

Causa Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia – Quarta Sezione – sentenza 7 luglio 2015 (ricorso n. 38754/07)

Vincoli urbanistici – Vincolo di inedificabilità di un terreno preordinato all'esproprio – Autorizzazione all'esproprio scaduta – Inerzia dell'Amministrazione – Assenza di indennizzo – Violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU – Sussiste.

Viola l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU la permanenza di un vincolo di inedificabilità in presenza di un'autorizzazione all'esproprio scaduta. Nel caso di specie la Corte, tenuto conto dell'incertezza circa le sorti del terreno sottoposto a vincolo e dell'inesistenza di ricorsi interni effettivi, combinate con l'ostacolo al pieno godimento del diritto di proprietà e alla mancanza di indennizzo, ha ritenuto che i ricorrenti hanno dovuto sostenere un onere speciale ed eccessivo rompendo il giusto equilibrio che deve essere mantenuto tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni.

Fatto. Il caso concerne la destinazione d'uso a verde pubblico di un terreno di proprietà dei ricorrenti da parte del piano regolatore generale che ne imponeva il vincolo di inedificabilità assoluta in vista della sua espropriazione. Sebbene la suddetta autorizzazione all'esproprio fosse decaduta nel febbraio 1980, il terreno non fu liberato da vincoli. Nell'attesa della decisione del comune di Santa Marinella in merito alla nuova destinazione urbanistica da attribuire al terreno, quest'ultimo fu assoggettato al regime detto delle «zone bianche», previsto dall'articolo 4 della legge n. 10 del 1977 e ai relativi divieti di costruire.

Adite le vie legali, i ricorrenti ottennero una pronuncia favorevole nel 2009, con la quale si intimava al comune di Santa Marinella di decidere la destinazione d'uso, e si procedeva alla nomina di un commissario ad acta. A fronte dell'inerzia dell'amministrazione comunale, il commissario ad acta rinnovò l'autorizzazione all'esproprio di tutto il terreno dei ricorrenti destinando quest'ultimo a verde pubblico.

I ricorrenti hanno impugnato tale decisione. Nelle more del giudizio, pendente alla data della pronuncia della sentenza della Corte EDU, il terreno è rimasto sottoposto alle «misure conservative» conseguenti alla decisione del commissario ad acta.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte EDU lamentando l'eccessiva durata del divieto di costruire imposto al loro terreno a seguito dell'autorizzazione all'esproprio e nonostante quest'ultima fosse scaduta nel 1980. Sostengono che questa situazione, in mancanza di indennizzo, sia incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 (Protezione della proprietà). La Corte riconosce che, in un campo così complesso e difficile quale la pianificazione del territorio, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento per condurre la loro politica urbanistica e che, nel caso di specie, l'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni rispondesse alle esigenze dell'interesse generale. La Corte deve quindi esaminare se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le suddette esigenze e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

A tale riguardo la Corte rileva che il terreno di proprietà dei ricorrenti è stato sottoposto a divieto di costruire in maniera continuata per più di quarant'anni, se si prende come punto di partenza la data di entrata in vigore del piano regolatore generale del 1975, e da quasi quarantaquattro anni se si parte dalla decisione comunale che prevedeva la sua adozione.

La Corte ritiene che, durante tutto il periodo interessato, i ricorrenti siano rimasti in una totale incertezza circa la sorte della loro proprietà. Durante il periodo di validità dell'autorizzazione

all'esproprio e anche dopo la scadenza della suddetta autorizzazione l'amministrazione è rimasta inerte. Osserva la Corte che la possibilità riconosciuta ai ricorrenti dal diritto interno di denunciare l'inerzia dell'amministrazione non sembra aver posto rimedio allo stato di incertezza. La Corte rammenta peraltro che la Corte costituzionale aveva affermato che « il ricorso che permette di contestare l'inerzia dell'amministrazione dinanzi al tribunale amministrativo è defatigante e non conclusivo con conseguente scarsa efficacia.»

La Corte ritiene dunque che l'esistenza di divieti di costruire per tutto il periodo interessato abbia ostacolato il pieno godimento del diritto di proprietà dei ricorrenti e abbia accentuato le ripercussioni dannose sulla situazione di quest'ultimi indebolendo considerevolmente, tra l'altro, le possibilità di vendere il terreno.

A ciò si aggiunge il fatto che i ricorrenti non hanno ricevuto indennizzi, non sussistendo nel caso di specie alcuna possibilità di indennizzo. Ciò in quanto: il primo periodo, che va dal 1975 al 1980 e durante il quale l'autorizzazione all'esproprio prevista dal piano regolatore generale è stata in vigore, è considerato come un periodo di franchigia non indennizzabile; il periodo precedente l'entrata in vigore del suddetto piano regolatore, che va dal 1971 al 1975, interessato dalle misure conservative, non è neanch'esso indennizzabile; il periodo che va dal 1980 al 2011, durante il quale il terreno era stato sottoposto al regime delle «zone bianche», non è neanch'esso indennizzabile; il periodo a partire da giugno 2011 non è indennizzabile perché l'autorizzazione all'esproprio decisa dal commissario *ad acta* non è entrata in vigore.

Alla luce di tali considerazioni, e in particolare dell'incertezza e dell'inesistenza di ricorsi interni effettivi che possano rimediare alla situazione denunciata, combinate con l'ostacolo al pieno godimento del diritto di proprietà e alla mancanza di indennizzo, la Corte conclude che i ricorrenti hanno dovuto sostenere un onere speciale ed eccessivo rompendo il giusto equilibrio che deve essere mantenuto tra, da una parte, le esigenze dell'interesse generale e, dall'altra parte, la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Sull'art. 41 CEDU (equa soddisfazione). La Corte ritiene che le circostanze della causa non consentano di valutare precisamente il danno materiale. Il tipo di pregiudizio di cui si tratta presenta un carattere intrinsecamente aleatorio, fatto che rende impossibile un calcolo preciso delle somme necessarie per la sua riparazione.

Secondo la Corte, deve essere accordata una somma che tenga conto della indisponibilità del terreno a decorrere dal 1975, ossia dopo l'approvazione del piano regolatore generale. Partendo dal valore che presumibilmente il terreno aveva all'epoca, la Corte considera che, in assenza di altri elementi, il pregiudizio che deriva dall'indisponibilità del terreno durante il periodo considerato possa essere compensato dal versamento di una somma corrispondente all'interesse legale durante tutto questo periodo applicato al controvalore del terreno così determinato.

La Corte, tenuto conto della diversità degli elementi che devono essere considerati ai fini del calcolo del pregiudizio nonché della natura della causa, giudica opportuno fissare in via equitativa una somma globale pari a 1.000.000 euro.

Infine la Corte, ritenendo che la violazione della Convenzione ha procurato ai ricorrenti un pregiudizio morale derivante dall'incertezza della situazione in causa, assegna ai ricorrenti congiuntamente la somma di 5.000 euro.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU – relativamente al giusto equilibrio tra le esigenze d'interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo: Sporrong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 69; e Phocas c. Francia, 23 aprile 1996, § 53.

Art. 1, Prot. n. 1 CEDU – relativamente alla permanenza del vincolo urbanistico: Terazzi S.r.l. c. Italia, n. 27265/95, 17 ottobre 2002 § 83; Elia S.r.l. c. Italia, n. 37710/97, § 76; Rossitto c. Italia, n. 7977/03, § 38, 26 maggio 2009).