

Causa Guiso-Gallisay – Grande Chambre – sentenza 22 dicembre 2009 (ricorso n. 58858/00)

Confermato il *revirement* della giurisprudenza inaugurato dalla sentenza del 21 ottobre 2008, con la quale la Corte aveva modificato il proprio orientamento in tema di calcolo del risarcimento dei danni da espropriazione indiretta finora seguito (consistente nel riconoscere alle vittime una somma pari al valore attuale del fondo espropriato aumentata del plusvalore apportato dalla costruzione delle opere), affermando che, al fine di valutare il pregiudizio subito, occorre prendere in considerazione la data a partire dalla quale gli interessati hanno avuto la certezza giuridica di aver perso i loro diritti di proprietà sul bene espropriato.

Fatto. All'origine della controversia è un ricorso presentato contro lo Stato italiano da tre cittadini, i quali lamentavano la lesione del loro diritto di proprietà e pertanto una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Agendo per l'equo indennizzo di cui all'articolo 41 della Convenzione i ricorrenti, i quali avevano subito dalla pubblica Amministrazione un'espropriazione attraverso la procedura dell'occupazione acquisitiva, richiedevano una somma pari al valore dei terreni acquisiti dalla P.A. aumentata del valore degli immobili costruiti sul loro terreno, una somma a titolo di rimborso della tassa che era inizialmente imposta alle somme riconosciute dal tribunale, nonché un'indennità per il danno morale. Infine rivendicavano il rimborso delle spese di giustizia dinanzi le giurisdizioni nazionali e delle spese sostenute dinanzi alla Corte europea.

Il 21 ottobre 2008, la Corte EDU ha adottato una sentenza non favorevole a tali richieste. I ricorrenti hanno successivamente interposto richiesta di assegnazione alla Grande Camera per un nuovo giudizio.

Diritto. La *Grande Chambre* nella sentenza in esame, in accoglimento delle tesi del Governo italiano, ha confermato il mutamento di giurisprudenza operato dalla seconda sezione della Camera con la citata sentenza del 21 ottobre 2008, in materia di equa riparazione per privazione arbitraria (ovvero senza titolo legittimante) della proprietà di beni di un privato da parte di una pubblica amministrazione.

Il Governo, in tale sede, aveva contestato la distinzione fatta dalla Corte in precedenti decisioni tra espropriazione legale e "*confisca illegale*", così come le conseguenze che essa ne aveva tratto ai fini della valutazione del danno patrimoniale. A parere della difesa erariale, l'articolo 1 Protocollo 1 non stabilirebbe alcuna gerarchia tra i differenti tipi di trasgressione e non autorizzerebbe, dunque, la concessione di una soddisfazione equa superiore in funzione della "*illegalità*" dell'ingerenza.

Il Governo aveva, inoltre, sostenuto come in applicazione della giurisprudenza *Papamichalopoulos*, il valore reale del bene controverso non fosse il risultato dell'attualizzazione del suo valore iniziale secondo le percentuali di deprezzamento della moneta, ma dell'applicazione di criteri soggettivi non prevedibili, incerti e aleatori. L'attualizzazione ignorerebbe il principio che vuole che un'indennità si calcoli rispetto al valore del bene in data dell'avvenimento controverso e che le vicissitudini negative o positive non potrebbero giocare alcun ruolo. Procedendo in tal modo, infatti, secondo la difesa erariale, il proprietario otterrebbe gratuitamente il valore positivo di un investimento che lo Stato ha realizzato e pagato al suo posto.

La Corte EDU era dunque chiamata a vagliare nuovamente la delicata questione del calcolo del *quantum* dell'indennizzo equo da concedersi ai ricorrenti ove quello della pubblica Amministrazione sia considerato insufficiente.

La sentenza, destinata a diventare precedente di notevole peso, assume importanza perché, in materia di espropriazione, la Corte modifica il proprio orientamento in tema di criteri di calcolo dell'equo indennizzo successivo all'accertamento della violazione dell'art. 1, affermando che il criterio di calcolo fino a quel momento seguito poteva comportare delle disparità di trattamento tra i ricorrenti in relazione alla natura dell'opera realizzata dalla pubblica Amministrazione.

La Corte aveva adottato, fino a questo momento, ai fini della determinazione della indennità da riconoscere ai ricorrenti, il criterio della compensazione delle perdite subite non coperte dalla corresponsione di una somma corrispondente al valore di mercato dei beni ed al non godimento del bene in oggetto, quantificando automaticamente tali perdite in maniera corrispondente all'effettivo valore delle opere realizzate dallo Stato, cui sarebbe andato aggiunto il valore attualizzato dei terreni.

Con la sentenza *de qua* la Corte opera il tanto auspicato *revirement*, riconoscendo che la giurisprudenza *Papamichalopoulos* è fonte di numerose anomalie e che, dunque, nell'ipotesi di occupazione acquisitiva, il risarcimento deve essere pari al valore del bene al momento della procedura interna, attualizzato con la corresponsione degli interessi semplici applicati sul capitale.

La Corte EDU motiva tale *revirement* della propria giurisprudenza con diverse argomentazioni, legate alla considerazione che l'applicazione della precedente giurisprudenza ai casi di espropriazione indiretta potrebbe comportare delle anomalie.

In primo luogo sottolinea la diversità della situazione sottostante al caso *Papamichalopoulos c. Grecia* (sentenza cardine in materia di quantificazione dell'indennizzo) rispetto a quella in analisi. Nel caso *Papamichalopoulos*, infatti, il terreno era stato occupato dallo Stato senza alcuna base legale e, nonostante che tutte le giurisdizioni nazionali avessero riconosciuto la sussistenza del titolo di proprietà in capo agli istanti, lo Stato non aveva mai offerto loro una compensazione monetaria, neanche parziale. Nel caso di specie, invece, i terreni erano stati inizialmente occupati legittimamente secondo una procedura d'urgenza e sulla base di una dichiarazione di pubblica utilità, al fine di costruire delle abitazioni da affittare ad equo canone e dei centri commerciali. Inoltre agli espropriati lo Stato nazionale aveva corrisposto un indennizzo, sia pure parziale ed inadeguato.

In secondo luogo la Corte fa leva sull'evoluzione intervenuta nel diritto nazionale in materia espropriativa, sia sul piano legislativo (*cf.*, ad esempio, l'art. 2, comma 89, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007- legge finanziaria 2008) sia su quello giurisprudenziale (*cf.*, ad esempio le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007).

Pertanto, alla base di tale mutamento di giurisprudenza vi è, *in primis*, un timore di introdurre delle disparità di trattamento nel il novero dei cittadini espropriati che ricorrono alla Corte EDU in funzione della natura del lavoro pubblico costruito dall'Amministrazione; vi è, poi, la preoccupazione di non lasciare un margine di arbitrio; il rifiuto di assegnare all'indennizzo uno scopo punitivo o dissuasivo nei confronti dello Stato convenuto in luogo di una funzione compensatoria per il ricorrente; ma soprattutto la presa d'atto del cambiamento della legislazione (legge finanziaria 2007), intervenuto in seguito alle sentenze della Corte costituzionale numeri 348 e 349 del 22 ottobre 2007, e secondo cui l'indennizzo espropriativo deve corrispondere al valore venale dei beni, non essendo ammessa alcuna riduzione.

La *Grande Chambre* giudica opportuno adottare un nuovo approccio, tenuto conto anche degli sviluppi intervenuti nel diritto interno e della presa in conto da parte delle giurisdizioni nazionali della giurisprudenza della Corte nell'ambito del diritto di proprietà. Ritene che i nuovi principi fissati nella presente sentenza possano essere applicati dalle giurisdizioni italiane sia per il futuro che nelle cause pendenti.

Stima, di conseguenza, che per poter valutare il pregiudizio subito dal ricorrente, sia necessario prendere in considerazione la data in cui l'interessato ha avuto la certezza giuridica di aver perso il suo diritto di proprietà sul bene oggetto del contendere e che il complessivo valore venale del bene, stabilito in tale data dalle giurisdizioni nazionali, debba successivamente essere rivalutato e maggiorato degli interessi, al giorno dell'emanazione della sentenza della Corte. Dalla somma così ottenuta, occorrerà dedurre la somma versata al ricorrente dalle autorità del suo paese.

In questo contesto e per queste ragioni, la Corte decide di respingere le pretese dei ricorrenti nella misura in cui sono fondate sul valore dei terreni in data della sentenza della Corte e di non tenere più conto, per valutare il danno patrimoniale, del costo di costruzione degli immobili costruiti dallo Stato sui terreni.

In merito, tuttavia, è da segnalare l'opinione dissenziente del giudice Tulkens il quale sottolinea come "*appaia singolare*" cercare di correggere una pretesa disparità di trattamento tra i soggetti espropriati ricorrenti, diminuendo in maniera arbitraria, le indennità applicabili a tutte le persone interessate da un illecito spossessamento. Inoltre, il giudice Tulkens contesta l'argomento della Corte inerente al rifiuto di attribuire all'indennizzo per il danno materiale uno scopo punitivo o dissuasivo rispetto allo Stato convenuto: ciò avverrebbe solo nel caso in cui la somma riconosciuta non avesse più alcun legame con il danno constatato.

La sentenza Guiso-Gallisay rappresenta un passo importante per il calcolo dell'indennizzo in caso di occupazione illegittima: supera il criterio del valore del fondo espropriato aumentato del plusvalore apportato dalla costruzione delle opere in favore del calcolo da effettuarsi prendendo in considerazione la data a partire della quale gli interessati hanno avuto la certezza giuridica di aver perso i loro diritti di proprietà sul bene espropriato. Le conseguenze di tale sentenza avranno pertanto notevoli ripercussioni sulle casse dell'Erario, non più tenuto a corrispondere un indennizzo elevato ma semplicemente a corrispondere una cifra per lo spossessamento, riportando la situazione dell'occupazione acquisitiva indietro nel tempo, consentendo in tal modo un più ampio margine di manovra alla Pubblica Amministrazione.