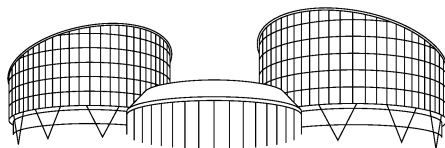


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
PRIMA SEZIONE

CAUSA DI GABRIELE E ALTRI c. ITALIA

(Ricorso n. 13355/09)

SENTENZA

STRASBURGO

23 gennaio 2025

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Di Gabriele e altri c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un Comitato composto da:

Erik Wennerström, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Artūrs Kučs, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 13355/09) contro la Repubblica italiana con il quale in data 20 febbraio 2009 tre cittadini italiani, i cui pertinenti estremi sono elencati nella tabella allegata ("i ricorrenti"), e che sono stati rappresentati dall'avvocato D. Fimmanò, che esercita a Frattamaggiore, hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare il ricorso al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D'Ascia;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 12 dicembre 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

L'OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1. La causa concerne la privazione dei terreni subita dai ricorrenti in assenza di una determinazione definitiva del risarcimento loro dovuto.

2. I ricorrenti erano proprietari di lotti di terreno siti nel Comune di Frattamaggiore e distinti nel catasto terreni al foglio n. 2, con particelle n. 1966, 1969 e 1971.

3. Nel maggio del 1981 fu adottato un progetto per la costruzione di una strada e i lavori furono affidati al Consorzio Generale Ricostruzione (CO.GE.RI.). Con decreto del 30 dicembre 1986 il Presidente della Regione Campania autorizzò il CO.GE.RI. a occupare immediatamente i terreni dei ricorrenti. In data 30 aprile 1987 il CO.GE.RI. prese materialmente possesso di parte dei terreni dei ricorrenti. In data 11 aprile 1990, esso fu autorizzato a occupare immediatamente quasi tutta la rimanente parte dei terreni dei ricorrenti e, in data 1° agosto 1990, ne prese materialmente possesso.

4. Nel giugno del 1989, il CO.GE.RI. aveva costruito i pilastri di un viadotto sui terreni dei ricorrenti. Tuttavia, non era stato adottato alcun formale decreto di esproprio.

I. IL PRIMO PROCEDIMENTO INTERNO

5. Nel 1990, i ricorrenti instaurarono un'azione risarcitoria dinanzi al Tribunale di Napoli, sostenendo l'illegittimità dell'espropriazione e chiedendo un indennizzo. Affermarono principalmente che l'occupazione

aveva avuto luogo successivamente alla scadenza del termine trimestrale dall'autorizzazione, stabilito dall'articolo 20 § 1 della legge n. 865/1971.

6. Mediante l'articolo 9 § 2 del decreto legislativo n. 354/1999, il termine per l'occupazione fu prolungato da tre a sei mesi a decorrere dalla data dell'autorizzazione.

7. Il Tribunale di Napoli dispose una perizia indipendente dei terreni. Il perito determinò il valore dei terreni, al giugno del 1989, in 275.000 lire italiane (ITL), corrispondenti a 142 euro (EUR), al metro quadro.

8. Con sentenza del 15 settembre 2000, il Tribunale di Napoli riconobbe che l'occupazione fosse stata illegittima; tuttavia, poiché i terreni erano stati trasformati irreversibilmente nel giugno del 1989, essi erano stati acquisiti dall'Amministrazione. Dispose pertanto che il CO.GE.RI. e l'ANAS (*Azienda nazionale autonoma delle strade*; "ANAS") pagassero un risarcimento.

Riducendo parzialmente la valutazione del perito, il Tribunale valutò i terreni in ITL 200.000 (EUR 103) al metro quadro e concesse ai ricorrenti la somma complessiva di ITL 1.314.400.000 (EUR 678.830,94), nonché la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali.

9. Tutte le parti presentarono appello.

10. I ricorrenti avviarono un procedimento di esecuzione nei confronti dell'ANAS e, con provvedimento datato 16 luglio 2002, ottennero gli importi concessi dalla sentenza di primo grado.

11. Con sentenza del 15 gennaio 2003 la Corte di appello di Napoli annullò la decisione di primo grado. Invocando l'articolo 9 § 2 del decreto legislativo n. 354/1999, essa ritenne che l'occupazione avesse avuto luogo nei termini. In aggiunta, poiché la sua durata massima era stata prorogata (dal medesimo decreto e dalla successiva legislazione) al 31 dicembre 2003, l'occupazione era ancora legittimamente in corso. Rigettò pertanto le domande dei ricorrenti.

12. I ricorrenti proposero ricorso alla Corte di cassazione, sostenendo tra l'altro che il decreto legislativo n. 354/1999 non avrebbe dovuto essere applicato retroattivamente.

13. Con sentenza del 1° settembre 2008 la Corte di cassazione rigettò tutte le loro domande.

In ordine all'applicazione del decreto legislativo n. 354/1999, essa ritenne che esso si applicasse quando l'occupazione era ancora in corso; nel caso dei ricorrenti, l'occupazione era in corso poiché non era stato emesso alcun decreto di esproprio e gli stessi non avevano invocato una forma di espropriazione indiretta.

La Corte di cassazione dichiarò inoltre che una delle richieste presentate dai ricorrenti era inammissibile per difetto di autosufficienza, poiché essi non avevano indicato nel ricorso il motivo di ricorso.

II. IL SECONDO PROCEDIMENTO INTERNO

14. Nel 2004, i ricorrenti instaurarono un nuovo procedimento, chiedendo un risarcimento per l'espropriazione legittima. Nel medesimo anno, l'ANAS avviò un procedimento per recuperare le somme versate (si veda il paragrafo 10 *supra*), e i due procedimenti furono riuniti.

15. Il Tribunale di Napoli dispose una nuova perizia dei terreni. Il perito determinò il valore dei terreni, nel giugno del 1989, pari a EUR 141,35 al metro quadro; in aggiunta, ella determinò che l'espropriazione avesse avuto luogo mediante provvedimenti formali emessi nel settembre del 1994 (per la particella n. 1969) e nel giugno del 2003 (per le particelle nn. 1966 e 1971) e quantificò l'indennità dovuta per la precedente occupazione.

16. Con sentenza dell'8 gennaio 2018, il Tribunale di Napoli ordinò ai ricorrenti di restituire gli importi ricevuti dall'ANAS, maggiorati degli interessi legali.

In ordine alla richiesta dei ricorrenti, il Tribunale ritenne che soltanto il CO.GE.RI. fosse tenuto al pagamento del risarcimento e, facendo affidamento sulla perizia, concesse ai ricorrenti EUR 868.171,70 quale risarcimento per l'espropriazione ed EUR 958.002,92 quale indennità per il periodo di occupazione legittima, senza la rivalutazione per l'inflazione.

17. I ricorrenti proposero appello, chiedendo la provvisoria sospensione dell'esecutività del provvedimento di restituzione; in data 21 giugno 2018, la Corte di appello di Napoli rigettò tale richiesta.

18. Il procedimento continuò nel merito dinanzi alla Corte di appello di Napoli. In data 12 marzo 2024, il procedimento fu interrotto a causa del decesso del rappresentante dei ricorrenti; secondo il diritto interno, esso doveva essere riassunto entro il termine di tre mesi. Non è stata fornita alla Corte alcuna ulteriore informazione.

19. Con missiva del 5 luglio 2021, il CO.GE.RI. comunicò ai ricorrenti di avere notevoli problemi e ritardi nel pagamento degli indennizzi.

III. LE DOGLIANZE

20. I ricorrenti hanno lamentato, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, di essere stati privati illegittimamente dei terreni, in quanto l'occupazione era avvenuta in violazione dei termini stabiliti dal diritto interno ed era stata successivamente ratificata mediante una legislazione retroattiva; e che essa aveva costituito, in ogni caso, un'espropriazione *de facto*. Hanno inoltre lamentato di essere stati privati dei loro terreni senza aver ricevuto un adeguato risarcimento.

21. Hanno inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, l'ingerenza legislativa in procedimenti pendenti e l'eccessivo formalismo della Corte di cassazione.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. QUESTIONE PRELIMINARE

22. La Corte prende atto delle informazioni relative al decesso del terzo ricorrente, Sig. G. Narrante, e dell'intenzione della sua erede, Sig.ra A. Chianese (la seconda ricorrente), di proseguire il procedimento in sua vece, nonché dell'assenza di obiezioni a tale intenzione da parte del Governo. La Corte ritiene pertanto che la Sig.ra Chianese sia legittimata a proseguire il procedimento in vece del defunto.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE RELATIVA ALL'ESPROPRIO

A. Sulla ricevibilità

23. Il Governo ha eccepito alla ricevibilità della doglianza in ragione del mancato esaurimento, sostenendo che il secondo procedimento fosse ancora in corso. Ha inoltre sostenuto che il pagamento effettuato dall'ANAS nel 2002 li avesse privati della qualità di vittime.

24. In ordine alla prima eccezione, i ricorrenti hanno sostenuto che il procedimento in corso non poteva essere considerato effettivo, in quanto non consentiva di accertare l'illegittimità dell'espropriazione; e che in ogni caso i procedimenti erano già durati oltre 30 anni. In ordine alla perdita della qualità di vittime, hanno sostenuto che non vi fosse stato alcun riconoscimento dell'illegittimità dell'espropriazione e che era stato loro ordinato di restituire le somme ricevute dall'ANAS.

25. La Corte ritiene che tali questioni siano strettamente connesse alla sostanza della doglianza dei ricorrenti. Unisce pertanto le eccezioni al merito.

26. La Corte osserva che la presente doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

27. In ordine alla legittimità dell'espropriazione, i principi generali sono stati sintetizzati nella sentenza *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* (n. 31524/96, §§ 56-63, CEDU 2000-VI).

28. La Corte osserva che, nel caso di specie, il trasferimento della proprietà era avvenuto sulla base di formali decreti di esproprio (si veda il paragrafo 15 *supra*), e che ricorrenti non ne hanno impugnato la legittimità quando ne sono stati informati. La causa differisce pertanto dalle cause in cui

l'amministrazione ha acquisito il terreno sulla base di una forma di espropriazione indiretta, in assenza di un formale decreto di esproprio (si raffronti con *Belvedere Alberghiera S.r.l.*, sopra citata, o *Messana c. Italia*, n. 26128/04, 9 febbraio 2017).

29. La Corte riconosce che le circostanze del caso di specie possono fare sorgere dei dubbi riguardo alla legittimità dell'iniziale occupazione, che era stata effettuata in violazione dei termini previsti, all'epoca, dal diritto interno. Era stato soltanto con il decreto legislativo n. 354/1999 che tali termini erano stati prolungati retroattivamente, inducendo i tribunali interni a concludere che l'occupazione fosse stata legittima.

30. Tuttavia, la Corte non ritiene necessario accertare se tali circostanze siano in grado di rendere l'espropriazione illegittima, in quanto in ogni caso essa non ha conseguito un giusto equilibrio tra l'interesse generale e la tutela dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

31. A tale riguardo, la Corte ha già constatato che l'espropriazione di un bene senza il pagamento di un importo ragionevolmente connesso al suo valore costituirà normalmente un'ingerenza sproporzionata e una totale assenza di risarcimento può essere considerata giustificabile ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 soltanto in circostanze eccezionali (si veda *Scordino c. Italia (n. 1)* [GC], n. 36813/97, § 95, CEDU 2006-V).

32. Nel caso di specie, dopo oltre 37 anni dall'occupazione dei loro terreni, i ricorrenti non hanno ancora ottenuto una determinazione definitiva del risarcimento loro dovuto. Infatti, secondo le più recenti informazioni fornite alla Corte dalle parti, il secondo procedimento interno è ancora in corso (si veda il paragrafo 18 *supra*). Date le circostanze, non si può esigere che i ricorrenti attendano ulteriormente l'esito del procedimento interno.

33. In aggiunta, è stato ordinato ai ricorrenti di restituire le somme provvisoriamente ricevute dall'ANAS e, nel frattempo, essi non hanno ricevuto alcun pagamento dal CO.GE.RI., nonostante la sentenza emessa in data 8 gennaio 2018 dal Tribunale di Napoli (si veda il paragrafo 16 *supra*).

34. Non si può pertanto concludere che i ricorrenti abbiano perso la qualità di vittime ai fini della presente doglianza, né che abbiano ottenuto un adeguato risarcimento per la perdita dei loro terreni.

35. La Corte rigetta pertanto le eccezioni preliminari del Governo e conclude che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

III. LE ALTRE DOGLIANZE

36. I ricorrenti hanno inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che l'adozione del decreto legislativo n. 354/1999 (si veda il paragrafo 6 *supra*) aveva costituito un'ingerenza legislativa in procedimenti pendenti. In aggiunta, hanno lamentato l'eccessivo formalismo della sentenza della Corte di cassazione del

1° settembre 2008 (si veda il paragrafo 13 *supra*). Visti i fatti oggetto della causa, le osservazioni delle parti, e le sue conclusioni di cui sopra, la Corte ritiene di aver trattato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non vi sia alcuna necessità di esaminare le rimanenti doglianze (si veda *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

37. I ricorrenti hanno chiesto, per il danno patrimoniale, l'importo concesso dal Tribunale di Napoli in data 15 settembre 2000, vale a dire 678.830,94 euro (EUR), nonché la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali. Hanno quantificato tale somma in EUR 2.907.419,04. In subordine, hanno chiesto l'inferiore importo concesso dal Tribunale di Napoli in data 8 gennaio 2018.

Hanno inoltre chiesto EUR 30.000 congiuntamente per il danno non patrimoniale, EUR 105.888,48 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni ed EUR 39.075,85 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

38. Il Governo ha contestato tali richieste in quanto eccessive. Ha sostenuto che gli importi accordati dalle sentenze del 2000 e del 2018 siano sostanzialmente gli stessi e che i ricorrenti non abbiano contestato questi ultimi. In aggiunta, ha sottolineato che la concessione di un risarcimento rappresenterebbe un rischio di duplicazione dei pagamenti, in quanto il procedimento interno è ancora in corso.

39. La Corte ha constatato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in ragione del fatto che i ricorrenti non hanno ancora ricevuto un risarcimento definitivo per l'occupazione e la successiva espropriazione dei loro terreni (si vedano i paragrafi 32-35 *supra*).

40. In ordine al risarcimento per l'espropriazione, i criteri pertinenti per il calcolo del danno patrimoniale sono stati esposti nella sentenza *Scordino* (sopra citata, § 258). In particolare, la Corte si è basata sul valore venale del bene all'epoca dell'espropriazione, come dichiarato nelle relazioni del perito nominato dal Tribunale, elaborate nel corso dei procedimenti interni. In ordine al risarcimento per il periodo di occupazione, i criteri pertinenti sono stati indicati nella sentenza *Luigi Serino c. Italia* (n. 3), n. 21978/02, § 47, 12 ottobre 2010. In entrambi i casi, la Corte ha convertito gli importi corrispondenti al valore attuale per compensare gli effetti dell'inflazione e ha accordato gli interessi su di esso.

41. Nel caso di specie, la Corte ritiene appropriato fare affidamento sulla perizia più recente (si veda il paragrafo 15 *supra*) – che ha costituito la base della sentenza del 2018 invocata dal Governo (si veda il paragrafo 16 *supra*) – in quanto la suddetta perizia aveva determinato il risarcimento dovuto ai ricorrenti sia per l'espropriazione che per la precedente occupazione. La

Corte accorda pertanto gli importi indicati nella perizia, con la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali.

42. La Corte non riscontra il rischio di duplicazione di pagamenti affermato dal Governo. La presente sentenza non pregiudica la possibilità, per il Governo, di ottenere la restituzione di qualsiasi importo versato in eccesso ai ricorrenti; e nulla impedisce ai tribunali interni di tenere conto di qualsiasi importo già versato in esecuzione della presente sentenza.

43. Pertanto, viste le richieste dei ricorrenti, e tenendo conto del principio del *non ultra petita*, la Corte accorda congiuntamente ai ricorrenti la somma di EUR 2.907.419 per il danno patrimoniale.

44. Inoltre, la Corte accorda, congiuntamente ai ricorrenti, EUR 5.000 per il danno non patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, nonché EUR 10.000 comprendenti tutte le voci delle spese, oltre l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Ritiene* che la Sig.ra A. Chianese sia legittimata a proseguire il procedimento in vece del defunto Sig. G. Narrante;
2. *Dichiara* ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 relativa all'espropriazione;
3. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
4. *Ritiene* che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito delle rimanenti doglianze;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare ai ricorrenti congiuntamente, entro tre mesi, le seguenti somme:

(i) EUR	2.907.419
(duemilioninovecentosettemilaquattrocentodiciannove euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno patrimoniale;	
(ii) EUR 5.000 (cinquemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;	
(iii) EUR 10.000 (diecimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta, per le spese;	
 - (b) che, a decorrere dalla scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di

SENTENZA DI GABRIELE E ALTRI c. ITALIA

rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

6. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione formulata dai ricorrenti, per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 23 gennaio 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Erik Wennerström
Presidente

APPENDICE

N.	Nome del ricorrente	Anno di nascita	Luogo di residenza
1.	Clelia DI GABRIELE	1939	Crispano
2.	Angela CHIANESE	1944	Cardito
3.	Giuseppe NARRANTE	1932 deceduto: 2010	Cardito
	<u>Erede:</u> Angela CHIANESE	1944	Cardito