

SINTESI

Causa Scordino c. Italia (1) – Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006 (ricorso n. 36813/97)1.

(constata la violazione degli articoli 6, paragrafo 1, CEDU, relativo alla durata del processo e 1 del Protocollo n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, rilevando, nelle considerazioni in diritto, una disfunzione strutturale nella legislazione italiana)

Fatto. A seguito di ricorso proposto dagli eredi del sig. Scordino per la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (*protezione della proprietà*) e dell'articolo 6, par. 1, CEDU, (*diritto a un equo processo, sotto il profilo della ragionevole durata del procedimento*) in relazione al computo dell'indennità di espropriazione di un terreno dei ricorrenti,² veniva emanata da una Camera della Prima Sezione della Corte di Strasburgo la sentenza 29 luglio 2004. Tale pronuncia constatava una doppia violazione dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo sia della durata che dell'equità del procedimento. Circa la durata, la sentenza rilevava l'esistenza in Italia di una prassi contraria alla Convenzione, prassi risultante da un cumulo di inadempienze in relazione all'esigenza del «termine ragionevole». In particolare, si affermava che, nella misura in cui la Corte constatava tali inadempimenti, il cumulo costituisce una circostanza aggravante della violazione dell'art. 6 CEDU. Circa l'equità, con riferimento all'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992, la sentenza affermava i seguenti principi, non nuovi alla giurisprudenza della Corte: non è interdetta al potere legislativo la facoltà di disciplinare, in materia civile, attraverso nuove disposizioni di portata retroattiva, i diritti che derivano da leggi in vigore; tuttavia, il principio di preminenza del diritto e quello dell'equo processo consacrati dall'art. 6 CEDU si oppongono, salvo imperativi motivi di interesse generale, all'ingerenza del suddetto potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sullo svolgimento giudiziario di controversie. Nella fattispecie, l'applicazione del citato art. 5-bis al procedimento in corso aveva privato i ricorrenti di una parte sostanziale dell'indennizzo che avrebbero potuto pretendere. La Corte aveva anche ravvisato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per mancanza del necessario equilibrio che deve sussistere, in tema di proprietà, tra le esigenze di carattere generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, essendo l'indennizzo ricevuto dai ricorrenti non ragionevolmente rapportabile al valore della proprietà espropriata.

¹ Nel giudizio sono intervenuti, in qualità di terzi, ai sensi dell'art. 36 CEDU, il governo ceco, il governo polacco e il governo slovacco.

² Il sig. Scordino, contestando l'ammontare dell'indennità di espropriazione stabilito dal comune di Reggio Calabria, nel cui territorio si trovava il fondo di sua proprietà, aveva adito, nel 1990, la Corte d'appello di Reggio Calabria chiedendo - a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 1983, che aveva dichiarato incostituzionale la legge n. 385 del 1980, con l'effetto che, in materia di computo dell'indennità di espropriazione, spiegasse nuovamente la sua efficacia la legge n. 2359 del 1865 - che il valore dell'indennità di espropriazione del terreno fosse stabilito in base al valore di mercato del terreno stesso; chiedeva, inoltre, di essere indennizzato per il periodo di occupazione precedente il decreto di esproprio, nonché per lo stato del terreno divenuto ormai inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione disposti dal comune. Nel corso del giudizio entrava in vigore la legge n. 359 del 1992 che, all'art. 5 bis, stabiliva nuovi criteri di calcolo dell'indennità di esproprio disponendo che si applicassero anche ai procedimenti in corso. Con sentenza del 7 luglio 1996, la Corte d'appello stabilì che l'indennità dovesse essere calcolata secondo i criteri contenuti nel citato articolo della legge n. 359, sia per il terreno formalmente espropriato che per quello divenuto ormai inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione disposti dal comune; dispose, inoltre, che sull'indennità così calcolata non si dovesse applicare l'abbattimento del 40% previsto dalla stessa legge n. 359 nel caso in cui l'espropriato non avesse concluso un accordo volontario di cessione del terreno, dato che, nella fattispecie, l'espropriazione era già avvenuta alla data di entrata in vigore della legge. Il 18 giugno 1997 l'indennità, così stabilita dalla Corte d'appello, fu depositata presso la Banca d'Italia e sottoposta a tassazione del 20% ai sensi della legge n. 413 del 1991. A seguito di ricorso esperito dagli eredi Scordino ai sensi della legge n. 89 del 2001, per ottenere un'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, la Corte d'appello di Reggio Calabria accordò una somma di 2.450 euro a titolo di danno morale ai ricorrenti, che non impugnarono in Cassazione la decisione, divenuta definitiva il 26 ottobre 2003.

Pertanto, disponendo un'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 CEDU, la sentenza concedeva ai ricorrenti:

- €410.000,00 per danni materiali, rinviando la decisione sia per i danni morali che per le spese di giudizio;
- corresponsione degli interessi, da calcolare con riferimento al tasso marginale di prestito della Banca centrale europea, con l'aggiunta di tre punti percentuali.

Il 29 ottobre 2004 il Governo italiano chiedeva il rinvio della causa Scordino c. Italia (n. 1) alla Grande Camera, istanza accolta il 9 febbraio 2005. Il Governo italiano chiedeva anche che tutte le cause riguardanti le medesime questioni affrontate nell'ambito della causa in oggetto (circa 800) fossero rinviate in vista della pronuncia della Grande Camera.

Decisione. Nella preliminare ricognizione del diritto nazionale, la Corte ha preso atto dei più recenti orientamenti della Corte di Cassazione in materia di diritto ad un equo processo. In particolare vengono richiamate le seguenti sentenze: n. 28507/05 delle Sezioni Unite,³ dalla quale risulta l'applicabilità immediata dell'art. 6 CEDU nell'ordinamento interno; n. 18239 del 2004 con la quale si riconosce, in conformità alla giurisprudenza di Strasburgo, la risarcibilità del danno morale da eccessiva durata del processo in favore di persone giuridiche⁴; n. 8568 del 2005 in materia di prova e di quantificazione del danno morale da durata eccessiva del procedimento, con la quale si afferma l'esigenza del rispetto della CEDU nell'interpretazione ad essa data dalla Corte europea e quindi di conformarsi a tale giurisprudenza nella liquidazione del danno, pur nei limiti posti dall'art. 2, comma 3, lett. a) della legge n. 89 del 2001⁵. Particolare risalto viene dato, quanto ai criteri di

³ Secondo la quale il diritto all'equa riparazione in caso di irragionevole durata del processo non è stato introdotto dalla l. 89/2001, ma dalla CEDU, che è immediatamente precettiva nel nostro ordinamento. Ne consegue che il diritto all'equa riparazione può legittimamente essere esercitato anche dagli eredi della parte di un processo irragionevolmente protrattosi, deceduta anteriormente all'entrata in vigore della cosiddetta "legge Pinto".

⁴ Si veda anche, più di recente, Cass. sent. n. 17500 del 2005 secondo la quale, in tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo ai sensi dell'art. 2 l. 24 marzo 2001 n. 89, anche per le persone giuridiche il danno non patrimoniale, inteso come danno morale soggettivo correlato a turbamenti di carattere psicologico, è - tenuto conto dell'orientamento in proposito maturato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo - conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a causa dei disagi e dei turbamenti di carattere psicologico che la lesione di tale diritto solitamente provoca alle persone preposte alla gestione dell'ente o ai suoi membri, e ciò non diversamente da quanto avviene per il danno morale da lunghezza eccessiva del processo subito dagli individui persone fisiche; sicché, pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno "*in re ipsa*" - ossia di un danno automaticamente e necessariamente insito nell'accertamento della violazione - una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, il giudice deve ritenere tale danno esistente, sempre che non risulti la sussistenza, nel caso concreto, di circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente.

⁵ In tema di equa riparazione conseguente alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, la valutazione equitativa dell'indennizzo a titolo di danno non patrimoniale è soggetta, per specifico rinvio contenuto nell'art. 2 l. 24 marzo 2001 n. 89 all'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva con la l. 4 agosto 1955 n. 848), al rispetto delle convenzioni 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 dalla predetta Corte europea, la quale (con decisioni recentemente adottate a carico dell'Italia il 10 novembre 2004) ha individuato nell'importo compreso fra euro 1.000 ed euro 1.500 per anno la base di partenza per la quantificazione di tale indennizzo. La precettività, per il giudice nazionale, di tale indirizzo non concerne tuttavia anche il profilo relativo al moltiplicatore di detta base di calcolo: mentre, infatti, per la CEDU l'importo come sopra quantificato va moltiplicato per ogni anno di durata del procedimento (e non per ogni anno di ritardo), per il giudice nazionale è, sul punto, vincolante il comma 3, lettera a), dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, ai sensi del quale è influente solo il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole. Detta diversità di calcolo, peraltro, non tocca la complessiva attitudine della citata legge n. 89 del 2001 ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, e, dunque, non autorizza dubbi sulla compatibilità di tale norma con gli impegni internazionali assunti dalla Repubblica italiana mediante la

valutazione di tale danno morale, alla svolta giurisprudenziale delle Sezioni Unite, recata dalle sentenze del 26 gennaio 2004, con particolare riferimento alla sentenza n. 1339.

La Corte ha riconosciuto l'ampio margine di discrezionalità degli Stati parti della Convenzione – conferito dall'art. 1 del Prot. 1 – nella valutazione dei mezzi per raggiungere il giusto equilibrio tra il diritto del privato al rispetto dei propri beni e l'obiettivo dello Stato di realizzare fini di utilità sociale, rilevando, però, come spetti alla Corte stessa il potere di controllare la compatibilità della soluzione in concreto data dagli Stati alle fattispecie ad essa sottoposte. Tale compatibilità, ad avviso della Corte, va valutata alla luce della possibilità di distinguere due tipologie di obiettivi di utilità sociale a cui possono essere preordinate le espropriazioni.

Da un lato, obiettivi di riforma economica o sociale o di mutamento del contesto politico istituzionale; dall'altro obiettivi di utilità sociale che non si inseriscono in una prospettiva di ampia riforma e che si realizzano attraverso "espropriazioni isolate". Mentre per la prima categoria di espropriazioni è compatibile con la CEDU un'indennità inferiore al valore venale del bene, per la seconda categoria non è giustificata un'indennità inferiore a tale valore.

Pertanto, nella fattispecie, secondo la Corte, vi è stata violazione dell'art. 1 Prot. 1, perché l'ingerenza dello Stato sul diritto del singolo alla protezione dei propri beni è risultata sproporzionata, non ricorrendo quelle esigenze di riforma politica economica o sociale che, in altre circostanze⁶, avevano indotto la Corte a ritenere non sussistente alcuna violazione. Quanto alle doglianze relative all'art. 6, la Corte ha riconosciuto la violazione di tale articolo sia sotto il profilo della mancanza di equità della procedura, sia sotto il profilo dell'eccessiva durata.

In particolare, quanto alla mancanza di equità, essa è stata ricondotta all'applicazione dei criteri di quantificazione dell'indennità stabiliti dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, non per la retroattività dell'applicazione della norma in sé considerata – dato che la modifica di una situazione di diritto in atto rientra, in via di principio nella discrezionalità del legislatore – ma perché tale retroattività ha inciso un credito del soggetto espropriato senza che fosse stata dimostrata la ragione di pubblica utilità. Infatti, secondo la Corte, tale ragione non poteva desumersi dalle motivazioni di finanza pubblica addotte dal Governo italiano in corso di causa, non idonee a dar risalto ad un interesse generale evidente a giustificazione dell'effetto retroattivo.

Quanto all'eccessiva durata – respinta l'eccezione dello Stato italiano ai sensi dell'art. 35 CEDU, sulla base della considerazione che, solo con la sentenza n. 1340 del 2004 e quindi dopo il 26 gennaio 2004, la Corte di Cassazione italiana ha affermato che la giurisprudenza di Strasburgo si impone ai giudici nazionali per la quantificazione del danno morale da eccessiva durata del processo, con la conseguenza che solo successivamente alla piena conoscenza di tale giurisprudenza il rimedio della legge Pinto ha assunto carattere di effettività – i ricorrenti sono da considerare vittime ai sensi dell'art. 34 CEDU, perché, pur avendo esperito il ricorso indennitario di cui alla legge n. 89 del 2001 ed essendo stata constatata la violazione del diritto ad processo in tempi ragionevoli, l'indennità concessa – che dovrebbe essere pagata, al più, nel termine di 6 mesi dalla pronuncia – si è attestata intorno al 10% di quella che la Corte avrebbe concesso. Per di più, per due terzi tale indennità era stata compensata dalle spese di giudizio. Quindi, la Corte ha rilevato un'ulteriore manifestazione di quella pratica di ripetute violazioni del principio della ragionevole

ratifica della convenzione europea e con il pieno riconoscimento, anche a livello costituzionale, del canone di cui all'art. 6, paragrafo 1, della convenzione medesima (art. 111, comma 2, cost., nel testo fissato dalla l. cost. 23 novembre 1999 n. 2).

⁶ La Corte, a questo proposito, richiama, tra gli altri, i precedenti costituiti dalle sentenze del 1986 James e altri c. Regno Unito, relativa a fattispecie in cui era intervenuta la riforma dell'enfiteusi, nonché Lithgow e altri, in materia di nazionalizzazione delle industrie aeronavali, nonché dalle sentenze ex Re di Grecia e altri c. Grecia del 2000, Fourrer Niedenthal c. Germania del 2003 e Broniowski c. Polonia del 2004.

durata dei procedimenti che, come affermato fin dalla sentenza Bottazzi c. Italia del 1999, costituisce un'aggravante della violazione stessa.

La Corte ha quindi rilevato⁷ l'esistenza nell'ordinamento italiano di un problema su grande scala, risultante da una disfunzione della legislazione italiana che si riverbera una precisa categoria di cittadini, cioè quelli espropriati. Questa disfunzione, pur non riconosciuta dalle autorità italiane nel corso del contenzioso, tuttavia è emersa, secondo la Corte, da alcuni passaggi di sentenze della Corte costituzionale italiana, con particolare riferimento alla sentenza n. 442 del 1993, nella quale si attribuiva all'art. 5 bis della l. n. 359 del 1992 carattere urgente ma provvisorio; fatto questo indicativo dell'avvenuta individuazione da parte della suddetta Corte dell'esistenza di un problema strutturale richiedente una soluzione legislativa.

La violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 constatata nella fattispecie riguarda una vasta categoria di persone e ad essa si riferiscono numerosi ricorsi. Perciò, in questo caso, la violazione è un'aggravante quanto alla responsabilità ex art. 46 CEDU, nonché una minaccia per l'effettività in futuro del meccanismo CEDU.

Pertanto, ha proseguito la Corte, sebbene non spetti ad essa indicare le misure più idonee dal punto di vista dell'art. 46 CEDU, in questo caso, dato il carattere strutturale della situazione rilevata, è opportuno constatare che, a livello nazionale, occorrono misure generali in grado di riparare – retroattivamente, se necessario, in modo tale che la Corte non debba reiterare le sue pronunce – alla lacuna dell'ordinamento rilevata nella fattispecie; ciò non solo per i ricorrenti, ma per tutte le persone che si trovino nella stessa situazione, in modo tale che il sistema della Convenzione non sia compromesso dal gran numero di ricorsi dello stesso tipo. Tali misure dovrebbero condurre all'eliminazione dall'ordinamento di qualsiasi ostacolo all'ottenimento di una indennità che sia in ragionevole rapporto con il valore del bene espropriato e a garantire con disposizioni normative, amministrative e finanziarie appropriate la realizzazione effettiva e rapida del diritto per tutti gli altri ricorrenti.

Quanto alle misure individuali, la Grande Camera ha disposto in favore dei ricorrenti una equa riparazione pari a:

- € 580.000,00 per danni materiali, quantificati sulla base del valore venale del bene attualizzato e con l'aggiunta degli interessi;
- €12.400,00 per danni morali;
- €50.000,00 per spese di giudizio.

⁷ Dando seguito alla risoluzione del Comitato dei Ministri Res (2004)3, con la quale la Corte stessa è stata invitata a identificare, nelle sentenze che rivelano un problema strutturale, i fattori rivelatori di tale problema, nonché la fonte, in relazione a fattispecie che danno luogo a numerosi ricorsi. Il medesimo Comitato dei Ministri, con la raccomandazione Rec (2004)6 del 12 maggio 2004, ha affermato che gli Stati hanno obbligo di rimediare ai problemi sottostanti alle violazioni constatate e di dare effettività ai ricorsi nazionali per evitare ricorsi ripetitivi davanti alla Corte.