

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, GRANDE CAMERA, Strasburgo, sentenza 29 marzo 2006, caso SCORDINO (n.1) CONTRO Italia. Articolo 6 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. art. 1 Procollo n. 1. Applicazione con effetto retroattivo ai giudizi pendenti dei nuovi e peggiorativi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione ex art. 5 bis della legge italiana no 359 dell' 8 agosto 1992. Ingerenza del potere legislativo sul funzionamento del potere giudiziario. Violazione. Sussistenza. Protocollo no 1, articolo 1 (rispetto dei beni). Indennità di espropriazione di un bene non ragionevolmente rapportabile al valore di mercato del bene espropriato ed erogata con notevole ritardo. Violazione. Sussistenza. Durata non ragionevole dei processi. Violazione. Sussistenza.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO,
GRANDE CAMERA
CAUSA SCORDINO c. ITALIA (N° 1)
(Ricorso n° 36813/97)

SENTENZA
STRASBURGO
29 marzo 2006

(traduzione non ufficiale a cura dell'avv. Costantino **Ventura** e della prof.
Luisa Altamura)

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

Nella causa **Scordino c. Italia (n° 1)**,

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

Sigg. L. WILDHABER, *presidente*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

Sir Nicolas BRATZA,

Sigg. B.M. ZUPANČIČ,

L. CAFLISCH,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

M. PELLONPÄÄ,

Sig.ra M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Sigg. R. MARUSTE,

S. PAVLOVSCHI,

L. GARLICKI,

Sig.ra A. GYULUMYAN,

Sigg. E. MYJER,

S.E. JEBENS, *giudici*,

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

e dal Sig. M. T.L. EARLY, *cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Dopo aver deliberato in Camera di Consiglio il 1° luglio 2005 e il 18 gennaio 2006,

Pronuncia la seguente sentenza adottata in quest'ultima data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n° 36813/97) diretto contro la Repubblica italiana, quattro cittadini del cui Stato, Giovanni, Elena, Maria e Giuliana Scordino («i ricorrenti») avevano adito la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo («la Commissione») il 21 luglio 1993 ai sensi del vecchio articolo 25 della Convenzione della salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Dapprima indicati con le iniziali G.S. e altri, i ricorrenti hanno in seguito consentito la divulgazione della loro identità. Essi sono rappresentati dall'Avv. Paoletti del foro di Roma. Il Governo italiano («il Governo») è rappresentato dal suo agente, Sig. I. M. Braguglia, dal suo coagente, Sig. F. Crisafulli, e dal suo coagente aggiunto, M. N. Lettieri.

3. Nel loro ricorso, i ricorrenti allegavano ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 6 della Convenzione una lesione ingiustificata del diritto al rispetto dei beni e la violazione del loro diritto ad un processo equo in un tempo ragionevole.

4. Il ricorso è stato trasmesso 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. Il ricorso è stato attribuito alla prima sezione della Corte (articolo 52 §1 del regolamento). A seguito dell'astensione del Sig. V. Zagrebelsky, giudice eletto dall'Italia (articolo 28 del regolamento) il Governo ha designato la Sig.ra M. Del Tufo quale giudice *ad hoc* (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del regolamento).

6. Il 27 marzo 2003, dopo un'udienza che verteva sia sulle questioni di ricevibilità sia su quelle di merito (articolo 54 § 3 del regolamento), il ricorso è stato dichiarato ricevibile da una Camera della prima sezione, composta da: Sig. C.L. ROZAKIS, presidente, Sig. G. BONELLO, Sig. P. LORENZEN, Sig.ra N. VAJIĆ, Sig.ra S. BOTOUCHAROVA, Sig.ra E. STEINER, giudici, Sig.ra M. DEL TUFO, giudice *ad hoc*, nonché dal Sig. S. NIELSEN, cancelliere aggiunto di sezione.

7. Con sentenza del 29 luglio 2004 («la sentenza della Camera»), la Camera ha deciso all'unanimità di rigettare l'eccezione preliminare del Governo ed ha concluso all'unanimità per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per la durata e per la mancanza di equità della procedura e per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 per la lesione ingiustificata del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti.

8. Il 26 ottobre 2004, il Governo italiano ha chiesto il rinvio della causa davanti alla Grande Camera ai sensi degli articoli 43 della Convenzione e 73 del regolamento. Il 2 febbraio 2005, il collegio della Grande Camera ha accolto tale domanda.

9. La composizione della Camera è stata stabilita in base agli articoli 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e 24 del regolamento.

10. Sia i ricorrenti sia il Governo hanno depositato una memoria. Sono anche state ricevute delle osservazioni dei governi polacco, ceco e slovacco che il presidente aveva autorizzato a intervenire nella procedura scritta (articoli 36 § 2 della Convenzione e 44 § 2 del regolamento). I ricorrenti hanno risposto a queste memorie (articolo 44 § 5 del regolamento).

11. Si è svolta una pubblica udienza al Palazzo dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo il 29 giugno 2005 (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi

– *per il Governo*

Sig. N. LETTIERI,

coagente aggiunto,

– *per i ricorrenti*

Sigg. N. PAOLETTI, avvocato del foro di Roma

consigliere,

A. MARI, avvocato del foro di Roma

G. PAOLETTI, avvocato del foro di Roma

consiglieri.

La Corte ha ascoltato le dichiarazioni dei Sigg. N. Paoletti e A. Mari e del Sig. N. Lettieri nonché le risposte di quets'ultimo alle domande dei giudici.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DI SPECIE

12. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1959, 1949, 1951, e 1953 e risiedono in Reggio Calabria.

13. Nel 1992 i ricorrenti hanno ereditato da A. Scordino dei terreni situati a Reggio Calabria, registrati al catasto (foglio 111, particelle 105, 107, 109 e 662). Il 25 marzo 1970, il Comune di Reggio Calabria aveva adottato un piano regolatore generale, approvato dalla Regione Calabria il 17 marzo 1975. Il terreno in causa nel presente ricorso, di una superficie di 1.786 metri quadrati, e individuato come particella 109, era oggetto, in virtù di un piano regolatore generale, di un permesso di espropriazione per costruire abitazioni. Il terreno fu in seguito incluso nel piano di zona approvato il 20 giugno 1979 dalla regione Calabria.

A. Espropriazione del terreno

14. Nel 1980, il Comune di Reggio Calabria decise che la società cooperativa Edilizia Aquila avrebbe proceduto ai lavori di costruzione sul

detto terreno. Con un decreto del 13 marzo 1981, l'amministrazione autorizzò la cooperativa ad occupare il terreno.

15. Il 30 marzo 1982, in applicazione della legge n. 385 del 1980, il Comune di Reggio Calabria offrì un acconto sull'indennità di esproprio determinata conformemente alla legge n. 865 del 1971. La somma offerta, cioè 606.560 lire italiane (ITL), era calcolata secondo le regole in vigore per i terreni agricoli, ossia prendendo a base un valore di 340 lire ITL a metro quadrato, con riserva di fissare l'indennità definitiva dopo l'adozione di una legge che stabilisse dei nuovi criteri d'indennità per i terreni edificabili.

16. L'offerta fu rifiutata da A. Scordino.

17. Il 21 marzo 1983, la regione decretò l'espropriazione del terreno.

18. Il 13 giugno 1983, il Comune presentò una seconda offerta di acconto aumentata a 785.000 lire ITL. Questa offerta non fu accettata.

19. Con sentenza n. 223 del 15 luglio 1983, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 385 del 1980, per il motivo che quella legge condizionava l'indennità all'adozione di una legge futura.

20. In seguito a questa sentenza, dispiegò nuovamente i suoi effetti la legge n. 2359 del 1865, secondo la quale l'indennità di esproprio di un terreno corrispondeva al valore di mercato dello stesso.

21. Il 10 agosto 1984, A. Scordino diffidò il Comune a fissare l'indennità definitiva secondo la legge n. 2359 del 1865. Il 16 novembre 1989, apprese che il Comune di Reggio Calabria, con un decreto del 6 ottobre 1989, aveva determinato l'indennità definitiva in 88.414.940 ITL (50.000 ITL al metro quadro).

B. La procedura intrapresa al fine di ottenere l'indennità di espropriazione

22. Contestando l'ammontare di questa indennità, A. Scordino citò il 25 maggio 1990 il Comune e la società cooperativa davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria.

23. Sostenne che l'importo determinato dal Comune era ridicolo in rapporto al valore di mercato del terreno e chiese in particolare che l'indennità fosse calcolata in base alla legge n. 2359 del 1865. Inoltre, chiese di essere indennizzato per il periodo d'occupazione del terreno precedente al decreto di espropriazione e reclamò un'indennità per il terreno (1.500 m²) divenuto inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione.

24. L'istruzione del caso cominciò il 7 gennaio 1991.

25. La cooperativa si costituì nel procedimento ed eccepì il suo difetto di legittimazione passiva.

26. Il 4 febbraio 1991, non essendosi costituito il Comune, la Corte d'appello di Reggio Calabria dichiarò lo stesso contumace e ordinò una consulenza tecnica del terreno. Con ordinanza del 13 febbraio 1991, fu

nominato un esperto e gli fu assegnato un termine di tre mesi per il deposito della perizia.

27. Il 6 maggio 1991, il Comune si costituì nel procedimento ed eccepì il suo difetto di legittimazione passiva. Il consulente tecnico accettò il suo incarico e prestò giuramento.

28. Il 4 dicembre 1991, la perizia tecnica fu depositata.

29. Il 14 agosto 1992 entrò in vigore la legge n. 359 dell'8 agosto 1992 (intitolata "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), che prevedeva nel suo articolo 5 bis dei nuovi criteri per calcolare l'indennità di esproprio dei terreni edificabili. Questa legge si applicava espressamente ai procedimenti in corso.

30. A seguito del decesso di A. Scordino, sopravvenuto il 30 novembre 1992, i ricorrenti si costituirono nel procedimento il 18 settembre 1993.

31. Il 4 ottobre 1993, la Corte d'appello di Reggio Calabria nominò un nuovo consulente e gli chiese di determinare l'indennità di esproprio secondo i criteri introdotti dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992.

32. La perizia fu depositata il 24 marzo 1994. Secondo il perito, il valore di mercato del terreno alla data dell'esproprio era di 165.755 ITL per metro quadrato. Conformemente ai criteri introdotti dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, l'indennità da versare ammontava a 82.890 ITL per metro quadrato.

33. All'udienza del 11 aprile 1994, le parti chiesero un rinvio per presentare delle controdeduzioni alla perizia. L'avvocato dei ricorrenti produsse una perizia e fece notare che il perito designato dalla Corte aveva ommesso di calcolare l'indennità per i 1.500 m² non coperti dal decreto di esproprio ma che erano divenuti inutilizzabili a seguito dei lavori effettuati.

34. L'udienza per la presentazione delle osservazioni in risposta ebbe luogo il 6 giugno 1994. L'udienza seguente, fissata al 4 luglio 1994, fu spostata d'ufficio al 3 ottobre 1994, poi al 10 novembre 1994.

35. Con ordinanza del 29 dicembre 1994, la Corte ordinò un supplemento di perizia e aggiornò il procedimento al 6 marzo 1995. Tuttavia, l'udienza fu spostata d'ufficio a più riprese, essendo indisponibile il giudice istruttore. Su istanza dei ricorrenti, quest'ultimo fu sostituito il 29 febbraio 1996 e l'udienza di precisazione delle conclusioni ebbe luogo il 20 marzo 1996.

36. Con una sentenza del 17 luglio 1996, la Corte d'appello di Reggio Calabria dichiarò che i ricorrenti avevano diritto ad una indennità d'esproprio calcolata secondo l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, tanto per il terreno formalmente espropriato che per quello divenuto inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione. La corte stimò in seguito che, sull'indennità così determinata, non v'era motivo di applicare l'abbattimento ulteriore del 40% previsto per legge nei casi in cui l'espropriato non avesse concluso un accordo di cessione del terreno

(cessione volontaria), in quanto, nella fattispecie, al momento dell'entrata in vigore della legge, l'espropriazione aveva già avuto luogo.

37. In conclusione, la Corte d'appello ordinò al comune e alla cooperativa di versare ai ricorrenti :

- una indennità d'espropriazione di 148.041.540 ITL (82.890 ITL per metro quadrato per 1.786 m²) ;
- una indennità di 91.774.043 ITL (75.012,50 ITL per metro quadrato per 1.223,45 m²) per la parte di terreno divenuta inutilizzabile e che bisognava considerare come de facto espropriata; e
- una indennità per il periodo d'occupazione del terreno che aveva preceduto l'espropriazione.

38. Queste somme dovevano essere rivalutate e maggiorate d'interessi fino al giorno del pagamento.

39. Il 20 dicembre 1996, la cooperativa fece ricorso in Cassazione, facendo notare che essa non aveva legittimazione. Il 20 e 31 gennaio 1997, i ricorrenti ed il comune depositarono i loro ricorsi.

Il 30 giugno 1997, la cooperativa chiese la sospensione dell'esecuzione della sentenza della Corte d'appello.

Questa domanda fu rigettata l' 8 agosto 1997.

40. Con una sentenza del 3 agosto 1998, depositata in cancelleria il 7 dicembre 1998, la Corte di cassazione accolse il ricorso della Cooperativa e riconobbe che essa non aveva legittimazione, in quanto essa non era formalmente parte dell'espropriazione benchè ne beneficiasse. Per il resto, confermò la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria.

41. Medio tempore, il 18 giugno 1997, la somma accordata dalla Corte d'appello venne depositata presso la Banca nazionale. Il 30 settembre 1997, a questa somma fu applicata l'aliquota del 20% ai sensi della legge n. 413 del 1991.

C. La procedura «Pinto»

42. Il 18 aprile 2002, i ricorrenti adirono la Corte d'appello di Reggio Calabria conformemente alla legge n. 89 del 24 marzo 2001, detta "legge Pinto", al fine di lamentarsi della durata eccessiva della procedura suddetta.

I ricorrenti chiesero alla Corte di concludere per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e di condannare il Governo e il Ministero della Giustizia ad indennizzarli per il pregiudizio morale che essi fissarono a 50.000 EUR e per il danno materiale che essi ritenevano di aver subito per l'applicazione al loro caso della legge n. 359 del 1992.

43. Con una decisione del 1° luglio 2002, depositata in cancelleria il 27 luglio 2002, la Corte d'appello di Reggio Calabria constatò che la durata della procedura era stata eccessiva, per i motivi seguenti:

“... Atteso che la procedura è iniziata il 24 maggio 1990 ed è finita il 7 dicembre 1998, che si è sviluppata su due gradi di giudizio e non era particolarmente complessa;

che scaturisce dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo che la durata accettabile di un processo è di tre anni in primo grado e di due anni in secondo grado;

che i ricorrenti si sono costituiti nel processo in quanto eredi di A. Scordino, deceduto nel 1992, allorquando non era ancora stato superato un termine ragionevole;

che di conseguenza i ritardi devono essere calcolati unicamente in rapporto al periodo ulteriore, e che sono pari a tre anni e sei mesi.

Considerato che le cause di questo ritardo non sono imputabili ai ricorrenti ma unicamente alle disfunzioni del sistema giudiziario;

Considerato che il pregiudizio materiale allegato dai ricorrenti non è stato causato dalla durata della procedura e non può dunque essere indennizzato;

Tanto premesso, i ricorrenti hanno diritto unicamente ad essere indennizzati per il pregiudizio morale che essi hanno subito in ragione della durata del processo, ossia del fatto dell’incertezza prolungata quanto all’esito della stessa e dello stato d’ansietà che questa incertezza generalmente produce.

Tenuto conto del valore della lite, la somma da accordare per il pregiudizio morale è di 2.450 EUR”

44. La Corte d’appello condannò il Ministero della Giustizia a pagare ai ricorrenti una somma globale di € 2.450 (EUR) solo a titolo di danno morale. Quanto al Governo, la Corte d’appello ritenne che non avesse legittimazione passiva.

45. Riguardo alla ripartizione delle spese di giudizio la Corte d’appello pose 1.500 EUR a carico del Ministero della Giustizia e i 1.500 EUR restanti a carico dei ricorrenti.

46. I ricorrenti non hanno proposto ricorso per cassazione. La decisione della Corte d’appello è passata in cosa giudicata il 26 ottobre 2003.

II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNI PERTINENTI

A. Per quanto riguarda l’espropriazione

47. La legge n. 2359 del 1865, nel suo articolo 39, prevedeva che in caso di espropriazione di un terreno, l’indennità da versare doveva corrispondere al suo valore di mercato al momento dell’espropriazione.

48. L'articolo 42 della Costituzione, come interpretato dalla Corte costituzionale (vedere, fra le altre, la sentenza n. 138 del 6 dicembre 1977), garantisce, in caso di esproprio, un'indennità inferiore al valore di mercato del terreno.

49. La legge n. 865 del 1971 (completata con l'articolo 4 del decreto-legge n. 115 del 1974, trasformato nella legge n. 247 del 1974, nonché dall'articolo 14 della legge n.10 del 1977) introdusse nuovi criteri : qualunque terreno, sia agricolo che edificabile, dovesse essere indennizzato come agricolo.

50. Con sentenza n.5 del 25 gennaio 1980 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 865 del 1971 poichè trattava in maniera identica due situazioni molto differenti, in quanto prevedeva lo stesso tipo d'indennità sia per i terreni edificatori che per quelli agricoli.

51. L'efficacia di una sentenza della Corte costituzionale che dichiara una legge illegittima non si limita al caso di specie ma è *erga omnes*. Essa ha un effetto retroattivo, dal momento che la legge dichiarata incostituzionale non può più produrre i suoi effetti nè essere applicata a partire dall'indomani della pubblicazione della decisione (articolo 136 della Costituzione combinato con l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e articolo 30, 3° comma, della legge n. 87 del 1953).

La retroattività delle dichiarazioni d'incostituzionalità è stata sovente esplicitata dalla Corte costituzionale (vedere, fra le altre, la sentenza n. 127 del 15 dicembre 1966). L'alta giurisdizione ha dichiarato a questo riguardo che una dichiarazione di incostituzionalità è assimilabile ad un annullamento puro e semplice , poichè colpisce la legge in oggetto sin dalla sua entrata in vigore, la sopprime e la rende inapplicabile a tutte le situazioni non definitive (e alle situazioni definitive previste dalla legge). Inoltre, è vietato a chiunque, a cominciare dalle giurisdizioni, di utilizzare disposizioni dichiarate incostituzionali per valutare una data situazione, anche se quest'ultima è nata prima della dichiarazione d'incostituzionalità della legge (vedere, su questo punto, la sentenza n. 49 del 2 aprile 1970 e le decisioni n. 271 del 1985, n. 329 del 1985, n. 94 del 1986).

La Corte di cassazione si è pronunciata nello stesso senso, dichiarando che "quando una legge è stata dichiarata incostituzionale, essa non può in alcun caso essere applicata, dato che la stessa deve essere considerata come non essere mai esistita e che la decisione di incostituzionalità ha un effetto retroattivo in rapporto a qualsiasi situazione non definitiva" (Corte di cassazione, sez. II, 23 giugno 1979, sez.V, 15 giugno 1992).

52. Allorquando la Corte costituzionale dichiara una legge incostituzionale, le disposizioni anteriormente applicabili ritornano in vigore (reviviscenza), a meno che non siano ugualmente oggetto di una dichiarazione d'incostituzionalità.

53. A seguito della sentenza d'incostituzionalità n. 5 del 1980, il Parlamento adottò la legge n. 385 del 29 luglio 1980, che reintroduceva i

criteri che erano stati dichiarati incostituzionali ma questa volta a titolo provvisorio: la legge disponeva che la somma versata era un acconto che doveva essere conguagliato da un'indennità, che sarebbe stata calcolata sulla base di una legge da adottare prevedendo dei criteri d'indennità specifici per i terreni edificabili.

54. Con sentenza n. 223 del 15 luglio 1983, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 385 del 1980, per il motivo che essa subordinava l'indennità in caso di espropriazione di un terreno edificabile all'adozione di una legge futura, e che reintroduceva, anche se solo a titolo provvisorio, dei criteri d'indennità già dichiarati incostituzionali. A tale riguardo, la Corte costituzionale ricordò che il legislatore era tenuto ad accettare che una legge dichiarata illegittima cessasse immediatamente di produrre i suoi effetti e sottolineò la necessità di elaborare delle disposizioni che accordassero delle indennità d'espropriazione conseguenti (serio ristoro).

55. A seguito della sentenza n. 223 del 1983, l'articolo 39 della legge n. 2359 del 1865 dispiegò nuovamente i suoi effetti; di conseguenza, un terreno edificabile doveva essere indennizzato secondo il valore di mercato (vedere, per esempio, Corte di cassazione, sez. I, n. 13479, 13.12.1991; sez. I, n. 2180 del 22.02.1992; CdS, A.P., n. 3815, 29.08.1989).

56. La legge n. 359 dell'8 agosto 1992 ("Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica") introdusse, all'articolo 5 bis, una misura "provvisoria, eccezionale ed urgente", tendente al risanamento delle finanze pubbliche, valevole fino all'adozione di misure strutturali. Questa disposizione si applicava a ogni espropriazione non ancora definita e ad ogni relativo procedimento ancora in corso. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 1992, l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 entrò in vigore il 14 agosto 1992.

57. Secondo questa disposizione, l'indennità da versare in caso d'esproprio di un terreno edificabile è calcolata secondo la formula seguente: [(valore di mercato del terreno + totale delle rendite fondiari ultimi 10 anni): 2] - abbattimento del 40%.

58. In tal caso, l'indennità corrisponde al 30% del valore di mercato. Viene applicata su questa somma, un'imposta del 20% alla fonte (imposta prevista dall'articolo 11 della legge n. 413 del 1991).

59. L'abbattimento del 40% è evitabile se l'espropriazione si fonda non su un decreto d'espropriazione, ma su un atto di "cessione volontaria" del terreno, o meglio, come nel caso di specie, se l'espropriazione ha avuto luogo prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 bis (vedere la sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 16 giugno 1993). In questi casi, l'indennità che ne risulta corrisponde al 50% del valore di mercato. Bisogna ancora decurtare da quel capitale il 20% a titolo d'imposta (paragrafo 58 *supra*).

60. La Corte costituzionale ha ritenuto che l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 e la sua applicazione retroattiva erano compatibili con la Costituzione (sentenza n. 283 del 16 giugno 1993; sentenza n. 442 del 16 dicembre 1993) in considerazione del fatto che questa legge aveva carattere urgente e provvisorio.

61. Il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, modificato dal decreto-legge n. 302 del 2002), entrato in vigore il 30 giugno 2003, ha codificato le disposizioni esistenti e i principi giurisprudenziali materia di espropriazioni.

L'articolo 37 del Testo Unico riprende sostanzialmente i criteri di fissazione dell'indennità di esproprio previsti dall'art.5 bis della legge n. 359/1992.

B. Per quanto riguarda la doglianza relativa alla durata del processo*1. Legge n. 89 del 24 marzo 2001 , detta “legge Pinto”*

62. Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile.

CAPO II - Equa riparazione**Art. 2 - Diritto all'equa riparazione**

- “1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.
2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione.
3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:
 - a. rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;
 - b. il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione”.

Art. 3 -Procedimento

- “1. La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

2. La domanda si propone con ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile.
3. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.
4. La corte di appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della Camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della Camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.
5. Le parti hanno facoltà di richiedere che la corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2 ed hanno diritto, unitamente ai loro difensori, di essere sentite in Camera di consiglio se compaiono. Sono ammessi il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a cinque giorni prima della data in cui è fissata la Camera di consiglio, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla corte a seguito di relativa istanza delle parti.
6. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.
7. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002.

Art. 4 - Termine e condizioni di proponibilità

La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.

Art. 5 - Comunicazioni

Il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

Art. 6 - Norma transitoria

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla Corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea.
2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 7 - Disposizioni finanziarie

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

2. Estratti della giurisprudenza italiana

a) Il mutamento sostanziale della giurisprudenza del 2004

63. La Corte di cassazione a Sezioni Unite, investita dei ricorsi contro le decisioni rese dalle corti d'appello nell'ambito delle procedure "Pinto", ha reso il 27 novembre 2003 quattro sentenze di cassazione con rinvio (n° 1338, 1339, 1340 e 1341), i cui i testi furono depositati in cancelleria il 26 gennaio 2004, nelle quali ha affermato che "la giurisprudenza della Corte di Strasburgo s'impone ai giudici italiani per quanto concerne l'applicazione della legge n. 89/2001".

Essa ha in particolare affermato nella sentenza n. 1340 il principio secondo cui:

"la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto, perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuato in casi simili dalla Corte di Strasburgo, da cui è consentito discostarsi purché in misura ragionevole".

64. Estratti della sentenza n 1339 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 26 gennaio 2004 :

“(...) 2. Il presente ricorso pone la questione di massima di quale effetto giuridico debba attribuirsi nell'applicazione della legge 24 marzo 2001 n. 89, ed in particolare nella identificazione del danno nonpatrimoniale derivante da violazione del termine ragionevole del processo - alle pronunzie della Corte Europea dei diritti dell'uomo, sia considerate in linea generale come orientamenti interpretativi che tale Corte ha elaborato in ordine alle conseguenze di detta violazione, sia con riferimento all'ipotesi specifica in cui la Corte europea abbia avuto già modo di pronunziarsi sul ritardo verificatosi nella decisione di un determinato processo (...).

Come chiaramente si desume dall'art. 2, comma 1, della detta legge, il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione da essa prevista è costituito dalla "violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione". La legge n. 89/2001, cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo per relationem, riferendosi ad una specifica norma della CEDU. Questa Convenzione ha istituito un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo) per il rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 19), onde non può che riconoscersi a detto giudice il potere di individuare il significato di dette disposizioni e perciò di interpretarle.

Poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89/2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al Giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, che pertanto finisce con l'essere "conformato" dalla Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della legge n. 89/2001, ai giudici italiani.

Non è necessario, allora, porsi il problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno, su cui si è ampiamente soffermato il Procuratore Generale in udienza. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, e quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno, è certo che l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma della CEDU, sancita dalla legge n. 89/2001 (e cioè dall'art. 6, § 1, nella parte relativa al "termine ragionevole"), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo.

L'opposta tesi, diretta a consentire una sostanziale diversità tra l'applicazione che la legge n. 89/2001 riceve nell'ordinamento nazionale e l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo al diritto alla ragionevole durata del processo, renderebbe priva di giustificazione la detta legge n. 89/2001 e comporterebbe per lo Stato italiano la violazione dell'art. 1 della CEDU, secondo cui "le Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della presente Convenzione" (in cui è compreso il citato art. 6, che prevede il diritto alla definizione del processo entro un termine ragionevole).

Le ragioni che hanno determinato l'approvazione della legge n. 89/2001 si individuano nella necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi, in modo da realizzare la sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, sancita espressamente dalla CEDU (art. 35: "la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"). Sul detto principio di sussidiarietà si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Da esso deriva il dovere degli Stati che hanno ratificato la CEDU di garantire agli individui la protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto

nel proprio ordinamento interno e di fronte agli organi della giustizia nazionale. E tale protezione deve essere "effettiva" (art. 13 della CEDU), e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo.

Il rimedio interno introdotto dalla legge n. 89/2001, in precedenza, non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per la violazione dell'art. 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28 settembre 2000) il giudice europeo. Rilevava la Corte di Strasburgo, prima della legge n. 89/2001, che le dette inadempienze dell'Italia riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di alcuna via di ricorso interna. Tale accumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione" (quattro sentenze della Corte in data 28 luglio 1999, su ricorsi di Bottazzi, Di Mauro, Ferrari e A.P.).

La legge n. 89/2001 costituisce la via di ricorso interno che la "vittima della violazione" (così sfinita dall'art. 34 della CEDU) dell'art. 6 (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) deve adire prima di potersi rivolgere alla Corte europea per chiedere la "equa e soddisfacente" prevista dall'art. 41 della CEDU, la quale, quando sussista la violazione, viene accordata dalla Corte soltanto "se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione". La legge n. 89/2001 ha, pertanto, consentito alla Corte Europea di dichiarare irricevibili i ricorsi ad essa presentati (anche prima dell'approvazione della stessa legge) e diretti ad ottenere l'equa e soddisfacente prevista dall'art. 41 CEDU per la lunghezza del processo (sentenza 6 settembre 2001, Brusco c. Italia).

Tale meccanismo di attuazione della CEDU e di rispetto del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte Europea di Strasburgo, però, non opera nel caso in cui essa ritenga che le conseguenze della accertata violazione della CEDU non siano state riparate dal diritto interno o lo siano state "in modo incompleto", perché, in siffatte ipotesi, il citato art. 41 prevede l'intervento della Corte Europea a tutela della "vittima della violazione". In tal caso il ricorso individuale alla Corte di Strasburgo ex art. 34 della CEDU è ricevibile (sentenza 27 marzo 2003, Scordino e altri c. Italia) e la Corte provvede a tutelare direttamente il diritto della vittima che essa ha ritenuto non completamente tutelato dal diritto interno.

Il giudice della completezza o meno della tutela che la vittima ha ottenuto secondo il diritto interno è, ovviamente, la corte europea, alla quale spetta di fare applicazione dell'art. 41 CEDU per accertare se, in presenza della violazione della norma della CEDU, il diritto interno abbia permesso di riparare in modo completo le conseguenze della violazione stessa.

La tesi secondo cui, nell'applicare la legge n. 89/2001, il giudice italiano può seguire un'interpretazione non conforme a quella che la Corte europea ha dato della norma dell'art. 6 CEDU (la cui violazione rappresenta il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo attribuito dalla detta legge nazionale), comporta che la vittima della violazione, qualora riceva in sede nazionale una riparazione ritenuta incompleta dalla Corte Europea, ottenga da quest'ultimo Giudice l'equa e soddisfacente prevista dall'art. 41 CEDU. Il che renderebbe inutile il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge n. 89/2001 e comporterebbe una violazione del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo.

Deve, allora, concordarsi con la Corte Europea dei diritti dell'uomo la quale, nella citata decisione sul ricorso Scordino (relativo alla incompletezza della tutela accordata dal giudice italiano in applicazione della legge n. 89/2001), ha affermato che "deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione".

(...) Ed ancora più espliciti sono i lavori preparatori della legge n. 89/2001. Nella relazione al disegno di legge del sen. Piceo (atto Senato n. 3813 del 16 febbraio 1999) si afferma che il meccanismo riparatorio proposto con l'iniziativa legislativa (e poi recepito dalla legge citata) assicura al ricorrente "una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale", poiché il riferimento diretto all'art. 6 della CEDU consente di trasferire sul piano interno "i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale, limiti che dipendono essenzialmente dallo stato e dalla evoluzione della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui sentenze dovranno quindi guidare (...) il giudice interno nella definizione di tali limiti".

(...) 6. Le considerazioni qui esposte nei § 3-5 si riferiscono in generale alla rilevanza degli orientamenti interpretativi della Corte europea sulla applicazione della legge n. 89/2001 per quanto attiene alla riparazione del danno non patrimoniale.

Nella presente fattispecie, però, ogni possibilità per il giudice nazionale di escludere il danno non patrimoniale (pure avendo accertato la violazione dell'art. 6 della CEDU) deve ritenersi inesistente perché preclusa dalla precedente decisione della Corte europea che, con riferimento allo stesso processo presupposto, ha già accertato che il ritardo ingiustificato nella sua decisione ha prodotto conseguenze non patrimoniali in danno del ricorrente, che la Corte stessa ha soddisfatto per un periodo limitato. Da tale pronunzia della Corte europea consegue che, una volta accertato dal giudice nazionale il protrarsi della violazione nel periodo successivo a quello considerato dalla detta pronunzia, il ricorrente ha continuato a subire un danno non patrimoniale, da indennizzare in applicazione della legge n. 89/2001.

Non può, quindi, affermarsi - come ha fatto la Corte di appello di Roma - che l'indennizzo non è dovuto per l'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto. Tale ragione, oltre ad essere resa non rilevante dal fatto che la Corte europea ha già ritenuto sussistente il danno non patrimoniale per il ritardo nello stesso processo, non è comunque corretta, perché l'entità della posta in giuoco nel processo ove si è verificato il mancato rispetto del termine ragionevole non può mai avere effetto esclusivo del danno non patrimoniale, dato che l'ansia ed il patema d'animo conseguenti alla pendenza del processo si verificano normalmente anche nei giudizi in cui sia esigua l'entità della posta in gioco, onde tale aspetto potrà avere un effetto riduttivo dell'entità del risarcimento, ma non totalmente esclusivo dello stesso.

7. In conclusione, la decisione impugnata va cassata e la causa va rinviata alla Corte di appello di Roma, che, in diversa composizione, liquiderà al ricorrente il danno non patrimoniale conseguente alla violazione del termine di durata per il solo periodo successivo al 16 aprile 1996, prendendo come punto di riferimento la liquidazione dello stesso tipo di danno effettuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, rispetto alla quale peraltro essa potrà differenziarsi, pure se in misura ragionevole (Corte Europea, 27 marzo 2003, *Scordino c. Italia*)."

b) Giurisprudenza in materia di successione nel diritto alla riparazione

i. Sentenza n.17650/02 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 15 ottobre 2002

65. La Corte di cassazione si è così espressa :

“la morte della vittima di tempi irragionevoli della lite, se intervenuta prima dell’entrata in vigore della legge n. 89 del 2001, è ostativa alla nascita del diritto in discorso (ed alla sua trasmissione agli eredi), in base alla regola generale secondo cui un soggetto non più esistente non può diventare titolare di posizioni contemplate da norma posteriore al suo venir meno”.

ii. Sentenza n.5264/03 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 4 aprile 2003

66. Nella sua sentenza, la Corte di cassazione rileva che il diritto ad ottenere un indennizzo per la violazione del diritto ad un processo in un tempo ragionevole trova la sua fonte nella legge Pinto. Il meccanismo previsto dalla norma europea non costituisce un diritto che possa essere rivendicato davanti al giudice nazionale. Pertanto, il diritto a una “equa riparazione” non può essere né acquisito né trasmesso attraverso una persona già deceduta al momento dell’entrata in vigore della legge Pinto. Il fatto che il defunto, a suo tempo, abbia presentato un ricorso davanti alla Corte di Strasburgo non è determinante. Contrariamente a quello che pretendono i ricorrenti, la disposizione dell’articolo 6 della legge Pinto non costituisce una norma procedurale operante un trasferimento di competenze dalla Corte Europea al giudice nazionale.

iii. Ordinanza n.11950/04 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 26 giugno 2004

67. In questa causa che trattava della possibilità di trasmettere o meno agli eredi il diritto ad un indennizzo derivante dalla violazione dell’articolo 6 § 1 per la durata del processo, la Prima Sezione della Corte di cassazione ha rinviato la causa alle Sezioni Unite, ritenendo che vi era un conflitto di giurisprudenza tra l’atteggiamento restrittivo adottato dalla alta giurisdizione nelle precedenti sentenze in materia di successione riguardo alla legge Pinto e le quattro sentenze emanate dall’Assemblea Plenaria il 26 gennaio 2004 nella misura in cui l’interpretazione meno restrittiva permetteva di considerare che questo diritto all’indennizzo esisteva dalla ratifica della Convenzione europea da parte dell’Italia, avvenuta il 4 agosto 1955.

iv. Estratti della sentenza n. 28507/05 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 23 dicembre 2005

68. Nella causa che ha dato luogo all'ordinanza di rinvio sopra richiamata (paragrafo 67), le Sezioni Unite hanno in particolare proclamato i principi seguenti, mettendo così fine a delle divergenze giurisprudenziali:

- La legge n. 848 del 5 agosto 1955, che ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione, ha introdotto nell'ordinamento interno i diritti fondamentali, che appartengono alla categoria dei diritti soggettivi pubblici, previsti dal titolo primo della Convenzione e che coincidono in gran parte con quelli indicati nell'articolo 2 della Costituzione; a questo riguardo l'enunciazione della Convenzione ha valore di conferma e illustrazione (...).

- Bisogna reiterare il principio secondo il quale il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo definito dalla legge nazionale coincide con la violazione della norma contenuta nell'articolo 6 della Convenzione, che è applicabile immediatamente nel diritto interno.

La distinzione tra il diritto a un processo di durata ragionevole, introdotto dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (o comunque preesistente in quanto valore protetto dalla Costituzione), e il diritto ad un equo indennizzo, che sarebbe stato introdotto solamente dalla legge Pinto, non potrebbe essere ammesso, laddove la protezione fornita dal giudice nazionale non si scosta da quella precedentemente offerta dalla Corte di Strasburgo, essendo il giudice nazionale tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea (...)

- Ne deriva che il riferimento al diritto ad un equo indennizzo del pregiudizio derivante dalla durata eccessiva di un processo che si è svolto prima della data di entrata in vigore della legge n. 89 del 2001 deve essere riconosciuto dal giudice nazionale anche in favore degli eredi della parte che ha introdotto il contenzioso prima di questa data, con il solo limite che la domanda non sia già stata presentata alla Corte di Strasburgo e che la stessa non sia pronunciata sulla sua ricevibilità (...)

3. Sentenza n° 18239/04 della Corte di cassazione, depositata in cancelleria il 10 settembre 2004, concernente il diritto al ristoro degli enti morali

69. Questa sentenza della Corte di cassazione concerne un ricorso del ministro della Giustizia che contestava la concessione da parte di una Corte d'appello di una somma a titolo di danno morale ad un ente morale. La Corte di cassazione ha ripreso la giurisprudenza *Comingersol c Portugal* (GC, n.35382/97, CEDH 2000-IV) e, dopo aver fatto riferimento alle quattro sentenze delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, ha constatato che la propria giurisprudenza non era conforme a quella della Corte europea. Essa ha ritenuto che la concessione di un equo indennizzo per le persone "giuridiche" secondo i criteri della Corte di Strasburgo non trovava alcun ostacolo normativo interno. Di conseguenza, essendo la decisione della Corte d'appello corretta, ha rigettato l'appello.

4. Sentenza n. 8568/05 della Corte di cassazione, depositata in cancelleria il 23 aprile 2005, concernente la presunzione dell'esistenza di un danno morale

70. L'alta giurisdizione ha formulato le osservazioni seguenti:

" (...) [Considerando] che il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di modo che va ritenuto sussistente, senza bisogno di specifica prova (diretta o presuntiva), in ragione dell'obiettivo riscontro di detta violazione, sempre che non ricorrano circostanze particolari che ne evidenzino l'assenza nel caso concreto (Cass. s.u. 26 gennaio 2004 n. 1338 e n. 1339);

- che la valutazione equitativa dell'indennizzo per danno non patrimoniale è soggetta, per lo specifico rinvio dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848), al rispetto della Convenzione medesima, nell'interpretazione giurisprudenziale resa dalla Corte di Strasburgo (la cui inosservanza configura violazione di legge), e, dunque, per quanto possibile, deve conformarsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dal Giudice europeo, sia pure in senso sostanziale, non meramente formalistico, con la facoltà di apportare le deroghe che siano suggerite dalla singola vicenda, purché motivate, non eccessive e non irragionevoli (Cass. s.u. 26 gennaio 2004 n. 1340);
(...)

- - che questa diversità del criterio di calcolo [fra la giurisprudenza della Corte e l'art. 2 della Legge Pinto] non tocca la complessiva attitudine della legge n. 89 del 2001 ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo (attitudine riconosciuta dalla Corte europea, fra l'altro, con decisione del 27 marzo 2003 resa sul ricorso n. 36813/97 Scordino c. Italia), e, dunque, non autorizza dubbi sulla compatibilità di detta norma interna con gli impegni internazionali assunti dalla Repubblica Italiana mediante la ratifica della Convenzione europea ed il pieno recepimento anche a livello costituzionale del canone di cui all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione medesima"

III ALTRE DISPOSIZIONI PERTINENTI

A. Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva dei processi giudiziari in Italia per l'anno 2003 (giustizia amministrativa, civile e penale)

71. In questo rapporto CM/Inf/DH(2004)23, revisionato il 24 settembre 2004, i delegati del Ministro hanno indicato, per ciò che concerne la valutazione del ricorso Pinto, quanto segue:

“(...) 11. Esaminando il ricorso interno introdotto nel 2001 dalla “legge Pinto”, restano un certo numero di mancanze da rimediare, segnatamente legate all’efficacia di questo ricorso e alla sua applicazione in conformità con la Convenzione: in particolare, questa legge non permette sempre di accelerare i processi pendenti (...)”

109. Nel quadro del suo esame del 1° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri ha espresso la sua perplessità sul fatto che questa legge non permetteva d’ottenere l’accelerazione dei processi contestati e che la sua applicazione comportava il rischio di aggravare il grosso carico di lavoro delle corti d’appello (...)”

112. Si ricorda che, nel quadro del suo esame del 2° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri aveva preso nota con preoccupazione di questa assenza di effetto diretto (della Convenzione e della sua giurisprudenza in Italia) e aveva di conseguenza invitato le autorità italiane a intensificare i loro sforzi a livello nazionale nonché i loro contatti con i differenti organi del Consiglio d’Europa competenti in materia (...)”

B. Risoluzione Interinale RisDH(2005)114 concernente le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e le decisioni del Comitato dei Ministri in 2.183 cause contro l’Italia relative alla durata eccessiva dei processi giudiziari.

72. In questa risoluzione interinale, i delegati dei Ministri hanno indicato quanto segue:

“Il Comitato dei Ministri (...)”

Notando (...)”

- L’introduzione di una via di ricorso interna che concede un indennizzo nei casi di durata eccessiva dei processi, adottata nel 2001 (legge “Pinto”), e gli sviluppi recenti della giurisprudenza della Corte di cassazione, che consente di accrescere l’effetto diretto della giurisprudenza della Corte Europea nel diritto interno, pur rilevando che questa via di ricorso non permette sempre l’accelerazione dei processi in modo da rimediare effettivamente alla situazione delle vittime;

Sottolineando che l’instaurazione di vie di ricorso interne non dispensa gli Stati dal loro obbligo generale di risolvere i problemi strutturali alla base delle violazioni;

Constatando che nonostante gli sforzi intrapresi, numerosi elementi indicano sempre che la soluzione a questo problema non sarà trovata a breve termine (così come dimostrato particolarmente dai dati statistici, dai nuovi casi pendenti davanti le giurisdizioni nazionali e la Corte Europea, dalle informazioni contenute nei rapporti annuali sottoposti dai Governi al Comitato e nei rapporti del procuratore generale alla Corte di cassazione); (...)

Sottolineando l'importanza che la Convenzione attribuisce al diritto ad un'amministrazione equa della giustizia in una società democratica e ricordando che il problema della durata eccessiva dei processi giudiziari, per la sua consistenza e per la sua ampiezza, costituisce un reale pericolo per il rispetto dello Stato di diritto in Italia; (...)

PREGA INSISTENTEMENTE le autorità italiane di rafforzare il loro impegno politico e di dare al rispetto delle obbligazioni dell'Italia in virtù della Convenzione e delle sentenze della Corte una priorità effettiva, al fine di garantire il diritto a un processo equo in una durata ragionevole a tutti coloro che rientrano nella giurisdizione italiana; (...)"

C. La Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEG)

73. La Commissione Europea per l'efficacia della giustizia è stata stabilita in seno al Consiglio d'Europa dalla Risoluzione Ris (2002)12, con l'obiettivo da una parte di migliorare l'efficacia e il funzionamento del sistema giudiziario degli Stati membri al fine di assicurare che chiunque rientra nella loro giurisdizione possa far valere i propri diritti in maniera effettiva, in modo da rinforzare la fiducia dei cittadini nella giustizia, e d'altra parte di permettere di mettere meglio in opera gli strumenti giuridici internazionali del Consiglio d'Europa relativi all'efficacia e all'equità della giustizia..

74. Nel suo programma quadro (CEPEG (2004) 19 Rev 2 § 7) la CEPEG ha rilevato che "i dispositivi limitati ad un indennizzo hanno un effetto sollecitatorio molto debole sugli Stati per indurli a modificare il loro funzionamento ed apportano soltanto una riparazione a posteriori nei casi di violazione già verificatasi, anziché trovare una soluzione al problema della durata".

IN DIRITTO

I. SULLE VIOLAZIONI LAMENTATE DELL'ARTICOLO 1 PROT. N. 1

75. I ricorrenti lamentano una doppia violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, così formulato:

«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 essi 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 ammende»

76. I ricorrenti sostengono di aver sopportato un onere sproporzionato per la somma inadeguata dell'indennità di esproprio, calcolato secondo i criteri enunciati nell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

77. Peraltro, lamentano l'applicazione retroattiva dell'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992.

A. Sull'ammontare dell'indennità concessa ai ricorrenti

1. Sull'esistenza di un'ingerenza nel diritto di proprietà

78. Come ha precisato a più riprese, la Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte : «la prima, che è contenuta nella prima frase del primo comma e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, che compare nella seconda frase del medesimo comma, riguarda la privazione della proprietà e la sottopone a certe condizioni ; quanto alla terza, presente nel secondo comma, riconosce agli Stati il potere, fra gli altri, di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Non si tratta pertanto di regole scollegate tra loro. La seconda e la terza riguardano esempi particolari di lesione del diritto di proprietà; dunque, si devono interpretare alla luce del principio consacrato dalla prima» (cfr. fra le altre la sentenza *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, serie A n° 98, pp. 29-30, § 37, che riprende in parte i termini dell'analisi che la Corte ha sviluppato nella sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, serie A n. 52, p. 24, § 61 ; cfr. anche le sentenze *I Santi Monasteri c. Grecia*, 9 dicembre 1994, serie A n. 301-A, p. 31, § 56, *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, e *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 106, CEDH 2000-I).

79. La Grande Camera nota che il Governo non contesta la conclusione della Camera che ha constatato che nella fattispecie vi era stata privazione di proprietà ai sensi della seconda frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (paragrafo 84 della sentenza della Camera).

80. La Grande Camera aderisce alla conclusione della Camera su questo punto. Occorre dunque ora verificare se l'ingerenza denunciata si giustifica sotto il profilo di questa disposizione.

2. Sulla giustificazione dell'ingerenza nel diritto di proprietà

a) «Prevista dalla legge» e «per causa di pubblica utilità»

81. Non viene contestato che gli interessati sono stati privati della proprietà conformemente alla legge e che l'esproprio perseguiva il fine legittimo di pubblica utilità.

b) Proporzionalità dell'ingerenza

i. La sentenza della Camera

82. Con sentenza del luglio 2004 (paragrafi 98-103 della sentenza della Camera), la Camera è pervenuta alle seguenti conclusioni:

«La Corte rileva che i ricorrenti hanno ricevuto nella fattispecie l'indennità più favorevole prevista dall'articolo 5 *bis* della legge n° 359 del 1992. In effetti, l'abbattimento del 40 % non è stato applicato nel loro caso (...).

La Corte nota quindi che la somma definitiva dell'indennizzo è stata fissata a 82 890 ITL a metro quadrato quando il valore stimato di mercato del terreno era di 165 755 ITL a metro quadrato (...)

Inoltre, questa somma è stata ulteriormente decurtata di un'imposta del 20 % (...)

Infine, la Corte non trascura il lasso di tempo intercorso fra l'esproprio e la fissazione definitiva dell'indennità (...)

Tenuto conto del margine di apprezzamento che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 lascia alle autorità nazionali, la Corte considera che la somma percepita dai ricorrenti non era ragionevolmente in rapporto col valore della proprietà espropriata (*Papachelas c. Grecia* [GC], n. 31423/96, § 49, CEDH 1999-II ; *Platakou c. Grecia*, n. 38460/97, § 54, CEDH 2001-I). Ne consegue che il giusto equilibrio è stato infranto.

Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1».

ii. Tesi delle parti

α) I ricorrenti

83. I ricorrenti chiedono alla Grande Camera di confermare la sentenza della Camera e sostengono che l'indennità ricevuta non sia ragionevolmente in rapporto con il valore del bene. Osservano che l'indennità di esproprio che è stata loro accordata dalle giurisdizioni nazionali corrisponde alla metà del valore di mercato del terreno. Questa somma è in seguito stata ulteriormente decurtata del 20% per l'imposta alla fonte prevista dalla legge n. 413 del 1991.

84. I ricorrenti osservano poi che l'indennità d'esproprio è stata calcolata secondo i criteri fissati dall'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del

1992 ; dunque questa disposizione prevede lo stesso livello d'indennizzo per tutti i terreni, indipendentemente dall'opera pubblica da realizzare, dagli obiettivi perseguiti e dal contesto dell'esproprio.

85. Inoltre, affermano che il loro terreno è stato espropriato per permettere ad una società cooperativa di realizzarvi alloggi destinati a privati e che questi ultimi, conformemente al diritto interno (articolo 20 della legge n. 179 del 1992), dopo cinque anni saranno liberi di rivendere l'alloggio al prezzo di mercato. Ciò significa che l'esproprio del terreno dei ricorrenti ha di fatto procurato un vantaggio a dei privati.

86. Infine, i ricorrenti sottolineano che la Corte costituzionale ha ritenuto che i criteri contestati di indennizzo, considerato il loro carattere provvisorio, erano compatibili con la Costituzione. Ora, l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 è rimasto in vigore fino al 30 giugno 2003 ed è stato trasposto nel Testo Unico delle leggi sull'esproprio, entrato in vigore in quella stessa data.

β) Il Governo

87. Il Governo contesta la conclusione della Camera su questo punto.

88. Osserva che, nel calcolo di un'indennità di esproprio, bisogna ricercare un equilibrio tra gli interessi privati e l'interesse generale. Di conseguenza, l'indennità di esproprio adeguata può essere inferiore al valore di mercato di un terreno, come la Corte costituzionale ha del resto riconosciuto (sentenze n. 283 del 16 giugno 1993, n. 80 del 7 marzo 1996 e n. 148 del 30 aprile 1999).

89. Riferendosi alle sentenze della Corte in diverse cause (*I Santi Monasteri c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n. 301-A, *Papachelas c. Grecia* [GC], n. 31423/96, CEDH 1999-II), *Lithgow e altri c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, serie A n. 102 e *James e altri c. Regno Unito*, sentenza sopra citata), il Governo sostiene che la richiesta in questione debba essere esaminata alla luce del principio secondo il quale la Convenzione non impone un'indennità commisurata al valore di mercato del bene e che un'indennità avente un ragionevole rapporto di proporzionalità con il valore del bene è sufficiente affinché il giusto equilibrio non sia infranto.

Ora, considerato il margine di apprezzamento lasciato agli Stati, la valutazione del carattere ragionevole dell'indennità di esproprio potrebbe difficilmente essere affidata alla Corte, poichè questa sarebbe «troppo lontana dalla realtà economica e sociale del paese interessato e, di conseguenza, non potrebbe non incorrere nel rischio di arbitrarietà».

90. Pur ammettendo che la somma accordata ai ricorrenti è largamente inferiore al valore del terreno, il Governo ritiene che questa somma non è irrisoria e che lo scarto tra il valore di mercato e l'indennità versata è ragionevole e giustificato.

A questo proposito fa osservare che il rimborso inferiore al pieno valore di mercato previsto dall'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 riflette «un senso della comunità» e «la volontà politica attuale» di mettere in opera un sistema che superi il liberalismo classico del XIX secolo.

Osserva in seguito che «il valore di mercato» di un bene è una nozione imprecisa e incerta, che dipende da numerose variabili ed è di natura essenzialmente soggettiva: può essere influenzata per esempio dalle condizioni finanziarie del venditore o da un interesse particolarmente forte dell'acquirente. Inoltre, considerato il fatto che la stima di un terreno si basa in generale su un'indagine comparativa svolta sull'insieme delle transazioni immobiliari che hanno interessato, in un dato periodo, terreni simili, questa indagine non metterebbe in risalto gli elementi soggettivi delle diverse transazioni.

91. Il Governo sostiene che in ogni caso il valore di mercato del terreno è uno degli elementi tenuti in considerazione nel calcolo effettuato dalle giurisdizioni interne conformemente all'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Secondo questa disposizione, il valore di mercato è calibrato da un altro criterio, cioè la rendita fondiaria calcolata in base al valore riportato in catasto.

92. In conclusione, il Governo chiede alla Grande Camera di dichiarare che il sistema di calcolo dell'indennità di esproprio applicato nella fattispecie non è irragionevole e non ha rotto il giusto equilibrio.

iii. Considerazioni della Corte.

α) Ricapitolazione dei principi pertinenti

93. Una ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve rispettare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (vedi, tra gli altri, *Sporrong e Lönnroth*, sent. cit., p. 26, § 69). La preoccupazione di assicurare un tale equilibrio si riflette nella struttura dell'art. 1 Prot. 1 nel suo complesso, dunque anche nella seconda frase, che va letta alla luce del principio consacrato dalla prima. In particolare, deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità fra i mezzi impiegati e lo scopo proseguito da qualsiasi misura applicata dallo Stato, ivi incluse le misure che privano una persona della sua proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, sent. del 20 novembre 1995, serie A n° 332, p. 23, § 38 ; *Ex Re di Grecia e altri c. Grecia* [GC], n° 25701/94, § 89-90, CEDU 2000-XII ; *Sporrong e Lönnroth*, p. 28, § 73, sent. cit.).

94. Nel controllare il rispetto di questa esigenza, la Corte riconosce allo Stato un ampio margine di apprezzamento tanto nello scegliere le modalità di attuazione quanto nello stabilire se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dallo scopo di realizzare l'obiettivo della legge in causa (*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], n°^{OS} 25088/94, 28331/95 e

28443/95, § 75, CEDU 1999-III). Nondimeno, la Corte non potrebbe rinunciare al suo potere di controllo in virtù del quale le compete verificare che l'equilibrio voluto sia stato preservato in modo compatibile col diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, ai sensi della prima frase dell'art. 1 Prot. 1 (*Jahn e altri c. Germania* [GC], n° 46720/99, 72203/01 e 72552/01, § 93, che sarà pubblicata CEDU 2005).

95 Al fine di determinare se la misura contestata rispetta il « giusto equilibrio » voluto e in particolare se non fa pesare sui ricorrenti un carico sproporzionato, si devono prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna. A questo riguardo, la Corte ha già detto che senza il versamento di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza. Una mancanza totale di indennizzo non si potrebbe giustificare sul terreno dell'art. 1 Prot. 1 se non per circostanze eccezionali (*I Santi Monasteri*, p. 35, § 71, *Ex Re di Grecia e altri*, § 89, sent. cit.). L'art. 1 del Prot. 1 non garantisce in ogni caso il diritto a una riparazione integrale (*James e altri*, sent. cit., p. 36, § 54; *Broniowski c. Polonia* [GC], n° 31443/96, § 182, CEDU 2004-V).

96 Se è vero che in numerosi casi di espropriazione legittima, come l'espropriazione singola di un terreno in vista della costruzione di una strada o per altri fini di utilità pubblica, solo un indennizzo integrale può essere considerato ragionevolmente correlato al valore del bene, questa regola non è tuttavia senza eccezioni (*Ex Re di Grecia e altri c. Grecia* [GC] (giusta soddisfazione), n° 25701/94, § 78).

97. Degli obbiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli che si perseguono con misure di riforma economica o di giustizia sociale, possono giustificare un rimborso inferiore al pieno valore venale (*James e altri*, sent. cit., p. 36, § 54). La Corte ritiene utile dare un breve profilo della giurisprudenza su questo punto.

98. Nella causa *James e altri c. Regno Unito* sopra citata la questione consisteva nel sapere se, nel quadro di una riforma dell'enfiteusi, le condizioni che dovevano adempiere i locatari di lunga durata per essere abilitati a ricomprare i loro alloggi salvaguardavano il giusto equilibrio. La Corte ha risposto affermativamente, ritenendo che si trattasse di una riforma economica e sociale nel quadro della quale il peso sopportato dai proprietari non era irragionevole, benchè le somme percepite dagli interessati fossero inferiori al pieno valore venale dei beni.

Nella causa *Lithgow e altri c. Regno Unito*, (sent. del 8 luglio 1986, serie A n° 102), la Corte esaminò un caso relativo alla nazionalizzazione di società di costruzioni aeronautica e navale nel quadro del programma economico, politico e sociale del partito che aveva vinto le elezioni, che tendeva a dare a queste imprese un assetto amministrativo ed economico più solido, al fine di consentire un migliore controllo dell'autorità e una maggiore trasparenza. La Corte ha ritenuto che, in questo contesto, le

modalità di indennizzo degli azionisti interessati erano eque e non erano irragionevoli se paragonate all'intero valore delle azioni.

La Corte ha ritenuto che un indennizzo inferiore a una riparazione totale possa ugualmente imporsi *a fortiori* allorchè vi è una presa di possesso dei beni al fine di operare “mutamenti radicali del sistema costituzionale di un paese quali la transizione dalla monarchia alla repubblica” (*Ex Re di Grecia e altri*, sent. cit., § 89). Lo Stato dispone di un gran margine di apprezzamento quando adotta delle leggi nel contesto di un cambiamento di regime politico ed economico (vedere, in particolare, *Kopecný c. Slovacchia* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDU 2004-IX). La Corte ha riaffermato questo principio nella causa *Broniowski c. Polonia* (cit., § 182), nel contesto della transizione del paese verso un regime democratico, e ha precisato che un dispositivo mirante a regolamentare i rapporti di proprietà nei paesi “che avevano delle pesanti conseguenze, e che di prestavano a controversie, il cui impatto economico sull'insieme del paese era considerevole”, poteva comportare delle decisioni riduttive dell'indennità per la privazione o la restituzione di beni a un livello inferiore al valore venale. La Corte ha ugualmente ribadito questi principi per quanto concerne l'adozione di leggi nel “contesto unico della riunificazione tedesca” (*von Maltzan e altri c. Germania*(déc.) [GC], n°s 71916/01, 71917/01 e 10260/02, §§ 77 e 111-112, CEDU 2005 ; *Jahn e altri c. Germania* [GC], sent. cit.).

Infine, nella causa *Papachelas c. Grecia* si trattava dell'esproprio di oltre 150 immobili, includenti una parte della proprietà dei ricorrenti, al fine di costruire una strada nazionale. La Corte ha concluso che l'indennizzo accordato agli interessati non aveva rotto il giusto equilibrio tra i contrapposti interessi, dato che era soltanto di 1.621 GRD per mq. inferiore al valore del terreno secondo la stima del collegio dei periti giurati.

γ) Applicazione dei precedenti principi al caso di specie

99. Nella fattispecie, poichè si è già stabilito che l'interferenza litigiosa rispondeva alla condizione di legalità e non era arbitraria, un indennizzo che non è integrale non rende illegittima in sè la presa di possesso dello Stato sui beni dei ricorrenti (vedere, *mutatis mutandis*, *Ex Re di Grecia e altri*, sent. cit., § 78).

Quindi, resta da stabilire se, nel quadro di una privazione di proprietà legittima, i ricorrenti hanno dovuto sopportare un carico sproporzionato ed eccessivo.

100. La Corte osserva che l'indennizzo accordato ai ricorrenti è stato calcolato in base ai criteri stabiliti dall'art. 5 bis - L. n. 359 del 1992.

Rileva che questi criteri si applicano indipendentemente dall'opera pubblica da realizzare e dal contesto dell'espropriazione. Rammenta che non è suo compito controllare in astratto la legislazione rilevante nella causa; deve limitarsi, finchè è possibile, a esaminare i problemi sollevati dai ricorrenti nel caso per cui è stata adita. A tale scopo essa deve, nella

fattispecie, soffermarsi sulla suddetta legge nella misura in cui i ricorrenti si sono lamentati delle sue conseguenze sulla loro proprietà (I *Santi Monasteri c. Grecia*, sent. cit., § 55).

101. Nella fattispecie, l'ammontare definitivo dell'indennità fu fissato a £. 82.890/mq., mentre il valore venale del terreno, al momento dell'esproprio, era di £. 165.755/mq. (paragrafi 32 e 37 sopra cit.). Ne consegue che l'indennità di esproprio è ampiamente inferiore al valore venale del bene in questione. Inoltre, questo ammontare è stato ulteriormente tassato in misura del 20% (paragrafo 41 sopra cit.).

102. Si tratta nella fattispecie di un caso di esproprio singolo, che non si sistema in un contesto di riforma economico, politico o sociale, e non si ricollega a nessuna circostanza particolare. Di conseguenza, la Corte non ritiene che sussista alcuna legittima finalità di "utilità pubblica" che possa giustificare un indennizzo inferiore al valore venale.

103. Considerato il complesso delle osservazioni che precedono, la Corte ritiene che l'indennizzo accordato ai ricorrenti non era adeguato, considerato il suo modesto ammontare e l'assenza di motivi di utilità pubblica in grado di legittimare un indennizzo inferiore al valore venale del bene. Ne consegue che i ricorrenti hanno dovuto rapportare un carico sproporzionato ed eccessivo, che non può essere giustificato da un interesse generale e legittimo perseguito dalle autorità.

104. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 1 Prot. 1.

B. L'applicazione «retroattiva» dell'art. 5 bis della L. n° 359 del 1992

105. I ricorrenti sostengono che l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 ha leso il loro diritto al rispetto dei beni, in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

1. La sentenza della Camera

106. Ritenendo che la questione relativa all'ingerenza legislativa riguardasse l'articolo 6 della Convenzione, la Camera ha ritenuto inutile esaminare separatamente se l'articolo 1 del Protocollo n. 1 era stato violato sotto questo profilo.

2. Tesi delle parti

a) I ricorrenti

107. I ricorrenti ricordano che prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992, avevano già subito l'espropriazione del terreno e presentato domanda giudiziale al fine di ottenere l'indennità che potevano legittimamente pretendere ai sensi della legge n. 2359 del 1865. Ora, con l'applicazione ai casi d'esproprio in corso ed alle procedure relative che li riguardavano, la legge in contestazione ha avuto per effetto di

privarli di una parte sostanziale dell'indennità che era stata promessa loro. L'intervento di questa legge costituisce dunque un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

b) Il Governo

108. Il Governo contesta che la nuova legge abbia avuto un'applicazione retroattiva. In ogni modo, il Governo sostiene che la Convenzione non impedisca la retroattività delle leggi, e dunque, anche supponendo che vi sia un'ingerenza legislativa, questa rientra nel margine di apprezzamento lasciato agli Stati ed è giustificata. Quanto al giusto equilibrio, fa osservare che il diritto all'indennità dei ricorrenti non è stato rimesso in discussione e che la disposizione criticata si è limitata a contenere la misura dell'indennità.

3. Considerazioni della Corte

109. Denunciando l'applicazione retroattiva al loro caso della legge del 1992, i ricorrenti lamentano di essere stati privati del loro diritto all'indennizzo quale previsto dalla legislazione precedentemente applicabile ai casi di esproprio del terreno.

La Corte ritiene che la censura dei ricorrenti a questo riguardo, si confonda, da una parte, con quella relativa all'insufficienza dell'indennità di esproprio (paragrafi 78 - 104) e, dall'altra, con quella che essi sollevano relativamente all'ingerenza legislativa nella procedura giudiziaria (paragrafi 111 - 133).

110. In definitiva, con riguardo alle conclusioni formulate nei paragrafi 104 e 133, la Corte non ritiene necessario esaminare separatamente, ai sensi dell'art.1 Prot. 1 la doglianza basata sull'interferenza legislativa.

II. LA VIOLAZIONE LAMENTATA DALL'ART. 6 § 1 DELLA CONVENZIONE IN RAGIONE DELLA MANCANZA DI EQUITÀ' DEL PROCESSO

111. I ricorrenti sostengono che l'adozione e l'applicazione dell'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 al loro processo costituisce un'ingerenza legislativa contraria al loro diritto ad un processo equo quale garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione che, nei passaggi pertinenti, dispone:

“1. Ogni persona ha diritto ad un'equa (...) udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale (...) ai fini della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile (...).”

A. La sentenza della Camera

112. La Camera ha ritenuto che il processo intrapreso dai ricorrenti per ottenere l'indennità di esproprio non era equo poiché le giurisdizioni nazionali si erano fondate sulla disposizione criticata per decidere della questione dell'indennità di esproprio per la quale erano state adite, ed ha ritenuto che ciò si traduceva in un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario per influire sulla conclusione della lite.

1. Tesi delle parti

a) I ricorrenti

113. I ricorrenti denunciano un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario per l'adozione e l'applicazione nei loro riguardi dell'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Lamentano in particolare di non aver usufruito di un processo equo poiché, allorché è stato deciso l'ammontare della loro indennità di esproprio, la questione sottoposta ai tribunali nazionali è stata definita dal legislatore e non dal potere giudiziario.

114. A questo riguardo, i ricorrenti rammentano che la disposizione controversa introduceva dei criteri per calcolare l'indennità di esproprio, in modo che questa era ridotta almeno del 50% in rapporto alla somma alla quale avevano diritto secondo la legge applicabile al momento dell'introduzione del processo di indennizzo davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria e al momento dell'espropriazione del terreno.

115. Quanto al diritto applicabile prima dell'entrata in vigore della disposizione contestata, i ricorrenti ricordano che le leggi n. 865 del 1971 e n. 385 del 1980 sono state dichiarate incostituzionali e di conseguenza sono state annullate con effetto retroattivo *ex tunc*. Non potrebbero perciò essere considerate applicabili nella fattispecie. La sola disposizione applicabile prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 *bis* era l'articolo 39 della legge del 1865 che garantiva ai ricorrenti un'indennizzo integrale (paragrafi 49-56 *supra*).

116. I ricorrenti precisano che la disposizione contestata è stata ispirata solo da considerazioni finanziarie che non rispondono certo ad un interesse pubblico essenziale che possa legittimare un'applicazione retroattiva e che tendeva unicamente a determinare l'esito dei processi pendenti in modo da favorire l'amministrazione convenuta.

117. I ricorrenti fanno inoltre notare che la Corte costituzionale ha ritenuto l'articolo 5 *bis* della legge conforme alla Costituzione sia perché si trattava di una misura provvisoria, sia perché rispondeva ad una congiuntura particolare. Ora, questa disposizione è rimasta in vigore fino al 30 giugno 2003 ed è ora trasposta nel Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione, in vigore da quella stessa data.

b) Il Governo

118. Nella lettera che chiedeva il rinvio della causa davanti alla Grande Camera e nelle osservazioni scritte e orali a quest'ultima, il Governo ha vivamente contestato la sentenza della Camera su questo punto.

119. A titolo preliminare, contesta che la nuova legge abbia avuto un'applicazione retroattiva, poiché essa si limitava, dopo aver modificato lo stato del diritto, a renderlo immediatamente applicabile ai giudizi in corso, secondo un principio correntemente applicato. Ad ogni modo, il governo sostiene che la Convenzione non vieta la retroattività delle leggi, e dunque, anche a supporre che vi sia stata un'ingerenza legislativa, questa riguarderebbe il margine di valutazione lasciato agli Stati e sarebbe giustificata.

120. Il Governo osserva ancora che al momento dell'occupazione del terreno e del decreto di espropriazione (rispettivamente a marzo 1981 e a marzo 1983) i criteri introdotti dalla legge n. 865 del 1971 e ripresi dalla legge n. 385 del 1980 erano ancora in vigore poiché la decisione che ha dichiarato quest'ultima legge incostituzionale è intervenuta solo il 15 luglio 1983.

Ora, i criteri d'indennità dichiarati incostituzionali erano meno favorevoli ai ricorrenti di quelli introdotti dall'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Se si era in un contesto di successione di leggi, con abrogazione della legge precedente ad opera della legge più recente, sarebbero le disposizioni dichiarate incostituzionali che si applicherebbero nella fattispecie, dato che il diritto all'indennizzo è nato nel momento dell'esproprio. In questa ipotesi, si potrebbe dunque sostenere che in mancanza di una modificazione legislativa *in malam partem*, cioè in assenza di ripercussioni negative che derivino dall'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992, la nuova legge non costituisce un'ingerenza nei diritti dei ricorrenti.

121. Tuttavia, il Governo ammette che nella fattispecie non si è in un contesto di abrogazione legislativa e di successione di leggi nel tempo. Ricorda a questo proposito che le sentenze della Corte costituzionale hanno una portata "retroattiva": le leggi dichiarate incostituzionali perdono il loro effetto e le leggi precedentemente in vigore "rivivono" (paragrafi 49-56 *supra*). Riconosce anche che le sentenze della Corte costituzionale hanno comportato l'annullamento delle due leggi in questione dall'inizio, e che hanno fatto "rivivere" la disposizione della legge generale sull'esproprio del 1865, che ha immediatamente dispiegato i suoi effetti. Il Governo osserva che le giurisdizioni nazionali potevano pertanto riapplicare subito i criteri d'indennizzo previsti dalla legge del 1865.

122. Detto ciò il Governo sostiene che la legge contestata dai ricorrenti s'iscrive nel processo politico cominciato nel 1971, che tende ad allontanarsi dalla legge generale sull'esproprio del 1865 per andare al di là dei principi superati di un'economia liberale. Sotto questo punto di vista, le dichiarazioni di incostituzionalità sarebbero state un "vuoto" poiché il fatto

che la legge del 1865 ridispiagava i suoi effetti non rispondeva alle esigenze di politica economica e sociale che guidavano il legislatore. Da questo punto di vista l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 avrebbe dunque colmato una lacuna.

123. Il Governo osserva che l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 è stato molto verosimilmente ispirato da ragioni finanziarie e rispondeva alla preoccupazione di controllare le finanze pubbliche. La Corte non potrebbe criticare queste considerazioni.

124. Infine, il Governo osserva che l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 non è stato adottato per influenzare l'esito del processo intentato dai ricorrenti.

125. Conclude che l'applicazione della disposizione contestata alla causa dei ricorrenti non solleva alcun problema riguardo alla Convenzione. Per supportare le sue tesi, il Governo si riferisce specificamente alle sentenze *Forrer-Niedenthal c. Germania* (n. 47316/99, 20 febbraio 2003), *OGIS-Istituto Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia* (nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004) e *Bäck c. Finlandia*, (n. 37598/97, CEDH 2004-VIII).

2. Considerazioni della Corte

126. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, in materia civile non è vietato al potere legislativo regolamentare con delle nuove disposizioni aventi portata retroattiva, i diritti che derivano dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6 della Convenzione, si oppongono, salvo per imperative esigenze di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influire sullo svolgimento giudiziario di una causa (*Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia* [GC], n° 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII ; *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n° 301-B ; *Papageorgiou c. Grecia*, sentenza del 22 ottobre 1997, Raccolta 1997-VI).

127. La Corte rammenta che prima dell'entrata in vigore dell'art. 5 - bis L. n. 359 del 1992, considerate le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale italiana il 25 gennaio 1980 e il 15 luglio 1983, la legge applicabile alla fattispecie era la legge n. 2359 del 1865 (paragrafi 49 - 56 sopra cit.), che prevede all'art. 39 il diritto di essere indennizzato in misura pari al valore venale del bene. Come conseguenza della disposizione impugnata, i ricorrenti hanno subito una sostanziale diminuzione del loro indennizzo.

128. Modificando il diritto applicabile agli indennizzi risultati dagli espropri in corso e alle relative procedure giudiziarie pendenti, fatta eccezione di quelle in cui il principio di indennizzo ha formato oggetto di

decisione irrevocabile, l'art. 5 bis della L. n. 359 del 1992 ha applicato un nuovo regime di indennizzo a delle situazioni sorte prima che esso entrasse in vigore e che avevano già dato luogo a dei crediti risarcitori - e anche a delle procedure pendenti a quella data - producendo così un effetto retroattivo.

129. Per effetto dell'applicazione di questa disposizione, i proprietari dei terreni espropriati sono stati privati di una parte sostanziale dell'indennità a cui avrebbero avuto precedentemente diritto in virtù della legge n. 2359 del 1865.

130. Così, anche se la procedura giudiziaria non è stata annullata ai sensi dell'art. 5 - bis della L. n. 359 del 1992, la disposizione in questione, applicabile alla procedura giudiziaria che i ricorrenti avevano intrapreso e che era in corso, ha avuto per effetto di modificarne definitivamente l'esito, definendo retroattivamente i termini della questione a loro svantaggio.

Se il Governo sostiene che la disposizione legislativa in esame non si riferiva specificatamente alla presente causa, nè ad alcuna in particolare, la Corte ritiene che, poichè era immediatamente applicabile, ha avuto per effetto di influire negativamente sulle procedure in corso del tipo di quella intentata dai ricorrenti. La disposizione contestata aveva comunque manifestamente per oggetto, ed ha avuto per effetto, di modificare il criterio indennitario applicabile, anche nel caso di procedimenti giudiziari in corso, ai quali lo Stato era parte (*Anagnostopoulos e altri c. Grecia*, n° 39374/98, §§ 20-21, CEDU 2000-XI).

131. Senza dubbio l'applicabilità alle indennità non definite e alle procedure pendenti non potrebbe, in sè, costituire un problema sotto il profilo della Convenzione, non essendo impedito al legislatore, in linea di principio, di intervenire nella materia civile per modificare lo stato del diritto con una legge immediatamente applicabile (*OGIS-Institut Stanislas, OGEc Saint-Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia*, n° 42219/98 e 54563/00, § 61, 27 maggio 2004 ; *Zielinski et Pradal & Gonzalez e altri c. Francia* [GC], n. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII).

Ciononostante, nella specie, l'art. 5 - bis della L. n. 359 del 1992 ha semplicemente soppresso retroattivamente una parte essenziale dei crediti indennitari, di elevato ammontare, che i proprietari espropriati, come i ricorrenti, avrebbero potuto pretendere dagli espropri. Al riguardo, la Corte ricorda di aver appena constatato che l'indennità concessa ai ricorrenti non era adeguata, considerato il suo modesto ammontare e l'assenza di ragioni di pubblica utilità che possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato del bene (paragrafi 103 - 104 sopra cit.).

132. Secondo la Corte, il Governo non ha dimostrato che le considerazioni da lui invocate - cioè le considerazioni finanziarie e la volontà del legislatore di porre in essere un programma politico - consentivano di far risultare "l'interesse generale retroattivo, che è riconosciuto in alcuni casi (*National & Provincial Building Society, Leeds*

Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regno Unito, sentenza del 23 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII*; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia*, n° 42219/98 e 54563/00, § 61, 27 maggio 2004; *Forrer-Niedenthal c. Germania*, n° 47316/99, 20 febbraio 2003; *Bäck c. Finlandia*, n° 37598/97, CEDU 2004-VIII).

133. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 6.1 della Convenzione.

III. SULLA VIOLAZIONE LAMENTATA DALL'ART. 6.1 DELLA CONVENZIONE IN RAGIONE DELLA ECCESSIVA DURATA DELLA PROCEDURA

134. I ricorrenti sostengono che il giudizio intrapreso al fine di ottenere l'indennità di esproprio ha ignorato il principio del "termine ragionevole" di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione, così formulato:

"1. Ogni persona ha diritto ad un'equa (...) udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale (...) ai fini della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile (...)"

A. Eccezione preliminare del Governo di non esperimento delle vie di ricorso interne

135. Come davanti alla Camera, il Governo convenuto sostiene che i ricorrenti non abbiano esperito le vie di ricorso interne per quanto riguarda la doglianza derivante dalla durata eccessiva del processo.

1. La sentenza della Camera

136. Nella decisione sulla ricevibilità resa il 27 marzo 2003, la Camera ha respinto l'eccezione del Governo, secondo il seguente ragionamento:

"La Corte ha proceduto ad un esame comparativo delle cento sentenze della Corte di cassazione disponibili ad oggi. Essa ha potuto constatare che è stata fatta applicazione costante dei principi evidenziati nelle due cause citate dai ricorrenti (cfr la parte "Il diritto e la pratica interni pertinenti"), vale a dire che il diritto ad un termine ragionevole non è considerato come un diritto fondamentale e che la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo non sono direttamente applicabili in materia di equa soddisfazione.

La Corte non ha trovato alcun caso in cui la Corte di cassazione abbia preso in considerazione una doglianza perché l'ammontare accordato dalla Corte d'appello era insufficiente in rapporto al presunto pregiudizio o inadeguato in rapporto alla giurisprudenza di Strasburgo. In effetti si tratta di doglianze rigettate dalla Corte di cassazione poiché considerate o come questioni di fatto non di sua competenza o come questioni sollevate alla luce di disposizioni che non sono direttamente applicabili.

(...)

Tenuto conto di questi elementi, la Corte conclude che i ricorrenti non avevano alcun interesse a ricorrere in cassazione, poiché la loro doglianza riguardava l'ammontare dell'indennità percepita e ricadeva dunque nelle ipotesi di cui sopra. Inoltre, gli interessati correvano il rischio di essere condannati alle spese processuali.

In conclusione la Corte ritiene che nella fattispecie i ricorrenti non erano tenuti, ai fini dello sfruttamento delle vie di ricorso, a ricorrere in cassazione. Dunque la prima eccezione del Governo deve essere respinta.

Questa decisione non rimette tuttavia in causa l'obbligo di depositare una domanda d'indennizzo fondata sulla legge Pinto presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione con riserva che spetta alla competenza dei tribunali nazionali applicare la legge su citata conformemente allo spirito della Convenzione e, di conseguenza, che il ricorso sia effettivo".

137. Con sentenza del 29 luglio 2004, la Camera ha respinto l'eccezione che il Governo aveva sollevato nuovamente, ritenendo che gli argomenti avanzati da questo non erano di natura tale da rimettere in causa la decisione sulla ricevibilità (paragrafi 59-62 della sentenza della Camera).

2. *Tesi delle parti*

a) **Il Governo**

138. Il Governo sostiene che i ricorrenti non abbiano sfruttato le vie di ricorso interne, poiché non hanno contestato davanti alla Corte di cassazione la decisione della Corte d'appello di Reggio Calabria.

Secondo lui, nella decisione sulla ricevibilità, la Corte ha a torto dichiarato che il ricorso in cassazione non era una via di ricorso interno da sfruttare. Esso sostiene che la Corte di cassazione avrebbe potuto esaminare la doglianza dei ricorrenti relativa all'insufficienza dell'indennità accordata dalla Corte d'appello ai sensi della legge Pinto in rapporto alla somma che avrebbero potuto ottenere secondo la giurisprudenza della Corte ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione.

Per sostenere questa tesi il Governo fa riferimento alle quattro sentenze rese dalle Sezioni unite della Corte di cassazione il 26 gennaio 2004 nn. 1338, 1339, 1340 e 1341 (paragrafi 63-64 *supra*).

b) **I ricorrenti**

139. I ricorrenti si oppongono all'eccezione del Governo e ritengono che la Grande Camera dovrebbe confermare la decisione sulla ricevibilità del 27 marzo 2003 e la sentenza del 29 luglio 2004, nelle quali la Camera ha respinto la detta eccezione.

Osservano poi che il cambiamento di giurisprudenza della Corte di cassazione, sulla base del quale il Governo reitera la sua eccezione, è intervenuto solo posteriormente alla decisione sulla ricevibilità e dopo che

la decisione della Corte d'appello resa sulla fattispecie aveva acquisito l'autorità della cosa giudicata.

3. Considerazioni della Corte

140. In virtù dell'art. 1, secondo cui “Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti dal Titolo primo della presente Convenzione”, la posa in opera e la tutela dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione riguarda in primo luogo le autorità nazionali. Il meccanismo di tutela davanti alla Corte riveste dunque un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di salvaguardia dei diritti dell'Uomo.

Questa sussidiarietà è espressa dagli artt. 13 e 35.1 della Convenzione.

141. La finalità dell'art. 35.1, che enuncia la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, è quella di fornire l'occasione agli Stati contraenti di prevenire o di rimediare alle violazioni lamentate contro di loro prima che sia adita la Corte (vedere, tra gli altri, la sentenza *Selmouni c. Francia* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola dell'art. 35.1 si basa sull'ipotesi, incorporata dall'art. 13 (con il quale presenta delle strette affinità), che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione allegata (*Kudła c. Polonia* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

142. Nondimeno, le disposizioni dell'art. 35 della Convenzione esigono l'esaurimento solo dei ricorsi relativi alle pretese violazioni al tempo stesso accessibili e adeguati. Essi devono presentare un sufficiente grado di certezza non solamente in teoria ma anche in pratica, senza il quale sono privi dell'effettività e accessibilità desiderata (vedere, specialmente, le sentenze *Vernillo c. Francia*, sentenza del 20 febbraio 1991, serie A n° 198, pp. 11-12, § 27 ; *Dalia c. Francia*, sentenza del 19 febbraio 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 87-88, § 38 ; *Mifsud c. Francia* (dec.) [GC], n° 57220/00, CEDU 2002-VIII).

143. Adottando la legge Pinto, l'Italia ha introdotto un ricorso esclusivamente indennitario per il caso di violazione del principio del termine ragionevole (paragrafo 62 sopra cit.).

144. La Corte ha già stabilito che il ricorso dinanzi le Corti d'appello introdotto dalla legge Pinto era accessibile e che niente consentiva di dubitare della sua efficacia (*Brusco c. Italia* (dec.), n° 69789/01, CEDU 2001-IX). Inoltre, considerata la natura della legge Pinto e il contesto nel quale è intervenuta, la Corte ha dichiarato in seguito che era giustificato fare un'eccezione al principio generale secondo cui la condizione dell'esaurimento deve essere valutata al momento dell'introduzione del ricorso. Ciò vale non solo per i ricorsi introdotti dopo la data di entrata in vigore della legge ma anche per i ricorsi che, alla data in questione, erano già iscritti al ruolo della Corte. Essa aveva preso in particolare considerazione la disposizione transitoria di cui all'art. 6 della legge Pinto

(paragrafo 62 sopra cit.) , che offriva ai ricorrenti italiani una concreta possibilità di ottenere un rimedio alla loro doglianza al livello interno per tutti i ricorsi pendenti davanti alla Corte e non ancora dichiarati ricevibili (Brusco, *ibidem*).

145. Nella presente causa, la Camera ha ritenuto che, quando un ricorrente si lamenta solo dell'ammontare dell'indennizzo e della differenza sussistente tra quello e l'importo che gli sarebbe stato accordato ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, l'interessato non è tenuto, ai fini dell'esaurimento delle vie di ricorso interno, a ricorrere in Cassazione avverso la decisione della Corte d'appello.

Per pervenire a questo risultato, la Camera si è basata sull'esame di un centinaio di sentenze della Corte di cassazione, nelle quali non ha trovato nessun caso in cui quest'ultima aveva preso in considerazione un ricorso relativo al fatto che l'importo stabilito dalla Corte d'appello era insufficiente rispetto al pregiudizio allegato o inadeguato alla giurisprudenza di Strasburgo (*Scordino c. Italia* (dec.), n° 36813/97, CEDU 2003-IV ; vedere l'estratto al paragrafo 136 sopra cit.).

146. Ora, la Corte osserva che, il 26 gennaio 2004, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, ha annullato quattro decisioni riguardanti casi in cui l'esistenza o l'ammontare del danno morale erano contestati. Così facendo, essa ha stabilito il principio secondo cui "la determinazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte d'appello ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, benchè fondata per natura sull'equità, deve intervenire in un contesto definito del diritto, in quanto si deve far riferimento alle somme stabilite, in casi simili, dalla Corte di Strasburgo, dalle quali è consentito discostarsi, ma solo in modo ragionevole" (paragrafo 63 sopra cit.).

147. La Corte prende nota di questo mutamento giurisprudenziale e apprezza gli sforzi effettuati dalla Corte di cassazione per conformarsi alla giurisprudenza europea. Essa ricorda inoltre di aver giudicato ragionevole ritenere che il mutamento giurisprudenziale, e particolarmente la sentenza n. 1340 della Corte di cassazione non poteva più essere ignorata dal pubblico dalla data del 26 luglio 2004. Conseguentemente, essa ha considerato che a partire da questa data si deve pretendere che i ricorrenti facciano uso di questi ricorsi ai fini dell'art. 35.1 della Convenzione (*Di Sante c. Italia* (dec.), n° 56079/00, 24 giugno 2004, e, *mutatis mutandis*, *Broca e Texier-Micault c. Francia*, n° 27928/02 e 31694/02, § 20, 21 ottobre 2003).

148. Nella specie, la Grande Camera, così come la Camera, osserva che il termine per ricorrere in Cassazione era già trascorso alla data del 26 luglio 2004 e ritiene che, in queste circostanze, i ricorrenti erano esonerati dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interno.

149. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ritiene che questa eccezione debba essere rigettata.

B. Eccezione preliminare del Governo riguardante l'assenza della qualità di «vittima»

150. Come davanti alla Camera, il Governo sostiene che accordando un'indennità ai ricorrenti, la Corte d'appello di Reggio Calabria non solo ha riconosciuto la violazione del diritto ad un processo in un termine ragionevole ma ha anche riparato il danno subito. Di conseguenza i ricorrenti hanno perduto la qualità di "vittima".

1. La sentenza della Camera

151. Nella sentenza sulla ricevibilità, la Camera ha affermato che, benché il giudice nazionale abbia riconosciuto la violazione, i ricorrenti potevano continuare a ritenersi "vittime" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, dato che l'indennità ottenuta a livello nazionale in base alla legge Pinto non era tale da riparare il danno subito.

2. Tesi delle parti

a) Il Governo

152. Secondo il Governo convenuto, i ricorrenti non sono più "vittime" della violazione presunta poiché hanno ottenuto dalla Corte d'appello una sentenza che constatava il superamento del "termine ragionevole", nonché un'indennità.

153. Quanto alla somma ottenuta in base alla legge Pinto, essa non potrebbe essere rimessa in causa dalla Corte, poiché il giudice nazionale ha deciso equitativamente e nel quadro del margine di valutazione di cui beneficia in materia di equa soddisfazione. La valutazione del livello di indennità esulerebbe dunque dalla competenza della Corte, in nome del principio di sussidiarietà e del margine di valutazione lasciato agli Stati.

A questo riguardo, il Governo osserva che la questione di sapere se un danno esiste e qual è la sua estensione rientra nella valutazione delle prove da parte del giudice nazionale ed è, in linea di principio sottratta alla valutazione del giudice sovranazionale. Se certamente la Corte ha il potere di controllare che la sentenza sottoposta al suo esame è motivata in modo che non sia né manifestamente irragionevole, né arbitraria e che sia conforme alla logica ed agli insegnamenti realmente verificatisi nel contesto sociale, non potrebbe per contro imporre i propri criteri e sostituire la sua convinzione a quella del giudice nazionale per quanto riguarda la valutazione degli elementi probatori.

154. Inoltre, il Governo fa osservare che la Corte deve cercare un giusto equilibrio fra l'esigenza di chiarezza ed il rispetto di principi quali il margine di valutazione degli Stati e il principio di sussidiarietà. La ricerca di questo equilibrio dovrebbe essere governata dalla regola generale secondo la quale a qualsiasi elemento di valutazione il cui enunciato rimane

indefinito o vago nella giurisprudenza di Strasburgo deve corrispondere il più grande rispetto per il margine di valutazione equivalente di cui ogni Stato ha il diritto di beneficiare senza timore di essere in seguito sconfessato dalla Corte.

155. Il Governo si sofferma poi a spiegare i criteri utilizzati nel diritto italiano in materia di pregiudizio morale.

Secondo la legge Pinto, solo gli anni che superano la durata media che si possa considerare ragionevole devono essere presi in considerazione per la valutazione del danno. Inoltre l'esistenza del danno morale non deriva implicitamente dalla constatazione di violazione. Al contrario, il danno morale deve essere determinato e provato conformemente alle disposizioni pertinenti del codice civile. La Corte di cassazione ha però affermato che il danno morale era una conseguenza automatica della constatazione della violazione del termine ragionevole, e che il ricorrente non aveva da ora in poi bisogno di dimostrarlo. Secondo la alta giurisdizione, tocca allo Stato dimostrare il contrario, cioè fornire la prova, se del caso, che il termine di attesa esorbitante di una sentenza giudiziaria non abbia causato ansia o disagio, ma che sia stato al contrario di vantaggio per la parte ricorrente, o che la parte ricorrente fosse consapevole di aver intrapreso un processo o abbia dato prova di aver resistito in un grado di giudizio sulla base di argomentazioni erranee (Corte di cassazione 29.3 – 11.5.2004 n. 8896), come, per esempio, allorché sapeva per certo sin dall'inizio che non aveva alcuna possibilità di successo.

156. Il Governo fa infine osservare che ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, la Corte accorda un'equa soddisfazione quando è opportuno, e talvolta afferma che è sufficiente la constatazione di violazione. Questa possibilità dovrebbe essere accordata anche agli Stati, che devono allo stesso modo poter modulare le indennità da accordare e perfino non accordare alcuna indennità in certi casi.

157. Il Governo chiede in seguito alla Corte di esplicitare i diversi elementi del ragionamento che la conducono alle sue decisioni, sia nelle parti concernenti la violazione sia per ciò che riguarda l'equa soddisfazione. Ritene che sulla linea delle giurisdizioni nazionali la Corte dovrebbe indicare, in ogni fattispecie, il numero di anni che deve essere considerato come "normale" per grado di processo, e la durata che può essere accettabile in funzione della complessità della causa, l'estensione dei ritardi imputabili a ogni parte, il peso della posta in gioco del processo, l'esito di questo ed il criterio di calcolo dell'equa soddisfazione che deriva da questi elementi.

158. In udienza, il Governo ha indicato, infine, che per quanto riguardava le spese di procedura, i ricorrenti non avevano ottenuto che un rimborso parziale dal giudice, perché una delle parti citate in giudizio non aveva legittimazione.

159. Per tutti questi motivi, il Governo ritiene che i ricorrenti non debbano essere più considerati “vittime” della violazione riguardante la durata eccessiva del processo.

b) I ricorrenti

160. I ricorrenti si ritengono comunque “vittime” della violazione presunta, nella misura in cui la somma che è stata loro concessa dalla Corte d’appello è irrisoria e si discosta eccessivamente dai livelli di indennità accordati dalla Corte.

161. Riferendosi alla sentenza *Holzinger c. Austria (n. 1)* (n. 2345/94, § 21, CEDU 2001-I), i ricorrenti sostengono che la Corte abbia il potere di valutare l’ammontare dell’indennità ottenuta a livello nazionale per giudicare la loro qualità di vittime. Così facendo, può paragonare questa somma con quella che avrebbe concesso a titolo di equa soddisfazione.

162. I ricorrenti contestano la tesi secondo la quale, una volta constatata la violazione del principio del “termine ragionevole”, può esserci una mancanza di indennizzo. Secondo loro, allorché il giudice conclude per la durata eccessiva del processo, ciò implica che si è “rubato del tempo” agli interessati. Ora, poichè questo tempo non può essere restituito, s’impone un indennizzo pecuniario, senza il quale la violazione permane. A questo riguardo, i ricorrenti parlano di “danno minimo” che deriva implicitamente dalla constatazione della violazione e che sarebbe uguale per tutti. A questa somma minima, bisognerebbe in seguito aggiungere delle somme che tengano conto di altri fattori, quali la posta in gioco per l’interessato(a), da valutarsi caso per caso.

163. Dato che il ricorso introdotto dalla legge Pinto è unicamente indennitario e che manca di qualsiasi criterio che consenta di prevenire la violazione, i ricorrenti sostengono che l’indennità – perché sia considerata suscettibile di riparare il danno presunto – deve essere di un livello sufficiente, cioè deve presentare un rapporto ragionevole con le cifre accordate dalla corte.

D’altronde, i ricorrenti fanno osservare che le somme accordate dai giudici nazionali nelle cause di diffamazione o di lesioni sono nettamente più elevate delle somme concesse dalla Corte a titolo di danno morale nelle cause di durata del processo.

164. In conclusione, un paragone fra l’indennità ricevuta a livello nazionale e le somme concesse dalla Corte a titolo di equa soddisfazione è non solo possibile, ma anche necessario.

165. I ricorrenti fanno osservare che nel loro caso, l’indennità che è stata loro accordata in conformità con la legge Pinto era di 2.450 EUR, somma che, secondo la Camera, corrisponde al 10% circa della somma che la Corte avrebbe concesso in un caso simile. Inoltre, le spese processuali poste a loro carico sono di 1.500 EUR, più 20% di IVA (tassa sul valore aggiunto) e 2% di CAP (contributi alla cassa di previdenza degli avvocati), cioè di 1.834

EUR. Conseguentemente, l'indennità realmente accordata, una volta dedotte le spese processuali, ammonta a 614,00 EUR, e cioè a 153,50 EUR ciascuno.

3. I terzi interventori

a) I governo ceco

166. Secondo il Governo ceco, la Corte dovrebbe limitarsi a verificare la conformità alla Convenzione delle conseguenze che derivano dalle scelte di politica giurisprudenziale operate dalle giurisdizioni interne e tale verifica dovrebbe essere più o meno rigorosa in funzione del margine di valutazione che la Corte accorda alle autorità nazionali. Dovrebbe unicamente assicurarsi che le autorità interne, conformemente all'articolo 13 della Convenzione, rispettino i principi che si evincono dalla sua giurisprudenza o applichino le disposizioni nazionali in modo di permettere agli interessati di beneficiare di un livello di protezione – dei loro diritti e delle loro libertà garantiti dalla Convenzione – superiore o equivalente a quello di cui beneficerebbero se le autorità interne applicassero direttamente le disposizioni della Convenzione. La Corte non dovrebbe superare questo limite se non nel caso in cui i risultati a cui le autorità interne sono pervenute appaiono chiaramente arbitrari.

167. Il Governo ceco ammette che il carattere adeguato della somma concessa a livello interno è uno dei criteri di effettività di un ricorso indennitario ai sensi dell'articolo 13. Tuttavia, considerato l'ampio margine di cui dovrebbero beneficiare la Parti contraenti nell'esecuzione dell'articolo 13, ritiene che la Corte non dovrebbe in seguito esercitare che un "controllo limitato", dunque confinato alla verifica che le autorità nazionali non abbiano viziato di un "manifesto errore di valutazione" il loro apprezzamento del danno morale causato dalla durata eccessiva di un procedimento giudiziario.

168. Peraltro il Governo ceco, che vuole dotare il suo paese di una via di ricorso indennitario oltre al ricorso di natura preventiva già esistente, chiede alla Corte di fornire delle direttive di massima a questo riguardo affinché sia messo in opera un ricorso che non si presta a contestazione sotto il profilo della sua efficacia.

b) Il governo polacco

169. Per il Governo polacco, la valutazione delle circostanze della fattispecie al fine di sapere se vi è stato un superamento del "termine ragionevole" fa parte dell'esame degli elementi di prova condotto dalle giurisdizioni nazionali. Ci si può dunque chiedere in che misura un organo sovranazionale può intervenire in questo processo. E' peraltro comunemente ammesso che, nella maggior parte dei casi, i fatti sono stabiliti dalle giurisdizioni nazionali e che il compito della Corte si limita all'esame della

conformità dei fatti con la Convenzione. Sembra che nella sua giurisprudenza la Corte si sia limitata a verificare se la giurisdizione nazionale che delibera nel quadro del processo interno in precedenza da essa stessa approvato aveva correttamente applicato le regole generali al caso concreto. Ora, in assenza di indicazioni precise che consentano di valutare le circostanze e di calcolare l'ammontare dell'indennizzo, non vi è alcun motivo di contestare le decisioni delle giurisdizioni nazionali. Conviene a questo riguardo non dimenticare la libertà di cui gode il giudice nazionale nella valutazione dei fatti e degli elementi di prova.

170. Inoltre nelle circostanze molto particolari di certe cause, la sola constatazione di una violazione è sufficiente a rispondere all'esigenza di ricorso effettivo e costituisce un indennizzo sufficiente. Questa regola è stata chiaramente stabilita nella giurisprudenza della Corte concernente altri articoli della Convenzione. Inoltre, in certi casi, la durata eccessiva del processo può essere favorevole alle parti ed un eventuale indennizzo a questo titolo sarebbe dunque estremamente contestabile.

c) Il governo slovacco

171. Per il Governo slovacco, la Corte dovrebbe adottare lo stesso approccio che ha quando valuta il carattere equo di un processo, problema per il quale ritiene che non le competa di conoscere gli errori di fatto o di diritto che sarebbero stati commessi da una giurisdizione interna, salvo se e nella misura in cui potrebbero aver leso i diritti e le libertà salvaguardate dalla Convenzione. D'altronde, se la Convenzione garantisce all'articolo 6 il diritto ad un processo equo, non per questo regola l'ammissibilità delle prove o la loro valutazione, materia che compete quindi precipuamente al diritto interno e alle giurisdizioni nazionali. Così, allorchè esamina le decisioni delle giurisdizioni nazionali relative alle somme concesse per il danno morale derivante dalla lentezza di un processo, la Corte dovrebbe lasciare uno spazio sufficiente al potere discrezionale dei tribunali a questo riguardo, in quanto questi si pronunciano sui ritardi dei processi secondo gli stessi suoi criteri – pur essendo meglio collocati per analizzarne le cause e le conseguenze e dunque per determinare il danno morale equitativamente.

172. Il Governo slovacco nota che le sentenze della Corte costituzionale slovacca concernenti i ritardi dei processi sono molto più dettagliate delle sentenze della Corte. Allorchè la Corte esamina le sentenze delle giurisdizioni nazionali concernenti le somme concesse per danno morale, dovrebbe chiedersi unicamente se queste decisioni sono manifestamente arbitrarie e ingiuste, e non se le somme accordate dalla Corte nelle circostanze analoghe sono nettamente superiori. D'altronde, il governo slovacco trova logico che le somme concesse dalle giurisdizioni nazionali per la lentezza del processo siano inferiori alle somme concesse dalla Corte, tenuto conto del fatto che le persone lese possono ottenere un indennizzo

effettivo e rapido nel loro paese senza dover adire questa autorità internazionale.

4. Considerazioni della Corte

a) Richiamo del contesto particolare delle cause di eccessiva durata dei giudizi

173. Innanzitutto, la Corte osserva che essa deve rispondere alle osservazioni di diversi governi riguardanti la mancanza di precisione nelle sue sentenze per quanto riguarda sia le ragioni che inducono alla constatazione della violazione, sia le somme concesse per danno morale.

174.°Essa tiene a precisare che, se è stata portata a pronunciarsi su altrettanti casi riguardanti la durata della procedura, ciò dipende dal fatto che alcune Parti contraenti hanno mancato, nel corso degli atti, di adeguarsi all'esigenza del « termine ragionevole » stabilito dall'art. 6.1, e non hanno previsto delle vie di ricorso interne per questo genere di ricorso.

175. La situazione è aggravata dal fatto che da alcuni paesi, tra cui l'Italia, provengono un gran numero di ricorsi. La Corte ha già avuto occasione di sottolineare le serie difficoltà provocate dall'incapacità dello Stato italiano di risolvere la situazione. Al riguardo, essa si esprime nel modo seguente:

« La Corte sottolinea, inoltre, di aver reso dal 25 giugno 1987, data della sentenza *Capuano c. Italia* (serie A n. 119), 65 sentenze dichiarative di violazione dell'art. 6.1 per procedimenti protrattisi oltre il « termine ragionevole » davanti ai tribunali civili di diverse regioni italiane. Analogamente, in applicazione dei vecchi artt. 31 e 32 della Convenzione, più di 1.400 rapporti della Commissione hanno dato luogo a constatazioni, da parte del Comitato dei Ministri, di violazione dell'art. 6 da parte dell'Italia per la medesima ragione.

La reiterazione delle violazioni constatate dimostra che vi è un accumulo di inadempienze di identica natura e molto numerose perchè si possa considerarle incidenti isolati. Tali inadempienze riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di nessuna via di ricorso interna.

Tale acumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione. °»

(*Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, *Ferrari c. Italia* [GC], n° 33440/96, § 21, 28 luglio 1999 ; *A.P. c. Italia* [GC], n° 5265/97, § 18, 28 luglio 1999 ; *Di Mauro c. Italia* [GC], n° 34256/96, § 23, CEDH 1999-V).

176. Anche la Corte, così come la Commissione, dopo avere per diversi anni valutato le cause dei ritardi imputabili alle parti nel quadro delle norme processuali italiane, è stata costretta a riformare la redazione delle sue sentenze e decisioni, cosa che le ha permesso di pronunciare dopo il 1999 più di 1.000 sentenze contro l'Italia in materia di durata dei procedimenti civili. Ora, un tale approccio ha reso necessario, per la determinazione del

danno morale nel quadro dell'applicazione dell'art. 41, stabilire un tariffario basato sull'equità, al fine di pervenire a risultati equivalenti in casi simili.

Tutto ciò ha portato la Corte a dei livelli di indennizzo che sono più elevati rispetto a quelli praticati dagli organi della Convenzione prima del 1999, e che possono differire da quelli applicati in caso di constatazione di altre violazioni. Questo aumento, lungi dal rivestire un carattere punitivo, aveva una duplice finalità: da un lato, mirava a sollecitare lo Stato a trovare una soluzione appropriata e accessibile per tutti e, d'altro lato, permetteva ai ricorrenti di non essere penalizzati a causa della mancanza di vie di ricorso interne.

177. La Corte tiene ugualmente a sottolineare che essa mantiene lo stesso orientamento per quanto riguarda la valutazione dei ritardi in materia di equa soddisfazione. Quanto problema del superamento del termine ragionevole, ricorda che si deve avere riguardo alle circostanze della causa e ai criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza, in particolare la complessità della questione, il comportamento del ricorrente e quello delle autorità competenti, nonché la posta in gioco per l'interessato (vedere, tra le molte altre, la sentenza *Comingersoll c. Portogallo* citata, § 19). Inoltre, un'analisi più attenta delle numerose sentenze successive alla Bottazzi permetterà al Governo di capire la logica interna sottostante alle decisioni della Corte relative agli indennizzi concessi nelle sue decisioni, in cui gli importi variano esclusivamente in funzione delle circostanze particolari di ciascuna causa.

b) Principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte

178. Quanto alle osservazioni riguardanti il principio di sussidiarietà, ivi comprese quelle formulate dai terzi interventori, la Corte sottolinea che ai sensi dell'art. 34 della Convenzione essa « può essere investita da una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica (...) che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli (...) »

179. La Corte ricorda che spetta in primo luogo alle autorità nazionali porre rimedio ad una lamentata violazione della Convenzione. A questo proposito, il problema di sapere se un ricorrente può pretendersi vittima di una lamentata mancanza si pone in tutti gli stadi della procedura con riguardo alla Convenzione (*Bourdov c. Russia*, n° 59498/00, § 30, CEDH 2002-III).

180. La Corte ricorda altresì che una decisione o misura favorevole al ricorrente non è sufficiente, in principio, a negargli la qualità di «vittima», a meno che le autorità nazionali abbiano riconosciuto espressamente o nella sostanza, e successivamente riparato, la violazione della Convenzione (vedere, per esempio, *Eckle c. Germania*, sentenza del 15 luglio 1982, serie A n° 51, p. 32, §§ 69 e successivi., *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, Raccolta 1996-III, p. 846, § 36, *Dalban c. Romania* [GC], n° 28114/95, §

44, CEDH 1999-VI et *Jensen c. Danimarca* (dec.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

181. Il problema di sapere se una persona può ancora pretendersi vittima di una lamentata violazione della Convenzione comporta essenzialmente per la Corte dedicarsi a un esame ex post facto della situazione della persona interessata. Come essa ha già stabilito in altri casi di durata della procedura, il fatto di sapere se la persona interessata ha ottenuto un risarcimento per il danno che gli è stato provocato - comparabile con l'equa soddisfazione di cui parla l'art. 41 della Convenzione - riveste importanza. Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, quando le autorità nazionali hanno constatato una violazione e la loro decisione costituisce un rimedio appropriato e sufficiente per quella violazione, la parte interessata non può più considerarsi vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione (*Holzinger c. Austria*(n° 1), n° 23459/94, § 21, CEDH 2001-I).

182. In quanto le parti sembrano collegare il problema della qualità di vittima a quello più generale dell'efficacia del ricorso, e si augurano di avere delle direttive per creare le vie di ricorso interne più efficaci possibili, la Corte si propone di affrontare questo punto da una prospettiva più ampia, dando delle indicazioni certe sulle caratteristiche che dovrebbe presentare tale ricorso interno, fermo restando che, in questa categoria di cause, la possibilità per il ricorrente di pretendersi vittima dipenderà dalla riparazione che il ricorso interno gli avrà fornito.

183. °E' giocoforza constatare che il miglior rimedio in assoluto è, come in molti altri campi, la prevenzione. La Corte ricorda che ha affermato in molte occasioni che l'art. 6.1. obbliga gli Stati contraenti a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le loro giurisdizioni possano assolvere ad ognuna delle sue esigenze, in particolare per quanto riguarda il termine ragionevole (vedere, fra molte altre, *Süßmann c. Germania*, sentenza del 16 settembre 1996, *Raccolta* 1996-IV, p. 1174, § 55 e *Bottazzi*, sentenza citata, § 22). Quando un sistema giudiziario è deficitario a questo riguardo, la soluzione più efficace è costituita da un ricorso che permetta di far accelerare la procedura al fine di evitare una durata eccessiva. Un tale ricorso presenta un vantaggio indiscutibile rispetto a un ricorso esclusivamente indennitario poichè esso evita che si possano verificare delle successive violazioni nella stessa procedura e non si limita ad operare esclusivamente *a posteriori* come fa un ricorso indennitario, quale quello previsto per esempio dalla legge italiana.

184. La Corte ha riconosciuto numerose volte a questo tipo di ricorso un carattere « effettivo » nella misura in cui permette di accelerare la decisione della giurisdizione interessata (vedere, tra le altre, *Bacchini c. Svizzera* (dec.), n° 62915/00, 21 giugno 2005 ; *Kunz c. Svizzera* (dec.), n° 623/02, 21 giugno 2005 ; *Fehr et Lauterburg c. Svizzera* (dec.), n° 708/02 e 1095/02, 21 giugno 2005 ; *Holzinger (n° 1)* (citata § 22), *Gonzalez Marin c. Spagna*

(dec.), n° 39521/98, CEDH 1999-VII e *Tomé Mota c. Portogallo* (dec.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX).

185. E' anche evidente che, per i paesi in cui già esistano delle violazioni collegate alla durata dei procedimenti, un ricorso tendente esclusivamente ad accelerare la procedura, se è auspicabile per il futuro, può non essere sufficiente per rimediare una situazione in cui è manifesto che la procedura si è già protratta per un periodo eccessivo.

186. Diversi tipi di ricorso possono rimediare alla violazione nel modo appropriato. La Corte lo ha già affermato in materia penale giudicando soddisfacente la considerazione della durata della procedura per concedere una riduzione della pena in modo espresso e misurabile (*Beck c. Norvegia*, n° 26390/95, § 27, 26 giugno 2001).

Inoltre, alcuni Stati, quali l'Austria, la Croazia, la Spagna, la Polonia e la Repubblica slovacca, lo hanno peraltro perfettamente capito, scegliendo di combinare due tipi di ricorso, l'uno tendente ad accelerare la procedura, e l'altro di natura indennitaria (vedere, per esempio, *Holzinger (n° 1)* (citata § 22) ; *Slavicek c. Croazia* (dec.), n° 20862/02, CEDH 2002-VII ; *Fernandez-Molina Gonzalez e altri c. Spagna* (dec.), n° 64359/01, CEDH 2002-IX ; *Michalak c. Polonia* (dec.), n° 24549/03, 1 marzo 2005 ; *Andrášik e altri c. Slovacchia* (dec.), n°^{os} 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 e 68563/01, CEDH 2002-IX).

187. Tuttavia, gli Stati possono ugualmente scegliere di non creare che un ricorso indennitario, come ha fatto l'Italia, senza che questo ricorso possa essere considerato carente di efficacia (*Mifsud*, sentenza citata).

188. La Corte ha già avuto occasione di ricordare nella sentenza *Kudla* (cit., §§ 154-155) che, nel rispetto delle esigenze della Convenzione, gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda il modo di garantire agli individui il ricorso previsto dell'art. 13 e di conformarsi all'obbligo che deriva loro da questa disposizione della Convenzione. Ha ugualmente insistito sul principio di sussidiarietà affinché i cittadini non siano più sistematicamente costretti a sottoporle delle richieste che avrebbero potuto, in prima istanza e, secondo lei, in maniera più appropriata, essere istruite all'interno del sistema legale nazionale.

189. Di conseguenza, allorchè i legislatori o le giurisdizioni nazionali hanno accettato di svolgere il loro vero ruolo introducendo una via di ricorso interna, è evidente che la Corte debba trarne certe conseguenze.

Allorchè uno Stato ha compiuto un passo significativo introducendo un ricorso indennitario, la Corte deve lasciargli un più ampio margine di apprezzamento perchè possa organizzare tale ricorso interno in maniera coerente con il proprio sistema giuridico e le proprie tradizioni, in conformità con il livello di vita del paese. Il giudice nazionale, in particolare, potrà più facilmente riferirsi alle cifre accordate a livello nazionale per altri tipi di danno - quali danni fisici, quelli riguardanti la morte di un parente o quelli in materia di diffamazione - e fondarsi sulla sua

intima convinzione anche se ciò porta alla concessione di somme inferiori a quelle fissate dalla Corte in affari simili.

190. In conformità alla sua giurisprudenza relativa all'interpretazione e all'applicazione del diritto interno, se, ai sensi dell'art. 19 della Convenzione, la Corte ha come compito di assicurare il rispetto degli obblighi risultanti dalla Convenzione per gli Stati contraenti, non è competente a conoscere gli errori di fatto o di diritto presumibilmente commessi da una giurisdizione, a meno che e nella misura in cui essi possono aver leso diritti e libertà protetti dalla Convenzione. Inoltre, spetta in primo luogo alle autorità nazionali, e in particolare alle Corti e ai Tribunali, interpretare e applicare il diritto interno (*Jahn e altri c. Germania*, sentenza citata, § 86).

191. La Corte è dunque chiamata a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato e applicato produce delle conseguenze conformi ai principi della Convenzione, quali interpretati dalla sua giurisprudenza. Come ha molto giustamente rilevato la Corte di cassazione italiana, ciò è tanto più vero in quanto il diritto interno si riferisce esplicitamente alle disposizioni della Convenzione. Questo compito di verifica dovrebbe essere facilitato quando si tratta di Stati che hanno effettivamente inserito la Convenzione nel loro ordinamento giuridico, e che ne considerano le norme come direttamente applicabili, in quanto le giurisdizioni supreme di questi Stati si faranno carico, normalmente, di far rispettare i principi stabiliti dalla Corte.

Pertanto, un manifesto errore di valutazione da parte del giudice nazionale può anche derivare da una cattiva applicazione o interpretazione della giurisprudenza della Corte.

192. Il principio di sussidiarietà non significa che bisogna rinunciare a ogni controllo sul risultato ottenuto per aver usato le vie di ricorso interne, altrimenti i diritti garantiti dall'art 6 sarebbero svuotati di ogni contenuto. A questo riguardo, bisognerebbe ricordare che la Convenzione ha per scopo quello di proteggere diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania* [GC], n° 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII). L'osservazione vale in particolare per le garanzie previste dall'art. 6, considerata la particolare importanza che occupa, in una società democratica, il diritto a un processo equo, con tutte le garanzie previste da questa disposizione (vedere, *mutatis mutandis*, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein*, sentenza citata, § 45).

c) Applicazione di questi principi

193. Da quanto precede, consegue che spetta alla Corte verificare, da una parte, se vi è stato riconoscimento, da parte delle autorità, per lo meno nella sostanza, di una violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione, e d'altra parte se l'indennizzo può essere considerato come appropriato e sufficiente (vedi, in particolare, *Normann c. Danimarca* (dec.), n° 44704/98,

14 giugno 2001, *Jensen et Rasmussen c. Danimarca* (dec.), n° 52620/99, 20 marzo 2003, e *Nardone c. Italia* (dec.), n° 34368/02, 25 novembre 2004.)

i. La constatazione della violazione

194. La prima condizione, e cioè la constatazione della violazione da parte delle autorità nazionali, non è in contestazione poichè, anche se una Corte d'appello dovesse concedere una indennità senza aver prima espressamente accertato la violazione, si dovrebbe ritenere che questo accertamento è stato sostanzialmente effettuato, in quanto, secondo la legge Pinto, la Corte d'appello non può accordare una somma se non quando è stato superato il termine ragionevole (*Capogrossi c. Italia* (dec.), n° 62253/00, 21 ottobre 2004).

ii. Le caratteristiche della riparazione

195. Quanto alla seconda condizione, e cioè la riparazione adeguata e sufficiente, la Corte ha già stabilito che, anche se un ricorso è «effettivo», in quanto consente sia di accelerare la decisione delle giurisdizioni adite, sia di fornire alle parti una riparazione adeguata per i ritardi già lamentati, questa conclusione non è valida che nella misura in cui l'azione indennitaria costituisca essa stessa un ricorso efficace, adeguato ed accessibile, che permetta di sanzionare la durata eccessiva di un procedimento giudiziario (sentenza *Mifsud* citata).

Non si può in effetti escludere che la lentezza eccessiva del ricorso indennitario non ne comprometta il carattere adeguato (*Paulino Tomas c. Portogallo* (dec.), n° 58698/00, CEDH 2003-VIII, *Belinger c. Slovenia*, (dec.), n° 42320/98, 2 ottobre 2001 e, *mutatis mutandis*, *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n° 48939/99, § 156, CEDH 2004-XII).

196. Al riguardo, la Corte richiama la sua giurisprudenza, secondo cui il diritto di accesso a un tribunale garantito dall'art. 6.1. della Convenzione sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziale definitiva e obbligatoria possa rimanere inattuata a danno di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giurisdizione sia, deve essere considerata come parte integrante del « processo » ai sensi dell'art. 6 (vedere, in particolare, *Hornsby c. Grecia*, sentenza del 19 marzo 1997, *Raccolta* 1997-II, pp. 510-511, § 40 e succ. ; *Metaxas c. Grecia*, n° 8415/02, § 25, 27 maggio 2004).

197. La Corte ha sottolineato, in cause di durata di giudizi civili, che l'esecuzione è la seconda fase della procedura di merito e che il diritto rivendicato trova la sua effettiva soddisfazione solo nel momento dell'esecuzione (vedere, tra le altre, *Di Pede c. Italia* e *Zappia c. Italia*, sentenza del 26 settembre 1996, *Raccolta* 1996-IV, rispettivamente p. 1384, §§ 22, 24 e 26, e pp. 1411-1412, §§ 18, 20, 22 ; e, *mutatis mutandis*, *Silva Pontes c. Portogallo*, 23 marzo 1994, serie A n° 286-A, p. 14, § 33).

198. La Corte ha affermato, inoltre, che non è opportuno richiedere a un individuo che ha ottenuto un credito contro lo Stato come risultato di una procedura giudiziaria di intraprendere in seguito una procedura di esecuzione forzata per ottenere la soddisfazione. Ne consegue che il versamento tardivo delle somme dovute al ricorrente a seguito della procedura di esecuzione forzata non potrebbe rimediare al prolungato rifiuto delle autorità nazionali di conformarsi alla sentenza, e non costituisce una riparazione adeguata (*Metaxas*, sent. cit., § 19, e *Karahalios c. Grecia*, n° 62503/00, § 23, 11 dicembre 2003). D'altronde alcuni Stati, quali la Slovacchia e la Croazia, hanno persino previsto un termine di pagamento, e cioè rispettivamente due e tre mesi (*Andrášik e altri c. Slovacchia e Slavicek c. Croazia*, dec. cit.).

La Corte può ammettere che un'amministrazione possa aver bisogno di un lasso di tempo prima di procedere a un pagamento; comunque, trattandosi di un ricorso indennitario tendente a rimediare alle conseguenze dell'eccessiva durata delle procedure, tale lasso di tempo non dovrebbe in genere superare sei mesi a partire dal momento in cui la statuizione di indennizzo diviene esecutiva.

199. Come la Corte ha già abbondantemente ripetuto, un'autorità dello Stato non potrebbe addurre a pretesto la mancanza di risorse per onorare un debito fondato su una decisione di giustizia (vedere, tra numerosi altri precedenti, *Bourdov*, sentenza citata, § 35).

200. Per quanto riguarda il problema di avere un ricorso indennitario che rispetti l'esigenza di un termine ragionevole, è del tutto concepibile che le regole di procedura applicabili non siano esattamente le stesse che si applicano nei casi di risarcimento ordinari. Spetta a ciascuno Stato determinare, in funzione delle regole applicabili nel suo sistema giudiziario, quale sia la procedura più indicata per rispondere al carattere « effettivo » che deve rivestire il ricorso, purchè tale procedura sia adeguata ai principi di equità garantiti dall'art. 6 della Convenzione.

201. Infine, la Corte trova ragionevole che in questo tipo di procedura, in cui lo Stato, a causa della cattiva organizzazione del suo sistema giudiziario, costringe in qualche modo i cittadini a intraprendere un ricorso indennitario, le regole in materia di spese processuali possano esser differenti e così consentire loro di non sostenere dei carichi eccessivi quando la loro domanda è fondata. Potrebbe sembrare paradossale che lo Stato, per mezzo di varie imposte - prima della proposizione della domanda o dopo la sentenza - riprenda con una mano ciò che ha concesso con l'altra per riparare ad una violazione della Convenzione. Queste spese non dovrebbero nemmeno essere eccessive e costituire un limite irragionevole al diritto a intentare una tale azione risarcitoria, e pertanto una violazione al diritto di accesso a un tribunale. Su questo punto, la Corte nota che in Polonia le spese processuali dovute da un ricorrente per intraprendere una domanda risarcitoria gli vengono rimborsate se il suo ricorso si rivela

fondato (*Charzyński c. Polonia* (dec.), n° 15212/03, che sarà pubblicata CEDU 2005).

202. Quanto alla violazione dell'esigenza del termine ragionevole, una delle caratteristiche dell'indennizzo idoneo a far perdere al ricorrente la sua qualità di vittima riguarda l'importo che gli è stato concesso all'esito del ricorso interno. La Corte ha già avuto occasione di stabilire che lo status di vittima di un ricorrente può dipendere dall'ammontare dell'indennizzo che gli è stato accordato a livello nazionale per la situazione di cui si lamenta davanti alla Corte (*Normann c. Danimarca* (dec.), n° 44704/98, 14 giugno 2001, *Jensen e Rasmussen c. Danimarca*, decisione citata).

203. Per quanto riguarda il danno materiale, la giurisdizione interna è chiaramente più adatta a determinarne l'esistenza e il quantum. Questo punto d'altronde non è stato contestato né dalle parti né dagli interventori.

204. Quanto al danno morale, la Corte - come la Corte di cassazione italiana (vedi la sua sentenza n. 8568/05, paragrafo 70 sopra cit.) - considera come punto di partenza la presunzione semplice, che ammette prova contraria, secondo cui la durata eccessiva di una procedura determina un danno morale. La Corte ammette anche che, in alcuni casi, la durata della procedura non determina che un danno morale minimo, o nullo (*Nardone c. Italia*, decisione citata). Il giudice interno dovrà allora giustificare la sua decisione motivandola adeguatamente.

205. Inoltre, secondo la Corte, il livello di indennizzo dipende dalle caratteristiche e dall'effettività del ricorso interno.

206. La Corte può anche accettare perfettamente bene che uno Stato che si è dotato di diversi ricorsi, di cui uno tendente ad accelerare la procedura e uno di natura indennitaria, e le cui decisioni, conformemente alla tradizione giuridica e al livello di vita del paese, sono rapide, motivate, ed eseguite con celerità, accordi delle somme che, pur essendo inferiori a quelle stabilite dalla Corte, non sono irragionevoli (*Dubjakova c. Slovacchia* (dec.), n° 67299/01, 10 ottobre 2004).

Ciononostante, quando le esigenze sopra indicate non sono state tutte rispettate dal ricorso interno, è possibile che l'ammontare a partire dal quale la parte in causa potrà ancora pretendersi « vittima » sia più elevata.

207. E' ugualmente concepibile che il giudice che determina l'ammontare dell'indennizzo riconoscerà anche il proprio ritardo e conseguentemente, al fine di non penalizzare ulteriormente il ricorrente, accordi una riparazione particolarmente elevata al fine di compensare questo ritardo supplementare.

iii. L'applicazione al caso di specie

208. Il termine di quattro mesi previsto dalla legge Pinto rispetta l'esigenza di celerità prevista da un ricorso effettivo. Nella specie, l'esame del ricorso « Pinto » da parte della Corte d'appello di Reggio Calabria è

durato dal 18 aprile 2002 al 27 luglio 2002, ossia meno di quattro mesi, cosa che è conforme alla durata fissata dalla legge.

209. Nella presente causa, i ricorrenti non hanno allegato ritardi nel pagamento dell'indennità accordata. La Corte insiste ugualmente sul fatto che, per essere efficace, un ricorso indennitario deve essere accompagnato da disposizioni finanziarie adeguate affinché possa essere data esecuzione, nei sei mesi successivi la data del deposito in cancelleria, alle decisioni di indennizzo delle Corti d'appello, che, secondo la legge Pinto, sono immediatamente esecutive (art. 3 § 6 della legge Pinto, paragrafo 62 sopra cit.).

210. Per quanto riguarda le spese processuali, i ricorrenti hanno dovuto sopportare delle spese corrispondenti a circa due terzi dell'indennità concessa. A questo riguardo, la Corte ritiene che l'ammontare delle spese processuali, e particolarmente alcune spese fisse (come quelle relative alla registrazione della sentenza), possono ridurre fortemente gli sforzi fatti dai ricorrenti per ottenere un indennizzo.

211. Per valutare l'importo dell'indennizzo concesso dalla Corte d'appello, la Corte esamina, in base agli elementi di cui dispone, ciò che essa avrebbe accordato nella stessa situazione per il periodo preso in considerazione dalla giurisdizione interna.

212. Secondo i documenti prodotti dalle parti per l'udienza, non vi è sproporzione, in Italia, tra le somme versate a titolo di danno morale agli eredi in caso di morte di un parente, o quelle concesse per danni fisici o ancora in materia di diffamazione, e gli importi concessi generalmente dalla Corte ai sensi dell'art. 41 nelle cause di durata delle procedure. Così, il livello di indennizzo generalmente accordato dalle Corti d'appello nel quadro dei ricorsi Pinto non può essere giustificato da questo genere di considerazioni.

213. Anche se il metodo di calcolo previsto dal diritto interno non corrisponde esattamente ai criteri enunciati dalla Corte, una analisi della giurisprudenza dovrebbe permettere la concessione da parte delle Corti d'appello di somme che non sono irragionevoli in rapporto a quelle attribuite dalla Corte in cause simili.

214. Nella specie, la Corte rileva che la Corte d'appello non ha detto che il comportamento dei ricorrenti abbia avuto una influenza significativa sulla durata delle procedure. Essa non ha neanche rilevato che la causa fosse di natura molto complessa. Nella sua decisione, essa ha considerato solo la durata eccessiva, valutata in tre anni e sei mesi, e la posta in gioco nella causa. La Corte ricorda che la posta in gioco non si può apprezzare prendendo unicamente in considerazione il risultato finale, altrimenti le procedure ancora pendenti non avrebbero valore. Si deve tenere conto dell'interesse globale della causa per il ricorrente.

Quanto all'importo accordato, sembrerebbe che attribuendo 2.450 € per tre anni e mezzo di ritardo, la tariffa annua sia di 700 € , ossia 175 € per

ciacun ricorrente. La Corte osserva che questo importo rappresenta all'incirca il 10% di quello che essa generalmente concede nelle cause italiane simili. Questo fatto da solo porta a un risultato manifestamente irragionevole rispetto alla sua giurisprudenza. La Corte si ripromette di tornare sulla questione a proposito dell'art. 41 (paragrafi 272-273 qui appresso)

215. In conclusione, ed avendo riguardo al fatto che diverse esigenze non sono state soddisfatte, la Corte ritiene che l'indennizzo è risultato insufficiente. Non essendo stata soddisfatta la seconda condizione, cioè un risarcimento appropriato e sufficiente, la Corte ritiene che i ricorrenti possano nella specie ritenersi sempre « vittime » di una violazione dell'esigenza del « termine ragionevole ».

216. Pertanto, questa eccezione del Governo deve essere ugualmente rigettata.

C. L'osservanza dell'art. 6.1 della Convenzione

217. Nella sua sentenza, la Camera ha concluso per la violazione dell'articolo 6 § 1 perché la durata del processo non rispondeva all'esigenza del "termine ragionevole" e vi era ancora una manifestazione della pratica citata nella sentenza *Bottazzi* (§§ 69-70 della sentenza della Camera).

218. I ricorrenti lamentano l'ammontare irrisorio dei danni concessi. Inoltre non vedono come la legge Pinto potrebbe prevenire il ripetersi delle violazioni e ricordano che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ritiene che in Italia la situazione riguardante le cause sulla durata dei processi è ancora molto grave. Di conseguenza chiedono alla Grande Camera di confermare la formulazione della sentenza della Camera.

219. Il Governo contesta la formulazione adottata nella sentenza *Bottazzi* (*supra* §22) per quanto riguarda l'esistenza di una "pratica" contraria alla Convenzione, poiché nella fattispecie non vi sarebbe tolleranza da parte dello Stato, avendo questo preso numerose misure, tra cui la legge Pinto, per prevenire il ripetersi delle violazioni.

1. Periodo da prendere in considerazione

220. La Corte ricorda che dalla sua giurisprudenza relativa all'intervento di terzi nelle procedure civili si ricava la seguente distinzione: quando un ricorrente è intervenuto nella procedura interna esclusivamente a proprio nome, il periodo da prendere in considerazione comincia a decorrere da quella data, mentre, se il ricorrente si è costituito parte nella causa nella qualità di erede, può lamentarsi di tutta la durata della procedura (vedere, da ultimo, *M. Ö. c. Turchia*, n° 26136/95, § 25, 19 maggio 2005).

221. Il periodo da prendere in considerazione è dunque iniziato il 25.05.1990, con la introduzione del giudizio da parte di A. Scordino davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria, per concludersi il 7.12.1998, data

del deposito in Cancelleria della sentenza della Corte di cassazione. Esso è dunque durato un po' più di otto anni e mezzo per due gradi di giudizio.

2. Carattere ragionevole della durata delle procedure

222. La Corte ha già ricordato le ragioni che l'hanno portata a concludere nelle quattro sentenze contro l'Italia del 28 luglio 1999 (*Bottazzi*, § 22, *Ferrari*, § 21, *A.P.*, § 18, *Di Mauro*, § 23) per l'esistenza di una pratica in Italia (paragrafo 175 sopra cit.).

223. Essa rileva che, come sottolinea il Governo, da allora è stata introdotta una via di ricorso interna. Tuttavia, questa non ha risolto il problema di fondo, cioè il fatto che la durata dei processi in Italia continua ad essere eccessiva. I rapporti annuali del Comitato dei Ministri sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia (vedere, tra gli altri, il documento CM/Inf/DH(2004)23 revisionato e la Risoluzione Provvisoria ResDH(2005)114) non sembrano denotare molti importanti sviluppi in materia. Come i ricorrenti, la Corte non vede in che modo la creazione della via di ricorso interno « Pinto » permetta di eliminare le eccessive durate delle procedure. Essa ha certo evitato alla Corte di constatare queste violazioni, ma questo compito è stato semplicemente trasferito alle Corti d'appello già sovraccaricate. Inoltre, vista la sussistenza di specifiche divergenze tra la giurisprudenza della Corte di cassazione (paragrafi 63-70 sopra cit.) e quella della Corte, quest'ultima è stata nuovamente adita per pronunciarsi sull'esistenza di tali violazioni.

224. La Corte ricorda che l'art. 6.1. della Convenzione obbliga gli Stati contraenti a organizzare le loro giurisdizioni in modo da permettere loro di rispondere alle esigenze di questa disposizione, Essa tiene a riaffermare l'importanza che attribuisce al fatto che la giustizia non sia amministrata con ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità (*Bottazzi*, sopra cit., § 22). La situazione dell'Italia a questo proposito non è abbastanza cambiata per rimettere in discussione la valutazione secondo la quale l'accumulo di violazioni costituisce una pratica incompatibile con la Convenzione.

225. La Corte nota che nella fattispecie la Corte d'appello ha constatato un superamento del termine ragionevole. Tuttavia, il fatto che la procedura « Pinto », esaminata nel suo insieme, non ha fatto perdere ai ricorrenti la loro qualità di « vittime » costituisce una circostanza aggravante nel contesto della violazione dell'art. 6.1. per superamento del termine ragionevole. La Corte sarà dunque condotta a tornare su questa questione sotto il profilo dell'art. 41.

226. Dopo aver esaminato i fatti alla luce delle informazioni fornite dalle parti e della suddetta pratica, e tenuto conto della giurisprudenza in materia, la Corte ritiene che nella fattispecie la durata della procedura litigiosa sia eccessiva e non risponda all'esigenza del « termine ragionevole ».

227. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 6 § 1.

IV. SULL'APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 46 E 41 DELLA CONVENZIONE

A. L'articolo 46 della Convenzione

228. Ai sensi di questa disposizione:

« 1. Le alte Parti Contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione. »

1. L'indennità di espropriazione

229. Le conclusioni della Corte implicano in sè che la violazione del diritto dei ricorrenti, così come garantito dall'art. 1 del Protocollo n. 1, trae la sua origine da un problema molto diffuso e che deriva da una disfunzione della legislazione italiana, e che ha riguardato, e può ancora riguardare in futuro, un gran numero di persone. L'ostacolo ingiustificato dall'ottenimento di una indennità di espropriazione « ragionevolmente in rapporto col valore del bene » non è stato causato da un incidente isolato, nè è imputabile a una particolare svolta che hanno preso gli eventi nel caso degli interessati: esso risulta dall'applicazione di una legge riguardo a una categoria precisa di cittadini, e cioè le persone interessate dall'espropriazione di terreni.

230. L'esistenza e il carattere sistemico di questo problema non sono stati riconosciuti dalle autorità giudiziarie italiane. Ciononostante, alcuni passaggi delle sentenze della Corte costituzionale n. 223 del 1983 (paragrafo 55 supra) e n. 283 e n. 442 del 1993 (paragrafo 60 supra), nei quali essa invita il legislatore ad elaborare una legge che permetta un indennizzo sostanziale (*serio ristoro*) e giudica l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 compatibile con la Costituzione in ragione del suo carattere urgente e provvisorio, indicano che la alta giurisdizione ha individuato l'esistenza di un problema strutturale sottostante, al quale il legislatore dovrebbe trovare una soluzione.

Secondo la Corte i fatti della causa denotano una mancanza dell'ordinamento giuridico italiano, in conseguenza della quale una intera categoria di cittadini si sono visti, o continuano a vedersi, privati del diritto al rispetto dei loro beni. Essa ritiene altresì che le lacune del diritto individuate nella causa particolare dei ricorrenti possono dar luogo in futuro a molti ricorsi fondati, tenuto conto anche del fatto che il Testo unico sull'espropriazione ha codificato i criteri di indennizzo introdotti dall'art. 5 bis della L. n. 359 del 1992 (paragrafo 61, supra).

231. Nel quadro delle misure tendenti a garantire l'effettività del meccanismo stabilito dalla Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, il 12 maggio 2004, una Risoluzione (Res(2004)3) sulle sentenze che rivelano un problema strutturale sottostante, nella quale, dopo aver sottolineato l'interesse di aiutare lo Stato interessato a identificare i problemi sottostanti e le misure d'esecuzione necessarie (settimo paragrafo del preambolo), invita la Corte « a identificare nelle sentenze in cui essa accerta una violazione della Convenzione ciò che, secondo lei, costituisce un problema strutturale sottostante e la fonte di questo problema, in particolare quando è suscettibile di dar luogo a molti ricorsi, in modo da aiutare gli Stati a trovare la soluzione appropriata e il Comitato dei Ministri a controllare l'esecuzione delle sentenze » (paragrafo 1 della risoluzione). Questa risoluzione deve essere collocata nel contesto dell'aumento del carico di lavoro della Corte, in ragione particolarmente di una serie di cause che derivano dalla stessa ragione strutturale o sistemica.

232. A questo proposito, la Corte richiama l'attenzione sulla Raccomandazione del Comitato dei ministri del 12 maggio 2004 (Rec(2004)6) sul miglioramento dei ricorsi interni, nella quale essa ha ricordato che, al di là dell'obbligo derivante dall'art. 13 di offrire a tutti coloro che abbiano una doglianza tutelabile un ricorso effettivo davanti una istanza nazionale, gli Stati hanno un obbligo generale di rimediare ai problemi sottostanti alle violazioni constatate. Sottolineando che il miglioramento dei ricorsi a livello nazionale, particolarmente in materia di cause ripetitive, dovrà parimenti contribuire a ridurre il carico di lavoro della Corte, il Comitato dei Ministri ha raccomandato agli Stati membri di riesaminare, a seguito delle sentenze della Corte che rivelano delle deficienze strutturali o generali nel diritto o nella pratica dello Stato, l'effettività dei ricorsi esistenti e, « se occorre, di mettere in opera dei ricorsi effettivi, al fine di evitare che delle cause ripetitive siano portate all'esame della Corte. ».

233. Prima di esaminare le domande di equa soddisfazione presentate dai ricorrenti ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, ed avuto riguardo alle circostanze della specie, nonché all'evoluzione del suo carico di lavoro, la Corte si propone di esaminare quali conseguenze possono essere tratte dall'art. 46 della Convenzione per lo Stato resistente. Essa ricorda che ai sensi dell'art. 46 le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive rese dalla Corte nelle cause alle quali esse sono parti, restando il Comitato dei Ministri incaricato di sorvegliare l'esecuzione di queste sentenze. Ne deriva specialmente che, quando la Corte accerta una violazione, lo Stato resistente ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme stabilite a titolo di equa soddisfazione previste dall'art 41, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se occorre, individuali da inserire nel suo ordinamento giuridico interno al fine di far cessare la violazione accertata dalla Corte e di

cancellarne per quanto possibile le conseguenze. Lo Stato resistente resta libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi con i quali adempirà al suo obbligo giuridico ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, purchè tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], n°^{OS} 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII ; *Broniowski c. Polonia* [GC], n° 31443/96, § 192, CEDH 2004-V).

234. Inoltre, risulta dalla Convenzione, e particolarmente dal suo art. 1, che nel ratificare la Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a fare in modo che il loro diritto interno sia compatibile con quella (*Maestri c. Italia* [GC], n° 39748/98, § 47, CEDH 2004-I).

235. La Corte ha già rilevato che la violazione accertata nella specie derivava da una situazione riguardante un gran numero di persone, e cioè la categoria di privati che hanno subito una espropriazione di terreno (paragrafi 99-104 supra). La Corte è già stata adita da qualche dozzina di ricorsi che sono stati presentati dalle persone interessate da una espropriazione alla quale si applicano i criteri di indennizzo impugnati. Ciò non è solo un fattore che aggrava la responsabilità dello Stato con riguardo alla Convenzione in ragione di una situazione passata o attuale, ma è anche una minaccia per la futura efficacia del sistema stabilito dalla Convenzione.

236. Sebbene in linea di principio non le spetti stabilire quali possono essere le misure di riparazione appropriate perchè lo Stato resistente si adegui alle sue obbligazioni ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, con riguardo alla situazione di carattere strutturale da essa accertata, la Corte osserva che delle misure generali a livello nazionale si impongono senza alcun dubbio nel quadro dell'esecuzione della presente sentenza, misure che devono prendere in considerazione le numerose persone colpite. Inoltre, le misure adottate devono essere idonee a rimediare alla mancanza strutturale da cui deriva l'accertamento delle violazioni formulate dalla Corte, di modo che il sistema introdotto dalla Convenzione non sia compromesso da un gran numero di ricorsi provocati dalla stessa causa. Tali misure devono dunque prevedere un meccanismo che offra alle persone lese una riparazione per la violazione della Convenzione accertata dalla presente sentenza con riguardo ai ricorrenti. A questo proposito, la Corte si preoccupa di facilitare la soppressione rapida ed effettiva di una disfunzione constatata nel sistema nazionale di protezione dei diritti dell'uomo. Una volta identificata tale mancanza, spetta alle autorità nazionali, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, adottare, ove occorra retroattivamente, (vedere le sentenze *Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDU 1999-V, *Di Mauro c. Italia* [GC], n° 34256/96, § 23, CEDU 1999-V, e la Risoluzione provvisoria del Comitato dei Ministri ResDH(2000)135 del 25 ottobre 2000 (Durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia : misure di carattere generale) ; vedere altresì *Brusco c. Italia* (dec.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX, e *Giacometti e altri c. Italia* (dec.), n° 34939/97, CEDH

2001-XII), le misure di riparazione necessarie in conformità al principio di sussidiarietà della Convenzione, di modo che la Corte non debba reiterare la sua constatazione della violazione in una lunga serie di cause analoghe.

237. Per aiutare lo Stato resistente ad adempiere alle sue obbligazioni ai sensi dell'art. 46, la Corte ha cercato di indicare il tipo di misure che lo Stato italiano potrebbe prendere per porre fine alla situazione strutturale accertata nella specie. Essa ritiene che lo Stato resistente dovrebbe, prima di tutto, eliminare tutti gli ostacoli all'ottenimento di una indennità in rapporto ragionevole col valore del bene espropriato, e garantire anche con misure legali, amministrative e finanziarie appropriate la realizzazione effettiva e rapida del diritto in questione con riguardo ad altri richiedenti interessati da espropriazioni, in conformità ai principi di protezione dei diritti patrimoniali enunciati dall'art. 1 del Prot. n. 1, in particolare ai principi applicabili in materia di indennizzo (paragrafi 93-98 supra).

2. La durata eccessiva della procedura

238. Davanti alla Corte sono attualmente pendenti centinaia di cause riguardanti le indennità concesse dalle Corti d'appello in base alla procedura « Pinto », prima del mutamento di giurisprudenza della Corte di cassazione.

In questi giudizi, si discute dell'ammontare dell'indennizzo e/o del ritardato pagamento delle somme in questione. Pur apprezzando la favorevole evoluzione della giurisprudenza italiana, e particolarmente della recente sentenza delle Sezioni Unite (paragrafo 68, supra), la Corte nota con rammarico che, se è stata corretta una deficienza fonte di violazioni, ne appare un'altra collegata alla prima: il ritardo nell'esecuzione delle decisioni. Essa non potrebbe insistere abbastanza sul fatto che gli Stati debbano dotarsi dei mezzi necessari e sufficienti perchè siano garantiti tutti gli aspetti che permettono alla giustizia di essere effettiva.

239. Nella sua Raccomandazione del 12 maggio 2004 (Rec. (2004)6) il Comitato dei Ministri si è felicitato del fatto che la Convenzione faccia parte integrante dell'ordinamento giuridico interno di tutti gli Stati Parte, pur raccomandando agli Stati membri di assicurare l'esistenza e l'effettività di ricorsi italiani. A questo riguardo, la Corte tiene a sottolineare che, se l'esistenza di un ricorso è necessaria, essa non è in sè sufficiente. E' anche necessario che le giurisdizioni nazionali abbiano la possibilità in diritto interno di applicare direttamente la giurisprudenza europea, e che la conoscenza da parte loro di questa giurisprudenza sia facilitata dallo Stato in questione.

La Corte richiama su questo punto il contenuto della Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla pubblicazione e la diffusione negli Stati membri del testo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della giurisprudenza della Corte (Rec. (2002)13) del 18 décembre 2002) e sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nell'insegnamento universitario e la formazione professionale (Rec. (2004)4) del 12 maggio 2004), senza

tralasciare la Risoluzione del Comitato dei ministri (Res. (2002)12) che istituisce la CEPEG (Commissione Europea per l'efficacia della Giustizia) e il fatto che al vertice di Varsavia del maggio 2005 i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno deciso di sviluppare le funzioni di valutazione e di assistenza della CEPEG.

Nella stessa Raccomandazione del 12.05.2004 (Rec.(2004)6) il Comitato dei Ministri ha ugualmente ricordato che gli Stati hanno in generale l'obbligo di rimediare ai problemi sottostanti le violazioni constatate.

240. Pur ribadendo che lo Stato resistente rimane libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere le modalità di adempiere ai suoi obblighi giuridici sotto il profilo dell'art. 46 della Convenzione, purchè queste modalità siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (*Broniowski c. Polonia* [GC], n° 31443/96, § 192, CEDH 2004-V), e pur senza stabilire le misure che devono essere prese dallo Stato resistente per adeguarsi ai suoi obblighi ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, la Corte attira l'attenzione sulle condizioni indicate supra (paragrafi 173-216 supra) quanto alla possibilità per una persona di potersi ancora qualificare « vittima » in alcune categorie di cause.

La Corte invita lo Stato resistente ad adottare tutte le misure necessarie per fare in modo che le decisioni nazionali siano non solo conformi alla giurisprudenza della Corte ma anche eseguite nei sei mesi successivi al loro deposito in Cancelleria.

B. L'articolo 41 della Convenzione

241. : 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 non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

1. Danno materiale

a) La sentenza della Camera.

242. Nella sua sentenza (paragrafi 111-112), la Camera ha affermato:

«La Corte constata che l'espropriazione subita dai ricorrenti rispettava la condizione legalità e non era arbitraria. L'atto del Governo italiano che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione è una espropriazione che sarebbe stata legittima se un indennizzo ragionevole fosse stato versato. La Corte non ha concluso per l'illegalità dell'applicazione dell'imposta del 20% in quanto tale, ma ha tenuto conto di questo elemento nell'apprezzamento della causa. Infine, la Corte ha constatato la violazione del diritto a un processo equo dei ricorrenti in ragione dell'applicazione al loro caso dell'articolo 5 bis.

Tenuto conto di questi elementi, giudicando in equità, la Corte stima ragionevole accordare ai ricorrenti la somma di 410 000 EUR.»

b) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

243. I ricorrenti chiedono una somma corrispondente alla differenza tra l'indennità che avrebbero percepito ai sensi della legge n. 2359 del 1865 e quella che è stata concessa loro conformemente all'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Questa somma ammontava 123.815,56 EUR nel 1983, anno dell'esproprio. A tale somma bisognerebbe aggiungere l'interesse legale capitalizzato fino al 2005 (297.849,76 EUR) nonché la rivalutazione (198.737,84 EUR). Così, il capitale rivalutato nel 2005 e aumentato d'interessi ammonta a 620.403,16 EUR. I ricorrenti criticano la sentenza della Camera per il fatto che essa non avrebbe accordato una somma a titolo di interessi.

244. Inoltre, i ricorrenti chiedono il rimborso dell'imposta del 20% che è stato applicato sull'indennità di esproprio, con rivalutazione e interessi fino al 2005. Questa somma ammonta a 137.261,34 EUR.

ii. Il Governo resistente

245. Il Governo ritiene che considerati i suoi argomenti sul merito nessuna somma debba essere accordata ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione. Nel caso in cui la Corte fosse di contrario avviso, il Governo ritiene che l'equa soddisfazione debba essere limitata ad una somma calcolata con la massima prudenza, e dovrà essere certamente inferiore a quella fissata dalla Camera nonché al valore di mercato del terreno.

c) Considerazioni della Corte

246. La Corte rammenta che una sentenza che constati una violazione comporta per lo Stato resistente l'obbligo giuridico di porre termine alla violazione e di cancellarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione esistente prima della violazione (*Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

247. Gli Stati contraenti che sono parti in una causa sono in via di principio liberi di scegliere i mezzi con cui si conformeranno ad una sentenza della Corte che constati una violazione. Questa discrezionalità sulle modalità di esecuzione di una sentenza riflette la libertà di scelta che accompagna l'obbligazione primaria imposta dalla Convenzione agli Stati contraenti: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà garantite (articolo 1). Se la natura della violazione permette una restituito in integrum, spetta allo Stato resistente realizzarla, in quanto la Corte non ha né la competenza, né la possibilità pratica di compierla essa stessa. Se invece il diritto nazionale non permette o permette solo in parte di cancellare le

conseguenze della violazione, l'articolo 41 abilita la Corte ad accordare se del caso alla parte lesa la soddisfazione che le sembra adeguata. (*Brumarescu c. Romania* (equa soddisfazione) [GC], no 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

248. La Corte ha affermato che l'ingerenza nella lite soddisfaceva alla condizione di legalità e non era arbitraria (paragrafi 79-80). L'atto del Governo italiano che essa ha ritenuto contrario alla Convenzione era un esproprio che sarebbe stato legittimo se fosse stato versato un indennizzo adeguato (paragrafi 99-104). Inoltre, la Corte ha constatato che l'applicazione retroattiva dell'articolo 5-bis della legge n. 359 del 1992 aveva privato i ricorrenti della possibilità offerta dall'articolo 39 della legge n. 2359 del 1865, applicabile nella fattispecie, di ottenere un indennizzo corrispondente al valore venale del bene (paragrafi 127-133 supra).

249. Nella presente causa, la Corte ritiene che la natura delle violazioni constatate non le consente di applicare il principio della restitutio in integrum (vedere, a contrario, *Papamichalopoulos e al. c. Grecia* (vecchio articolo 50, sent. cit.). Si tratta perciò di accordare un indennizzo per equivalente.

250. Il carattere legittimo di tale occupazione si ripercuote inevitabilmente sui criteri da adottare per determinare la riparazione dovuta dallo Stato resistente, poiché le conseguenze finanziarie di un esproprio legittimo non possono essere assimilate a quelle di un'occupazione illegittima (*Ex-Re di Grecia e al. c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 25701/94, § 75, CEDH 2002).

251. La Corte ha adottato una posizione molto simile nella causa *Papamichalopoulos c. Grecia* (*Papamichalopoulos e al. c. Grecia* (vecchio articolo 50 sent. cit., p. 59, §§ 36 e 39). In quel caso essa ha concluso per una violazione a causa di un esproprio di fatto irregolare (occupazione di terre da parte della Marina Greca dal 1967) che durava da più di venticinque anni alla data della sentenza principale resa il 24 giugno 1993. La Corte di conseguenza ordinò allo Stato greco di versare ai ricorrenti, per danno e perdita di godimento di quei terreni dalla presa di possesso da parte delle autorità, una somma equivalente al valore venale attuale dei terreni aumentata del plusvalore apportato dall'esistenza di certe costruzioni che erano state erette sin da quando il terreno era stato occupato.

252. La Corte ha seguito questo stesso approccio in due cause italiane che riguardavano due espropri non conformi al principio della preminenza del diritto. Nella prima di queste cause (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* (equa soddisfazione), n. 31524/96, §§ 34-36, 30 ottobre 2003), ha sostenuto:

« Poiché è l'illegalità intrinseca dell'impossessamento, che è stata all'origine della violazione constatata, l'indennizzo deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale dei beni.

Con riguardo al danno materiale, la Corte ritiene in conseguenza che l'indennizzo da concedere alla ricorrente non si limita al valore che la sua proprietà aveva alla data

dell'occupazione. Per questa ragione essa ha invitato il perito a valutare anche il valore attuale del terreno oggetto del contendere e gli altri pregiudizi.

La Corte decide che lo Stato dovrà versare all'interessata il valore attuale del terreno. A questo valore si aggiungerà una somma relativa al mancato godimento del terreno dal momento in cui le autorità hanno preso possesso del terreno nel 1987 e per il deprezzamento dell'immobile. Inoltre, in difetto di controdeduzioni del Governo sulla perizia, è d'uopo concedere una somma per il mancato guadagno nell'attività alberghiera.»

253. Nella seconda di queste cause (*Carbonara e Ventura c. Italia* (equa soddisfazione), n. 24638/94, §§ 40-41, 11 dicembre 2003), la Corte ha dichiarato :

« Trattandosi di danno materiale, la Corte stima di conseguenza che l'indennità da accordarsi ai ricorrenti non si limiti al valore che aveva la loro proprietà alla data della sua occupazione. Per questo motivo, ella ha anche invitato il perito a stimare il valore attuale del terreno oggetto della lite. Questo valore non dipende dalle condizioni ipotetiche, il che accadrebbe se si trovasse oggi nello stesso stato del 1970. Scaturisce chiaramente dalla relazione di perizia che da allora il detto terreno ed i suo immediato vicinato - che disponevano come nel loro caso di una potenzialità di sviluppo urbanistico - sono stati valorizzati dalla costruzione di edifici, fra cui la scuola.

La Corte decide che lo Stato dovrà versare agli interessati, per danno o per perdita di godimento da quando la pubblica amministrazione ha preso possesso del terreno nel 1970, il valore attuale del terreno aumentato del plusvalore apportato dall'esistenza dell'edificio.

Quanto alla determinazione dell'ammontare di questa indennità, la Corte fa proprie le conclusioni del rapporto di perizia per la valutazione esatta del pregiudizio subito. L'ammontare raggiunge i 1.385.394,60 euro.»

254. Dall'analisi delle tre cause suddette tutte riguardanti casi di occupazione in sé illegittima emerge che al fine di riparare integralmente il pregiudizio subito la Corte ha concesso delle somme che tenevano conto del valore venale del terreno in rapporto al mercato immobiliare attuale. Inoltre, ha cercato di compensare il mancato guadagno tenendo conto del potenziale del terreno in causa, calcolato, se del caso, prendendo a base il costo di costruzione degli immobili eretti dall'espropriante .

255. Contrariamente alle somme concesse nelle cause su richiamate, l'indennizzo da determinare nel caso di specie non dovrà corrispondere all'idea di una cancellazione totale delle conseguenze dell'ingerenza litigiosa. In effetti, nella presente causa, è l'assenza di un'indennità adeguata e non l'illegittimità intrinseca dell'occupazione del terreno che è stata all'origine della violazione constatata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

256. Per determinare l'ammontare della riparazione adeguata, che non deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale dei beni, la Corte deve ispirarsi ai criteri generali enunciati nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 1 e secondo i quali, senza il

versamento di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene, una privazione di proprietà costituirebbe normalmente un'ingerenza sproporzionata che non si potrebbe giustificare ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (sentenza *James e al. c. Regno Unito*, cit., p. 36, § 54). La Corte ribadisce che nei numerosi casi di espropriazione legittima, come l'espropriazione isolata di un terreno in vista della costruzione di una strada o per altri fini di "pubblica utilità", solo un indennizzo integrale può essere considerato come ragionevolmente in rapporto al valore del bene (vedi *Ex-Re di Grecia e al. c. Grecia* (equa soddisfazione), sent. cit., § 36). Tuttavia obiettivi legittimi di "pubblica utilità", quali quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono militare per un rimborso inferiore al pieno valore venale (ibidem).

257. Nella presente causa, la Corte ha appena constatato che il « giusto equilibrio » non è stato rispettato, considerato il livello di indennizzo ampiamente inferiore al valore venale del terreno e l'assenza di motivi di "pubblica utilità" che permettano di derogare alla regola enunciata al paragrafo 95 su citato, secondo cui, in assenza dei detti motivi, e in caso di "espropriazione isolata", l'indennizzo adeguato è quello che corrisponde al valore del bene (paragrafi 99-104 supra).

Ne consegue che l'indennità di espropriazione adeguata nella fattispecie avrebbe dovuto corrispondere al valore venale del bene. La Corte di conseguenza accorderà una somma corrispondente alla differenza tra il valore del terreno e l'indennità ottenuta dai ricorrenti a livello nazionale.

258. Come la Camera, la Grande Camera ritiene opportuno basarsi sul valore del bene al momento dell'esproprio, quale risulta dalle perizie d'ufficio effettuate nel corso della procedura nazionale (£ 165 755/mq. nel 1983, cfr. paragrafi 32 e 37 supra) e sulle quali i ricorrenti fondano le loro pretese (cfr. paragrafi 243-244 supra). Dato che il carattere adeguato di un indennizzo sarebbe sminuito se il pagamento di questo venisse effettuato senza considerare gli elementi suscettibili di ridurre il valore, quali il trascorrere di un considerevole lasso di tempo (*Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sent. cit., p. 90, § 82 ; mutatis mutandis, *Motais de Narbonne c. Francia* (equa soddisfazione), n. 48161/99, §§ 20-21, 27 maggio 2003), una volta che si sarà dedotta la somma concessa a livello nazionale ed ottenuta così la differenza con il valore venale del terreno nel 1983, questa somma dovrà essere rivalutata per compensare gli effetti dell'inflazione.

Inoltre su questa somma dovranno essere pagati gli interessi così da compensare almeno in parte il lungo lasso di tempo trascorso dall'occupazione del terreno. Secondo la Corte questi interessi devono corrispondere all'interesse legale semplice applicato sul capitale progressivamente rivalutato. Infine, per quanto riguarda l'imposta del 20% applicata all'indennità di esproprio stabilita a livello nazionale, la Grande Camera, come la Camera, non ha concluso per l'illegalità dell'applicazione

di questa imposta in quanto tale, ma ha tenuto conto di quel fattore nella valutazione dei fatti (cfr. paragrafo 101 supra).

259. Tenuto conto di questi elementi e giudicando secondo equità, la Corte ritiene ragionevole accordare ai ricorrenti la somma di 580 000 EUR, oltre ad ogni ammontare che possa essere dovuto a titolo di imposta su tale somma.

2. Danno morale in ragione della durata della procedura

a) La sentenza della Camera

260. Nella sua sentenza, la Camera ha stabilito che, su questo punto, la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non era istruita e l'ha riservata (paragrafo 115 della sentenza della Camera).

b) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

261. I ricorrenti stimano di 6.000 EUR l'indennizzo del danno morale subito da ciascuno di essi per la durata del processo, cioè 24.000 EUR in tutto.

ii. Il governo resistente

262. Il Governo non ha obiezione di principio sul fatto che la Corte precisi i criteri del danno morale in questo tipo di violazioni e la invita a precisare che la somma dell'equa soddisfazione deve essere calcolata unicamente con riferimento ai ritardi che eccedono il termine ragionevole e la cui responsabilità pesa sullo Stato. Inoltre, invita la Corte a dire che i criteri di calcolo non devono limitarsi a fissare una somma ad anno, e che bisogna prendere in considerazione altri elementi, fra i quali la posta in gioco e l'esito della causa.

263. Quanto alla fattispecie, il Governo si limita ad osservare che nessuna somma dovrà essere concessa ai sensi dell'articolo 41.

c) I terzi interventori

i. Il governo ceco

264. Avendo il Governo ceco deciso, oltre all'introduzione di un ricorso di natura preventiva, di adottare una legge che prevede un ricorso indennitario, si astiene dal proporre un testo legislativo che sarebbe sufficientemente prevedibile. Fa delle difficoltà, poiché secondo lui né la Convenzione né la giurisprudenza della Corte forniscono delle precisioni sufficienti. Chiede ulteriori informazioni sui criteri utilizzati dalla Corte,

sulle cause che possono essere considerate “simili” e sulla soglia del rapporto “ragionevole”.

ii. Il governo polacco

265. Per il Governo polacco, sarebbe auspicabile che la Corte chiarisca in che cosa consiste l’equa soddisfazione. In mancanza di indicazioni precise, la giurisprudenza nazionale rischia di presentare talvolta delle incoerenze in rapporto a quella della Corte. Sarebbe molto difficile per i ricorrenti nonché per i governi ricavare dalla giurisprudenza della Corte regole di carattere generale in materia di equa soddisfazione. Ne consegue che le giurisdizioni nazionali non sarebbero in grado di fare affidamento sulla giurisprudenza della Corte per prendere delle decisioni con essa compatibili.

iii. Il governo slovacco

266. Secondo il Governo slovacco, le considerazioni sulle quali la Corte si basa per determinare il danno morale dovrebbero costituire una parte dei motivi della sua sentenza. Solo in questo modo le sentenze della Corte diventerebbero istruzioni chiare per le giurisdizioni nazionali, che determinano le somme versate a titolo di danno morale dovuto a ritardi nei processi.

Il governo polacco ritiene impossibile tradurre in cifre tutti questi aspetti o esaminare tutte le situazioni che possono presentarsi. Non si aspetta che la Corte elabori una formula precisa che permetta di calcolare la somma da accordare per il danno morale che derivi dalla lentezza di un processo, né che fissi delle cifre precise. Ritiene più importante che la Corte giustifichi sufficientemente, nelle sue decisioni, il modo in cui i criteri utilizzati per valutare il carattere ragionevole della durata del processo sono poi considerati per fissare la cifra accordata per il danno morale che deriva da un ritardo nel processo. Ne consegue che i ricorrenti dovrebbero ottenere la stessa somma in casi simili.

d) I criteri della Corte

267. Per rispondere ai Governi la Corte dichiara innanzitutto che per «casi simili» intende due procedimenti che sono durati lo stesso numero di anni, con un numero identico di livelli di giurisdizione, con una posta di importanza equivalente, con un comportamento sostanzialmente identico delle parti ricorrenti nello stesso stato.

Inoltre, condivide il punto di vista del governo slovacco e cioè che tentare di fornire un elenco di spiegazioni dettagliate per tutti i casi di specie sia impossibile ed irrealizzabile e ritiene che tutti gli elementi necessari sono disponibili come precedenti nella banca dati della sua giurisprudenza.

268. Decide quindi che l’ammontare che accorderà a titolo di danno morale ai sensi dell’articolo 41 potrà essere inferiore a quello che si può

stabilire da un esame della sua giurisprudenza, nel caso in cui la parte ricorrente ha già ottenuto a livello nazionale una constatazione di violazione e un indennizzo nel quadro di una via di ricorso interna. Oltre al fatto che l'esistenza di una via di ricorso interna si accorda pienamente con il principio di sussidiarietà proprio della Convenzione, questa via è più vicina ed accessibile del ricorso innanzi alla Corte, è più rapida e si svolge nella lingua della parte ricorrente: presenta dunque dei vantaggi che conviene prendere in considerazione.

269. La Corte ritiene tuttavia che nel caso in cui un ricorrente può ancora qualificarsi « vittima » dopo aver adito questa via di ricorso interna, deve vedersi accordare la differenza tra la somma che ha ottenuto dalla Corte d'appello e la somma che non avrebbe potuto essere considerata come manifestamente irragionevole in rapporto a quella concessa dalla Corte se fosse stata accordata dalla Corte d'appello e versata tempestivamente.

270. All'interessato dovrebbe anche essere corrisposta una somma per le fasi del procedimento che la giurisdizione nazionale può non aver preso in considerazione nel periodo di riferimento, nel caso in cui il ricorrente sia decaduto dalla possibilità di adire una Corte d'appello per fare applicare la nuova giurisprudenza della Corte di cassazione del 26 gennaio 2004 (cfr. la sua sentenza no 1339, paragrafo 64 supra) o nel caso in cui la durata rimanente non sia in sé sufficientemente lunga da poter essere considerata costitutiva di una seconda violazione nel quadro dello stesso procedimento.

271. Infine il Governo dovrebbe essere condannato a versare una somma ulteriore nel caso in cui l'interessato abbia dovuto attendere il versamento dell'indennità dovuta dallo Stato, allo scopo di compensare la frustrazione derivante dal ritardo nell'ottenimento del pagamento.

e) L'applicazione dei precedenti criteri al caso di specie

272. Riguardo agli elementi che emergono dalla presente causa (paragrafi 220-221 supra), la Corte ritiene che essa stessa, in assenza di ricorsi interni, avrebbe concesso un'indennità di 24 000 EUR. Costata che la Corte d'appello ha accordato ai ricorrenti 2 450 EUR, il che rappresenta circa il 10% della somma che essa stessa avrebbe concesso agli interessati. Per la Corte questo fatto in sé porta ad un risultato manifestamente irragionevole rispetto ai criteri stabiliti nella giurisprudenza.

Riguardo alle caratteristiche della via di ricorso scelte dall'Italia e al fatto che, malgrado questo ricorso interno, è pervenuta ad una constatazione di violazione, la Corte decidendo secondo equità, ritiene che i ricorrenti dovrebbero vedersi concedere 8 400 EUR.

Non deve essere aggiunta nessuna somma per una « frustrazione supplementare » che possa derivare dal ritardo nel versamento della somma dovuta dallo Stato, per mancanza di richieste ad essa relative.

273. Di conseguenza, i ricorrenti hanno diritto a titolo di riparazione del danno morale ad una somma globale di 8 400 EUR, cioè 2 100 EUR

ciascuno, oltre a qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo d'imposta su questa somma.

3. Il danno morale in rapporto alle altre violazioni

a) La sentenza della Camera

274. Nella sua sentenza, la Camera ha detto che, su questo punto, la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non era istruita ed ha riservato la questione (paragrafo 115 della sentenza della Camera).

b) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

275. I ricorrenti valutano 6.500 EUR ciascuno l'indennizzo del pregiudizio morale risultante dall'iniquità del processo e dalla lesione al loro diritto al rispetto dei beni. In totale, i ricorrenti reclamano dunque 25.000 EUR per il danno morale causato da queste violazioni.

ii. Il governo resistente

276. Su questo punto il Governo non ha presentato osservazioni.

c) Considerazioni della Corte

277. La Corte ritiene che i ricorrenti hanno dovuto subire un pregiudizio morale certo, che deriva dall'interferenza ingiustificata nel loro diritto al rispetto dei beni e dall'iniquità della procedura, che le constatazioni di violazione non hanno sufficientemente riparato.

278. Tenuto conto delle circostanze della causa, decidendo secondo equità, la Corte accorda a ciascuno dei ricorrenti 1 000 EUR pro capite, cioè un totale di 4 000 EUR, oltre a qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo d'imposta su questa somma.

4. Spese e competenze

a) La sentenza della Camera

279. La Camera si è riservata sulla questione dell'equa soddisfazione su questo punto.

b) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

280. Producendo documenti giustificativi, i ricorrenti valutano in 16.355,99, EUR le spese sostenute nei processi davanti le giurisdizioni nazionali, di cui 1.500 EUR corrispondono alla parte delle spese messe a

loro carico nel processo istituito nel quadro della legge “Pinto” (paragrafo 45 *supra*).

281. Per quanto riguarda le spese sostenute nel processo davanti alla Corte, i ricorrenti presentano una nota di onorari e spese redatta sulla base del tariffario nazionale e sollecitano il rimborso di 46.313,70 EUR per il processo fino alla sentenza della Camera. A questa cifra si aggiunge una somma di 19.705 EUR che comprende le spese sostenute davanti alla Grande Camera.

ii. Il governo resistente

282. Il Governo si è limitato ad osservare che nel processo istituito ai sensi della legge Pinto, i ricorrenti hanno dovuto sostenere una parte delle spese processuali perché hanno citato in giudizio una parte non legittimata.

e) Considerazioni della Corte

283. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, la concessione delle spese e competenze ai sensi dell’art. 41 presuppone che ne siano accertate la effettività, la necessità e la ragionevolezza dell’ammontare. Inoltre, le spese legali sono recuperabili solo nella misura in cui siano collegate alla violazione accertata (vedi, per esempio, *Beyeler c. Italia* (equa soddisfazione) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 maggio 2002 ; *Sahin c. Germania* [GC], n° 30943/96, § 105, CEDU 2003-VIII).

284. Poiché la causa dei ricorrenti davanti alle giurisdizioni nazionali mirava essenzialmente a rimediare le violazioni della Convenzione lamentate dinanzi la Corte, queste spese del giudizio interno possono essere prese in considerazione nel valutare la richiesta dei costi. Comunque, la Corte considera la somma richiesta per onorari troppo elevata.

285. Quanto alle spese e competenze esposte nel corso della procedura a Strasburgo, la Corte ha accertato la violazione dell’art. 1 Prot. 1 e la doppia violazione dell’art. 6.1 della Convenzione, così accogliendo le tesi dei ricorrenti.

Mentre la Corte non dubita che le spese reclamate erano necessarie e che erano state effettivamente sopportate a questo titolo, e riconosce la lunghezza e la precisione delle conclusioni sottoposte dai ricorrenti e la gran mole di lavoro effettuata a loro nome, trova comunque eccessivi gli onorari richiesti. Perciò la Corte ritiene che essi dovrebbero essere rimborsati solo in parte.

286. Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte concede ai ricorrenti 50.000 EUR in totale per l’insieme delle spese esposte davanti alle giurisdizioni nazionali e a Strasburgo, oltre qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo di imposta su questo ammontare.

5. *Interessi moratori*

287. La Corte ritiene opportuno che gli interessi moratori debbano essere ragguagliati al tasso di interesse ufficiale marginale della Banca centrale europea maggiorati di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',

1. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'art. 1 Prot. 1 in ragione del carattere inadeguato dell'indennità di espropriazione;
2. *Dichiara* che non c'è bisogno di esaminare sotto il profilo dell'art. 1 Prot. 1 la doglianza relativa all'applicazione retroattiva dell'art. 5 - bis della legge n. 359 del 1992 nel presente caso;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'art. 6.1 con riferimento all'applicazione al presente caso dell'art. 5 - bis della legge n. 359 del 1992;
4. *Rigetta* l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interno, per ciò che attiene alla doglianza relativa alla durata del procedimento;
5. *Dichiara* che i ricorrenti possono considerarsi « vittime » ai fini dell'art. 34 della Convenzione di una violazione del principio del « termine ragionevole » ;
6. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'art. 6.1 per quanto riguarda la durata del procedimento;
7. *Dichiara*,
 - a) a che lo Stato resistente deve pagare ai ricorrenti entro tre mesi, le seguenti somme :
 - i. 580.000 EUR (cinquecentottantamila euro) a titolo di danno patrimoniale ;
 - ii. 8.400 EUR (ottomilaquattrocento euro) più 4.000 EUR (quattromila euro) cioè un totale di 12.400 EUR (dodicimilaquattrocento euro) a titolo di danno morale ;
 - iii. 50.000 EUR (cinquantamila euro) a titolo di spese e competenze ;

- iv. qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo di imposta sulla somma anzidetta;
 - b) che a partire dalla scadenza del termine anzidetto e fino al soddisfo, queste somme dovranno essere maggiorate di un interesse semplice a un tasso uguale al tasso di interesse ufficiale marginale della Banca centrale europea in vigore in questo periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
8. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il surplus.

Fatta in francese e in inglese, e poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo il 29 marzo 2006.

T.L. EARLY
CANCELLIERE AGGIUNTO

Luzius WILDHABER
Presidente