



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Sezione: Proprietà- Espropriazioni

Titolo: *I profili patrimoniali della c.d. occupazione acquisitiva nel dialogo fra Corte Europea dei diritti dell'uomo e la Corte Costituzionale.*

Autore: ANNALISA GIUSTI

Sentenza di riferimento: Corte Costituzionale, sentenza 24 ottobre 2007, n.349

Parametro convenzionale: art. 6 e I Protocollo allegato

Parole chiave: Espropriazione; indennità di esproprio; occupazione acquisitiva.

Il dialogo fra le Corti caratterizzante la materia espropriativa trova nella pronuncia della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2007, n. 349 uno dei suoi momenti più significativi. La sentenza in commento, nello specifico, affronta il tema della compatibilità fra le norme convenzionali (e la correlata giurisprudenza Cedu) ed il fenomeno, tutto italiano, della occupazione acquisitiva e dei corrispondenti criteri di ristoro per il proprietario «espropriato».

La questione, sollevata con distinte ordinanze sia dalla Corte di cassazione sia dalla Corte d'appello di Palermo, investe l'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 –, comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), secondo cui: «in caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato».

Seguendo le ordinanze di rimessione, per il profilo che qui interessa, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 1 del I Protocollo



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

addizionale. Estendendo, infatti, il proprio abito di applicazione ai giudizi in corso, anche per il profilo attinente la riparazione del danno da occupazione illegittima, violerebbe sia l'art. 6 della Convenzione sia l'art. 1 del Protocollo, così come interpretati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Ancora una volta, dunque, a fungere da filtro è l'articolo 117 della Costituzione ed il sistema delle c.d. norme interposte su cui, per i profili strettamente inerenti le fattispecie allo studio, si è avuto modo di soffermarsi nella scheda dedicata alla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007.

L'attenzione si sposta sugli aspetti relativi l'occupazione acquisitiva ed alla ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale compiuta dai giudici della Consulta. L'esame della pronuncia diviene così strumento per la comprensione del fenomeno - estremamente condizionante lo studio della materia espropriativa - attraverso una ricostruzione diacronica in cui la giurisprudenza CEDU rappresenta uno snodo fondamentale.

L'istituto della c.d. «accessione invertita» o «occupazione appropriativa» trova il suo primigenio fondamento nella legge 25 giugno 1865, n. 2359 («Espropriazioni per causa di utilità pubblica») che disciplinava, rispettivamente, l'occupazione temporanea (artt. 64 e 70) – senza prevedere alcun trasferimento di proprietà - e l'occupazione d'urgenza (artt. 71 e 73), inizialmente collegata ai casi contingenti di calamità naturali e poi generalizzata ai casi di occupazione per l'espletamento di lavori dichiarati urgenti dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Nella prassi, l'istituto dell'occupazione d'urgenza era divenuto un passaggio normale della procedura espropriativa; sovente, l'opera pubblica veniva realizzata sul fondo occupato in via di urgenza, sulla base di una previa dichiarazione di pubblica utilità, senza far seguire alcun valido provvedimento espropriativo. Da qui, per l'appunto, la nascita dell'istituto della c.d. «accessione invertita» o «occupazione appropriativa», consacrato dalla decisione della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 1464 del 1983 e più volte confermata anche negli anni successivi. A giudizio dei giudici della nomofilachia, in tali casi, si sarebbe stati di fronte ad un acquisto a titolo originario del bene da parte della pubblica amministrazione, vista la sua trasformazione irreversibile. Richiamando l'esigenza di bilanciamento di interessi, pur presente nella disciplina codicistica dell'accessione, le Sezioni Unite giudicavano prevalenti quelli della p.a. La realizzazione di un'opera di interesse pubblico, l'impossibilità di far coesistere la proprietà del bene realizzato con una diversa proprietà del fondo, portavano dunque a giustificare anche un'occupazione compiuta al di fuori di un rituale procedimento espropriativo.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Il ristoro patrimoniale per il proprietario «espropriato» non sarebbe stato calcolato sulla base dei criteri previsti per l'indennità di esproprio; a questi sarebbe infatti spettata una somma quale risarcimento del danno da illecito, equivalente almeno al valore reale del bene, con prescrizione quinquennale dal momento della trasformazione irreversibile dell'immobile.

Vero è che, sul fronte delle ricadute patrimoniali, nel tempo, si sono registrati diversi interventi legislativi, su cui la stessa Corte Costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi. Anche la decisione in commento, del resto, non si occupa *tout court* dell'occupazione acquisitiva ma ne prende in esame il solo profilo patrimoniale, sulla scorta di quanto statuito dalla Corte Europea con il noto caso Scordino (sul punto, si rinvia alla scheda presente in questa directroy).

Con la legge 27 ottobre 1988, n. 458, all'art. 3 - sia pure con riferimento ad una specifica tipologia di opere pubbliche - l'istituto dell'occupazione acquisitiva - fino ad allora di esclusiva matrice giurisprudenziale - riceveva una prima base normativa, fissando il diritto del titolare del bene al risarcimento integrale del danno subito.

Investita della questione di legittimità costituzionale della norma, in riferimento all'art. 42 Cost., secondo e terzo comma, la Corte confermava la correttezza della soluzione legislativa (sentenza n. 384 del 1990), censurando la disposizione solo nella parte in cui non estendeva il proprio ambito di applicazione a quelle ipotesi in cui un provvedimento amministrativo fosse del tutto assente. La connotazione illecita della vicenda (sentenza n. 188 del 1995) rendeva invece indenne da un giudizio di illegittimità costituzionale il riconoscimento al titolare del bene del diritto al risarcimento integrale del danno (sentenza 486 del 1991).

Con la successiva legge 28 dicembre 1995, n. 549, all'art. 5-bis, il legislatore italiano parificava il ristoro per il danno derivante da occupazione acquisitiva e l'indennizzo espropriativo. Tale soluzione veniva però censurata dalla Corte con la sentenza n. 369 del 1996, in quanto ritenuta lesiva dell'art. 3 Cost. «Mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato». Di conseguenza, «sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Costituzione)», poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità sarebbe stato «un di più» che



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

avrebbe sbilanciato eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo.

Riassumendo: l'accessione invertita, secondo quanto desumibile dalla già citata giurisprudenza, realizza un modo di acquisto della proprietà giustificato da un bilanciamento fra l'interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del pregiudizio sofferto dal proprietario), costituzionalmente corretto in quanto concreta manifestazione della funzione sociale della proprietà. In simili ipotesi, però, in cui l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la misura della liquidazione del danno non può prescindere dalla adeguatezza della tutela risarcitoria. Ed una misura adeguata, seguendo le indicazioni derivanti dalla giurisprudenza di legittimità, sarebbe stato il pagamento di una somma pari al valore venale del bene, con la rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere di acquisto della moneta fino al giorno della liquidazione.

E' in questo contesto normativo e giurisprudenziale che interveniva l'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, introducendo nell'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, il comma 7-bis, secondo cui in caso di occupazione illegittima di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, per la liquidazione del danno, sarebbero stati applicabili i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1» (quella, cioè, prevista per l'espropriazione dei suoli edificatori: semisomma tra valore di mercato e reddito catastale rivalutato, decurtata del 40 per cento), con esclusione di tale riduzione e con la precisazione che «in tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento».

A tale disposizione, per l'appunto, fa riferimento la decisione della Corte Costituzionale in commento in questa specifica sede. A dire il vero, nel 1999, con la sentenza n. 148, i giudici della Consulta erano stati già chiamati a pronunciarsi sul possibile contrasto fra gli articoli 3 e 42 della Costituzione ed i profili patrimoniali correlati all'occupazione acquisitiva; la questione, però, sì come proposta, veniva dichiarata infondata, non rivenendosi nella Costituzione alcun fondamento alla regola della integralità della riparazione del danno e della sua equivalenza al pregiudizio cagionato.

Con la pronuncia del 2007, invece, la Corte, sull'onda della giurisprudenza comunitaria, è tornata sull'occupazione acquisitiva, soffermandosi, nello specifico, sulle sue ricadute in termini patrimoniali, stante il limite delle ordinanze di rimessione.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Ancora una volta, la soluzione del caso concreto passa attraverso la ricerca del giusto equilibrio fra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo emersi non solo nel caso Scordino, ma anche nella giurisprudenza della Corte europea dedicata, più nello specifico, alla disciplina dell'occupazione acquisitiva (Sporrong e Lönnroth c. Svezia del 23 settembre 1982, punto 69). La Corte europea ha infatti ritenuto che la liquidazione del danno per l'occupazione acquisitiva, stabilita in misura superiore a quella prevista per l'indennità di espropriazione - ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa - non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come garantito dalla norma convenzionale (tra le molte, I Sezione, sentenza 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro s.a.s.; IV sezione, sentenza 17 maggio 2005, Scordino; IV Sezione, sentenza 17 maggio 2006, Pasculli).

La violazione della norma convenzionale è dunque esclusa allorché il ristoro al titolare del bene si ponga in un «rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato».

Ed è da questo principio che «riparte» la Corte Costituzionale, per il tramite dell'art. 117 Cost., per arrivare a sancire l'illegittimità dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, al cui interno non è previsto, per l'ipotesi dell'occupazione acquisitiva, il ristoro integrale del danno, corrispondente al valore di mercato del bene occupato.

Si è detto, ripercorrendo l'iter argomentativo della Corte, come la decisione, pur ricostruendo con sistematicità l'istituto, si soffermi sul solo profilo patrimoniale, lasciando irrisolti alcuni nodi di diritto interno circa le sorti dell'occupazione acquisitiva. Per questi profili, anche in relazione alle scelte compiute dal legislatore interno sotto l'influenza della giurisprudenza CEDU, si rinvia alle schede dedicate.