



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: *L'incidenza della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla
determinazione dell'indennità di esproprio.*

Autore: ANNALISA GIUSTI

**Sentenza di
riferimento:** Corte Costituzionale , 24 ottobre 2007, n. 348

**Parametro
convenzionale:** art. 6 e I Protocollo allegato

Parole chiave: Espropriazione; indennità di esproprio.

Con la sentenza 348 del 24 ottobre 2007, la Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5 bis , comma 1 e 2, 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, Decreto Legge 333 del 1992), disciplinante i criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio.

Con tre distinte ordinanze, una del 29 maggio 2006 e due del 19 ottobre 2006, la Corte di cassazione sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-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, per violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa. La norma, nello specifico, veniva censurata nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevedeva il criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato, disponendone altresì l'applicazione ai giudizi in corso alla data dell'entrata in vigore della legge n. 359 del 1992.

Le ordinanze di rimessione alla Consulta, a loro volta, traevano origine da vicende giudiziarie distinte - tre autonomi giudizi di opposizione all'indennità di stima - connotate, però, dalla rilevanza della medesima *quaestio iuris*. Più nello specifico, avanti alle competenti Corti



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"*

Territoriali, si sosteneva che, dichiarati costituzionalmente illegittimi (Corte Cost., sent. 5/980 e 223/983) i criteri di quantificazione dell'indennità di esproprio previsti dalla legge 29 luglio 1980, n. 385, avrebbero dovuto trovare nuovamente applicazione quelli indicati dall' art. 39, della l. 2359 del 1865, di sicuro più favorevoli in quanto riferiti al valore venale del bene. La questione veniva però decisa dalle Corti di merito adite sulla base del sopravvenuto art. 5 bis del Decreto Legge 333/1992 (conv. con modificazioni nella L. 359/1992.), applicabile, per espressa disposizione del medesimo art. 5, comma 6, in tutti i casi in cui non fossero stati ancora determinati, in via definitiva, il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno, alla data di entrata in vigore della legge di conversione .

Due, nello specifico, sono i profili che emergono dalla pronuncia della Corte. Da un lato, la sentenza si segnala per la «riconsiderazione» della posizione e del ruolo delle norme della CEDU, compiuta «allo scopo di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale (l'art. 117 n.d.r.), la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano». Dall'altro, per il profilo che in questa sede maggiormente interessa, la pronuncia assurge a vero e proprio *leading case* per la consequenziale statuizione circa la rilevanza delle norme CEDU in ordine ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio.

Seguendo, sinteticamente, le statuizioni della Corte, il nuovo art.117 avrebbe «costituzionalizzato» gli obblighi internazionali, sì come determinati dalle norme pattizie, consentendo, per questa via, il vaglio di costituzionalità. Le norme CEDU, pur di rango subordinato alla Costituzione, si porrebbero ad un livello intermedio fra questa e le leggi ordinarie, secondo il modello c.d. delle norme interposte; l'art. 117 co.1, si realizzerebbe dunque un rinvio mobile alla norma convenzionale, dando così concretezza a quel generico richiamo agli «obblighi internazionali» di cui al medesimo art. 117.

Sulla base di tali premesse, la Consulta ha così proceduto alla verifica della legittimità costituzionale del sistema di quantificazione dell'indennità di esproprio individuato dall' art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992.

Richiamando la «lunga evoluzione giurisprudenziale» della Corte EDU e, in particolare, la sentenza 29 marzo 2006, pronunciata dalla Grande Chambre nella causa Scordino contro Italia, la Consulta ha escluso la legittimità costituzionale dell'art. 5 bis del D.L. 333/1992 (ed in via derivata anche dell'art. 37 del T.U. sugli espropri, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), stante l'inidoneità del criterio di calcolo ivi previsto ad assicurare un «serio ristoro» al privato espropriato.



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"*

Ricorda infatti la Corte Costituzionale come la Grande Chambre, con la decisione del 29 marzo 2006, nella causa Scordino contro Italia, abbia fissato alcuni principi generali:

« a) un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (punto 93); b) nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); c) l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); d) in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene (punto 96); e) «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo» (punto 97).

Nel caso in esame, poiché i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana avrebbero portato alla corresponsione, in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale), la Corte europea dichiarava l'obbligo per l'Italia di porre fine a siffatta violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, anche allo scopo di evitare ulteriori condanne dello Stato in un numero rilevante di controversie seriali pendenti davanti alla Corte medesima.

Per stabilire se, ed in quale misura, la suddetta pronuncia della Corte europea incida nell'ordinamento giuridico italiano, la Consulta ha esaminato il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione previsto dalla norma censurata, concludendo che la stessa «non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata della stessa Corte interna». L'indennità *sub iudice* è infatti inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati; a ciò si aggiunge, fra l'altro, che la ridotta somma, pur ad essi spettante, sarebbe stata ulteriormente falcidiata dall'imposizione fiscale, attestata su valori di circa il 20 per cento. In definitiva, quel legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.



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"*

Seguendo le argomentazioni della Corte, dunque, il ristoro è «serio» anche quando non sia necessariamente parametrato al valore venale del bene; ad escludere, infatti, l'equivalenza fra indennità di espropriazione e valore venale sta la «funzione sociale» riconosciuta alla proprietà dall'art. 42 Cost e il richiamo, ex art. 2 Cost, di tutti i cittadini all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Tuttavia, con riferimento alla norma censurata, «un'indennità «congrua, seria ed adeguata» [...] non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale, per attingere risultati marcatamente lontani da essa».

Sull'incidenza nella legislazione italiana di siffatti principi, si rinvia alla scheda presente in questa directory dedicata alla sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 24 ottobre 2007.