



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: *Il caso Scordino: l'inizio di un nuovo dialogo tra le Corti in materia espropriativa.*

Autore: ANNALISA GIUSTI

Sentenza di riferimento: Causa Scordino Contro Italia – Grande Chambre, 29 marzo 2006 (ricorso n. 36813/1997)

Causa Scordino Contro Italia – Prima sezione, 29 luglio 2004

Parametro convenzionale: art. 6 e I Protocollo allegato

Parole chiave: Espropriazione; indennità di esproprio.

Il gruppo di pronunce in analisi che, sinteticamente, si riassume come « caso Scordino », rappresenta un momento fondamentale nell'esame della giurisprudenza CEDU in materia di espropriazione sia per i principi affermati, sia per la loro successiva incidenza sulla giurisprudenza interna, a partire da quella costituzionale. Le decisioni sul caso Scordino, infatti, insieme alle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007, oltre ad essere espressione – non secondaria - di un nuovo dialogo fra le Corti, si pongono quali momenti essenziali nella articolata vicenda italiana, sia giurisprudenziale che legislativa, relativa al regime delle espropriazioni.

Il caso Scordino trae le mosse dalla controversia civilistica azionata dal ricorrente, il sig. Scordino, per l'appunto, e proseguita dai suoi eredi; nelle decisioni in commento, nello specifico, si affiancano questioni attinenti la ragionevole durata del processo e profili, invece, strettamente legati alla materia espropriativa. A questi ultimi, in particolare, si intende dare rilievo in questa sede.

La complessità della vicenda suggerisce di compiere, innanzitutto, un sintetico riferimento ai fatti di causa. Il sig. Scordino, contestando l'ammontare dell'indennità fissata dal comune di Reggio Calabria per l'espropriazione di un fondo di sua proprietà, nel 1990, adiva la competente Corte d'appello per chiederne la rideterminazione sulla base del valore di mercato. *Medio tempore* era infatti intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 1983 che, sancendo l'incostituzionalità della legge n. 385 del 1980, aveva determinato la reviviscenza, ai fini del computo dell'indennità di espropriazione, della legge n. 2359 del 1865 .



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"*

Nel corso del giudizio entrava però in vigore la legge n. 359 del 1992 che, all'art. 5 bis, nel fissare nuovi criteri di calcolo dell'indennità di esproprio, ne sanciva altresì l'applicabilità ai procedimenti in corso. Di tali parametri, di conseguenza, faceva applicazione la Corte d'Appello con la sentenza del 7 luglio 1996.

Con ricorso avanti alla Corte di Strasburgo, gli eredi Scordino lamentavano sia la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) sia dell'articolo 6, par. 1, CEDU, (diritto a un equo processo, sotto il profilo della ragionevole durata del procedimento). Con sentenza del 29 luglio 2004, la Prima Sezione della Corte di Strasburgo, per il profilo attinente il diritto di proprietà, censurava l'avvenuta violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Più nello specifico, l'indennizzo ricevuto dai ricorrenti veniva giudicato non ragionevolmente rapportabile al valore della proprietà espropriata; la somma corrisposta agli eredi Scordino, infatti, tradiva quel principio che, in tema di proprietà, esige un necessario bilanciamento ed un corrispondente equilibrio fra le esigenze di carattere generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali del proprietario.

La pronuncia sul ricorso n. 36813/1997 veniva emessa dalla Grande Chambre a seguito dell'istanza di rinvio formulata dal Governo italiano. Tralasciando gli aspetti della decisione inerenti la ragionevole durata del processo, l'attenzione va a quella parte della sentenza inerente i profili del diritto di proprietà. Tornando al già richiamato equilibrio fra il diritto del privato al rispetto dei propri beni e l'obiettivo dello Stato di realizzare fini di utilità sociale, la Corte se, da un lato, ha riconosciuto l'ampio margine di discrezionalità degli Stati nella valutazione dei mezzi per raggiungerlo, dall'altro ha rivendicato il proprio ruolo di controllo della compatibilità delle soluzioni da questi concretamente adottate.

Siffatta compatibilità, seguendo il ragionamento della Corte, deve essere valutata distinguendo fra due diverse tipologie di espropriazioni o, più correttamente, fra due distinti obiettivi di utilità sociale cui possono essere preordinati i procedimenti espropriativi. Esistono, infatti, «obiettivi di riforma economica o sociale o di mutamento del contesto politico istituzionale» e «obiettivi di utilità sociale» che non si inseriscono in una prospettiva di ampia riforma e che si realizzano attraverso «espropriazioni isolate». Solo nel primo caso il giusto equilibrio fra diritti del proprietario ed interesse pubblico può essere realizzato corrispondendo un'indennità inferiore al valore venale, con una soluzione dunque che non violi l'art. 1 Prot. 1.

Non è questa però l'ipotesi del caso Scordino, in cui non ricorrono, per l'appunto, quelle esigenze di riforma politica - economica o sociale che, in altre circostanze (sentenza 21 febbraio 1986 nel caso James e altri c. Regno Unito, serie A n. 98, par. 37, che riprende parzialmente i termini dell'analisi



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"*

che la Corte ha sviluppato nella sentenza 23 settembre 1982 nel caso Sporrang e Lönnroth c. Svezia, serie A n. 52, par. 61; v. anche la sentenza 9 dicembre 1994 nel caso I Santi Monasteri c. Grecia, serie A n. 301-A, par. 56; la sentenza nel caso Iatridis c. Grecia, GC, par. 55 e la sentenza nel caso Beyeler c. Italia, GC, par. 106) avevano indotto la Corte a ritenere non sussistente alcuna violazione.

Non vi è, di conseguenza, nessuno scopo legittimo di «pubblica utilità» che possa giustificare un indennizzo inferiore al valore venale; anzi, si è di fronte ad una sproporzionata ingerenza dello Stato sul diritto del singolo alla protezione dei propri beni, stigmatizzata quale «violazione strutturale e sistematica dell'art. 1 del Primo Protocollo della Corte Europea dei diritti dell'Uomo».

La Corte, dunque, non postula la necessaria corrispondenza dell'indennità di esproprio al valore di mercato del bene ma indica, piuttosto, le coordinate che consentano al legislatore interno di garantire un'indennità che sia in ragionevole rapporto con il bene.

Alla sentenza Scordino ha fatto eco tanto la giurisprudenza quanto la legislazione interna.

La Corte Costituzionale, con la decisione n.348 del 2007, sulla base del meccanismo delle c.d. norme interposte, ha sancito l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117 Cost, della allora vigente norma in materia di indennizzo delle aree edificabili. Rinviandosi, sul punto, alla scheda presente in questa directory, sia sufficiente in questa sede ricordare il principio enunciato dalla Consulta, secondo cui «l'art. 5-bis ribadito nell'art. 37 del T.U. espropriazioni, che prevede un'indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene – 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 di questa Corte.(...) Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà».

Nel recepire le censure della Consulta, infine, la finanziaria 2008 (L.244/2007) ha così riscritto l'art.37 del t.u. sulle espropriazioni che oggi prevede che « l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi in quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento».



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"*