chiro' et 3 autres n° 2, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
67196/01 Chiro' et 3 autres n° 4, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
67197/01 Chiro' et 3 autres n° 5, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
65272/01 Chiro' Dora n° 3, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
63296/00 Colacrai n° 1, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63868/00 Colacrai n° 2, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
63633/00 Colazzo, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
71175/01 De Pasquale, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
176/04 De Sciscio, arrêt du 20/04/2006, définitif le 20/07/2006
44897/98 Di Cola, arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
64111/00 Dominici, arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
63242/00 Donati, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
19734/92 F.S. n° 1, Résolution intérimaire DH(98)209 du 10/07/98
63864/00 Fiore, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
9119/03 Genovese, arrêt du 02/02/2006, définitif le 03/07/2006
16041/02 Giacobbe et autres, arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
35941/03 Gianni et autres, arrêt du 30/03/2006, définitif le 30/06/2006
60124/00 Gravina, arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
18791/03 Grossi et autres, arrêt du 06/07/2006, définitif le 06/10/2006
58858/00 Guiso-Gallisay, arrêt du 08/12/2005, définitif le 08/03/2006
35638/03 Immobiliare Cerro S.a.s., arrêt du 23/02/2006, définitif le 23/05/2006
62876/00 Istituto Diocesano Per Il Sostentamento Del Clero, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
20935/03 Izzo, arrêt du 02/03/2006, définitif le 02/06/2006
63240/00 La Rosa et 3 autres n° 6, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
58119/00 La Rosa et Alba n° 1, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
58386/00 La Rosa et Alba n° 3, arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
63238/00 La Rosa et Alba n° 4, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63239/00 La Rosa et Alba n° 5, arrêt du 11/07/2006, définitif le 11/10/2006
63241/00 La Rosa et Alba n° 7, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
63285/00 La Rosa et Alba n° 8, arrêt du 15/07/2005, définitif le 15/10/2005
56578/00 Lanteri, arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
12912/04 Lo Bue et autres, arrêt du 13/07/2006, définitif le 13/10/2006
61211/00 Maselli n° 2, arrêt du 11/07/2006, définitif le 11/10/2006
63866/00 Maselli, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
43663/98 Mason et autres, arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
36818/97 Pasculli, arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
69907/01 Prenna et autres, arrêt du 09/02/2006, définitif le 09/05/2006
14793/02 Sciarotta et autres, arrêt du 12/01/2006, définitif le 12/04/2006
43662/98 Scordino n° 3, arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
67790/01 Scozzari et autres, arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
67198/01 Serrao, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006

77822/01 Serrilli, arrêt du 06/12/2005, définitif le 06/03/2006

77823/01 Serrilli Pia Gloria et autres, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006

213/04 Ucci, arrêt du 22/06/2006, définitif le 22/09/2006

12894/04 Zaffuto et autres, arrêt du 13/07/2006, définitif le 13/10/2006

Si insiste nelle prese conclusioni.

Roma 15 giugno 2007

avv. Maurizio de Stefano

avv. Anton Giulio Lana