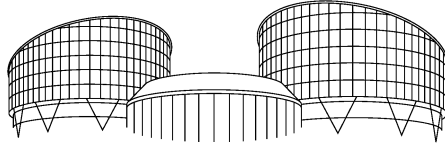


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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 DONATI c. ITALIA

(Ricorso n. 37760/02)

SENTENZA

STRASBURGO

15 febbraio 2024

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

Nella causa Donati c. Italia,

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

Péter Paczolay, *Presidente*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 37760/02) presentato contro la Repubblica italiana con il quale in data 11 ottobre 2002, tre cittadini italiani (si veda la tabella allegata) ("i ricorrenti"), rappresentati dall'avvocato N. Paoletti, dall'avvocata A. Mari e dall'avvocato B.G. Carbone, del Foro di Roma, 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, e dai suoi ex co-Agenti, Sig.ra P. Accardo e Sig. F. Crisafulli;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 23 gennaio 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

L'OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1. La causa concerne l'espropriazione del terreno dei ricorrenti mediante diversi procedimenti di esproprio e, infine, a norma dell'articolo 42 *bis* del Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001 n. 327 ("Testo Unico Espropri").

2. I ricorrenti sono eredi di A.D., che era proprietario di un lotto di terreno sito in Roma, distinto nel catasto dei terreni al foglio n. 841, con particella n. 81.

I. L'OCCUPAZIONE DEL TERRENO E GLI INIZIALI PROCEDIMENTI DI ESPROPRIO

3. In data 26 febbraio 1980, il Comune di Roma approvò un progetto di edificazione di una strada. In data 12 ottobre 1982 autorizzò l'immediata occupazione di parte del terreno di A.D. e in data 7 gennaio 1983 ne prese materialmente possesso. Le opere edili furono ultimate in data 16 maggio 1983.

4. A.D. instaurò un procedimento dinanzi al Tribunale di Roma, sostenendo l'illegittimità dell'occupazione del terreno e chiedendo un risarcimento. Instaurò anche un procedimento dinanzi al *Tribunale Amministrativo Regionale*, "TAR", del Lazio, sostenendo l'illegittimità dei provvedimenti emessi dal Comune nel 1980 e nel 1982.

5. In data 10 luglio 1990 il Comune emise un formale decreto di esproprio, determinando l'indennizzo in 146.700.000 lire italiane (ITL) (corrispondenti a 75.764 euro (EUR)). A.D. instaurò un terzo procedimento dinanzi alla Corte di appello di Roma, sostenendo che l'indennizzo era inadeguato.

6. Con sentenza del 1° marzo 1993, il Tribunale di Roma rigettò la prima richiesta di A.D., ritenendo che l'occupazione del suo terreno fosse stata legittima. Il ricorrente non presentò appello e la sentenza passò in giudicato.

7. In data 27 luglio 1996, A.D. decedette e i ricorrenti proseguirono il procedimento in sua vece.

8. Nell'ambito del procedimento relativo all'importo dell'indennità di espropriazione, con sentenza del 15 aprile 2002, la Corte di appello di Roma concesse un'indennità basata sui criteri contenuti nell'articolo 5 *bis* della Legge 8 agosto 1992 n. 359, pari a ITL 788.512.500 (EUR 407.232,72). I ricorrenti impugnarono tale sentenza.

9. Tra il 2003 e il 2004 il Comune eseguì la sentenza della Corte di appello.

10. Con sentenza del 10 maggio 2004, il TAR annullò i decreti emessi dal Comune nel 1980 e nel 1982. Il Comune non presentò appello e la sentenza passò in giudicato.

11. Con decisione del 21 febbraio 2006 la Corte di cassazione prese atto dell'annullamento dei decreti e, conseguentemente, dell'invalidità del decreto di espropriazione. Ritenne pertanto che la richiesta dei ricorrenti tesa a ottenere un indennizzo per l'esproprio fosse diventata inammissibile e annullò la sentenza della Corte di appello del 2002.

12. I ricorrenti instaurarono un nuovo procedimento dinanzi al TAR, chiedendo la restituzione del terreno e un'indennità per la sua occupazione. In data 5 marzo 2014, il TAR riconobbe che l'occupazione del terreno era stata illegittima e ordinò al Comune di Roma di restituirlo e di pagare un'indennità per la sua occupazione; osservò, tuttavia, che il Comune aveva avuto la possibilità di emettere un decreto di acquisizione ai sensi dell'articolo 42 *bis* del Testo Unico Espropri.

13. In data 29 febbraio 2016 tale sentenza fu confermata dal Consiglio di Stato, per la parte pertinente.

II. L'ACQUISIZIONE DEL TERRENO AI SENSI DELL'ARTICOLO 42 *BIS* E I SUCCESSIVI PROCEDIMENTI

14. In data 21 gennaio 2016 il Comune emise un decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis* del Testo Unico Espropri ("decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis*"), acquisendo parte del terreno dei ricorrenti mediante il pagamento di un indennizzo, fissato in EUR 742.485,87.

15. In data 11 agosto 2016 il Comune annullò tale decreto.

16. I ricorrenti instaurarono un procedimento dinanzi al Consiglio di Stato al fine dell'esecuzione della sua sentenza del 29 febbraio 2016. In data 13

maggio 2019 il Consiglio di Stato ordinò all'amministrazione di osservare la sua precedente sentenza.

17. In data 9 ottobre 2019 il Comune emise un nuovo decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis*, acquisendo parte del terreno dei ricorrenti mediante il pagamento di un indennizzo pari a EUR 73.223,56.

18. Dato che il Comune aveva già pagato una somma più elevata (si veda il paragrafo 9 *supra*), in data 14 ottobre 2020 esso emise un'ingiunzione chiedendo ai ricorrenti di restituire l'importo ricevuto in eccesso.

19. I ricorrenti iniziarono quattro procedimenti: i) dinanzi alla Corte di appello di Roma, sostenendo che l'indennità di espropriazione determinata dal decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis* fosse inadeguata; ii) dinanzi al Consiglio di Stato, sostenendo che l'amministrazione non aveva osservato la sua sentenza del 2016; iii) dinanzi al TAR, chiedendo l'annullamento del decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis*; e iv) dinanzi al Tribunale di Roma, opponendosi all'ingiunzione di pagamento emessa dal Comune.

20. Con sentenza del 18 gennaio 2022 la Corte di appello di Roma, basandosi su una nuova valutazione peritale del valore di mercato del terreno, ritenne che gli importi liquidati mediante il decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis* fossero insufficienti e liquidò in EUR 3.649.749,28 l'indennizzo per la perdita del bene, in EUR 6.706.414,31 l'indennizzo per l'occupazione del terreno e in EUR 364.974,93 l'indennizzo per il danno non patrimoniale. Concesse pertanto un importo complessivo pari a EUR 10.721.138,52, oltre la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali. La Corte di appello chiarì anche che gli importi già pagati ai ricorrenti in passato dovevano essere detratti da tale importo.

21. Il Comune presentò ricorso per cassazione ma, a causa della sua successiva inerzia, in data 2 maggio 2022 la Corte di cassazione dichiarò l'estinzione del procedimento.

22. In ordine agli altri procedimenti instaurati dai ricorrenti (si veda il paragrafo 19 *supra*), in data 29 maggio 2020 il Consiglio di Stato rigettò la doglianza relativa alla mancata esecuzione della sua precedente sentenza. Secondo le più recenti informazioni fornite alla Corte dalle parti, i due rimanenti procedimenti sono ancora in corso.

23. I ricorrenti instaurarono inoltre un procedimento finalizzato all'esecuzione della sentenza della Corte di appello di Roma del 18 gennaio 2022. In data 23 ottobre 2023 il TAR rilevò che parte dei danni era compresa nel passivo della gestione ordinaria del Comune e fissò una scadenza per il suo pagamento. In ordine alla rimanente parte, pari a EUR 7.021.994,66, il TAR osservò che essa era compresa nel campo di applicazione dell'articolo 78 del Decreto-legge n. 112/2008, che prevedeva un commissariamento straordinario del Comune di Roma con una gestione finanziaria separata, comprendente tutti i crediti e tutti i debiti assunti precedentemente al 28 aprile 2008.

24. Secondo le più recenti informazioni fornite dalle parti, non è stato ancora versato ai ricorrenti nessuno di tali importi, ed essi hanno ricevuto soltanto l'importo concesso per le spese.

III. DOGLIANZE

25. I ricorrenti hanno lamentato, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, di essere stati privati illegittimamente del loro terreno e di non avere ricevuto un indennizzo adeguato.

26. Hanno inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che l'adozione della Legge n. 359/1992 aveva costituito un'ingerenza legislativa in procedimenti in corso e, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, l'assenza di motivazione della sentenza della Corte di appello del 15 aprile 2002.

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

27. La legislazione e la prassi interne pertinenti relative all'acquisizione di beni ai sensi dell'articolo 42 *bis* del Testo Unico Espropri sono reperibili nella sentenza *Sorasio e altri c. Italia* (nn. 56888/16 e altri 3, 14 novembre 2023).

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULL'AMBITO DELLA CAUSA

28. La Corte osserva che, con una nota datata 23 ottobre 2023, i ricorrenti hanno lamentato, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, l'impossibilità di instaurare un procedimento di esecuzione nei confronti del Comune di Roma in relazione agli importi compresi nel bilancio straordinario istituito dal Decreto-legge n. 112/2008. Secondo la Corte, tali doglianze non costituiscono un'elaborazione delle precedenti doglianze dei ricorrenti, comunicate al Governo in data 12 novembre 2004, bensì delle doglianze interamente nuove. Essa ritiene pertanto che non sia opportuno affrontare tali doglianze nel contesto della presente causa (si vedano *Kaganovskyy c. Ucraina*, n. 2809/18, § 74, 15 settembre 2022; *N. c. Romania*, n. 59152/08, § 110, 28 novembre 2017; e *Gallucci c. Italia*, n. 10756/02, §§ 55-57, 12 giugno 2007).

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

A. Sulla ricevibilità

29. Il Governo ha eccepito per diversi motivi alla ricevibilità del ricorso.

30. In primo luogo, ha sostenuto che esso era stato presentato tardivamente, in quanto avrebbe dovuto essere depositato presso la Corte entro sei mesi dall'adozione dell'articolo 5 *bis* della Legge 359/1992 o dalle sentenze della Corte costituzionale del 1993 che avevano confermato la validità di tale disposizione (si veda, per il diritto interno pertinente a tale riguardo, *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, §§ 56-60, CEDU 2006-V).

31. La Corte ritiene che, benché i ricorrenti avessero inizialmente sostenuto che il risarcimento era stato inadeguato anche a causa dell'applicazione dell'articolo 5 *bis* della Legge 359/1992, tale disposizione non era stata infine applicata (si vedano i paragrafi 8 e 11 *supra*). In ordine alla doglianza complessiva dei ricorrenti secondo la quale essi erano stati privati illegittimamente del loro terreno e in assenza di un adeguato indennizzo, la Corte ritiene che il procedimento interno sia proseguito anche successivamente alla presentazione del ricorso e la sentenza relativa all'indennizzo per l'esproprio è passata in giudicato soltanto in data 2 maggio 2022 (si veda il paragrafo 21 *supra*). Essa rigetta pertanto l'eccezione del Governo.

32. In secondo luogo, il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avessero esaurito le vie di ricorso interne in quanto, da un lato, i procedimenti erano ancora in corso e, dall'altro, la moltiplicazione dei procedimenti basati su affermazioni contraddittorie aveva impedito ai tribunali nazionali di affrontare correttamente il loro caso.

33. La Corte ribadisce che un ricorso non può essere dichiarato irricevibile per il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne se si giunge all'ultima fase dei rimedi interni prima che la Corte si pronunci sulla questione della ricevibilità (si veda *Molla Sali c. Grecia* [GC], n. 20452/14, § 90, 19 dicembre 2018). Nel caso di specie, la maggior parte dei procedimenti instaurati dai ricorrenti sono ormai conclusi.

34. In ordine ai procedimenti ancora in corso, essi riguardavano la validità del decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis* e l'opposizione all'ingiunzione di pagamento emessa dal Comune (si vedano i paragrafi 19 e 22 *supra*). La Corte ribadisce che, se è disponibile più di un rimedio potenzialmente effettivo, il ricorrente è tenuto a utilizzarne soltanto uno (si vedano *Valverde Digon c. Spagna*, n. 22386/19, § 39, 26 gennaio 2023, e *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* [GC], n. 24827/14, § 49, 1° giugno 2023, con ulteriori rinvii). Nel caso di specie, i ricorrenti hanno già esperito diversi rimedi e ottenuto delle decisioni favorevoli riguardo all'intera doglianza attualmente

pendente dinanzi alla Corte, sia in ordine all'illegittimità della procedura di esproprio (si vedano i paragrafi 12-13 *supra*) che in ordine all'importo dell'indennizzo (si veda il paragrafo 20 *supra*). La Corte ritiene pertanto che essi non fossero tenuti ad attendere la conclusione dei rimanenti procedimenti prima di rivolgersi alla Corte.

35. Infine, nella misura in cui il Governo ha sostenuto che la moltiplicazione dei procedimenti avesse impedito ai tribunali nazionali di affrontare correttamente il caso dei ricorrenti, la Corte osserva che i tribunali nazionali hanno emesso delle decisioni a favore dei ricorrenti (si vedano i paragrafi 12-13 e 20 *supra*).

36. Alla luce di quanto sopra, la Corte rigetta l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento.

37. Il Governo ha infine sostenuto che le decisioni pronunciate a favore dei ricorrenti li avessero privati della qualità di vittime. Sottolinea, a tale riguardo, che è in corso l'operazione relativa al pagamento dell'indennizzo accordato dalla Corte di appello.

38. I ricorrenti non hanno contestato che l'importo accordato dalla Corte di appello di Roma costituisca un risarcimento adeguato, ma hanno sostenuto che mantenevano la loro qualità di vittime in quanto tali importi non erano stati ancora pagati.

39. La Corte osserva che la questione relativa alla qualità di vittime dei ricorrenti è strettamente connessa al merito della doglianza. Unisce pertanto la questione al merito.

40. Poiché la doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità, essa deve essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

41. La Corte osserva che nel caso di specie le autorità nazionali avevano preso possesso del terreno appartenente ai ricorrenti e avevano effettuato su di esso delle opere edili (si veda il paragrafo 3 *supra*) nell'ambito di una procedura di esproprio che i tribunali nazionali avevano dichiarato illegittima (si vedano i paragrafi 10-12 *supra*). La Corte ritiene che, benché il trasferimento della proprietà non fosse avvenuto prima dell'emissione del decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis* (si veda il paragrafo 17 *supra*), si può ritenere che i ricorrenti siano stati privati *de facto* del loro bene anche prima del completamento del formale atto di trasferimento della proprietà (si veda *Sorasio*, sopra citata, § 36).

42. La Corte rileva inoltre che i ricorrenti non hanno ricevuto l'integrale pagamento dell'indennizzo.

43. In effetti, con sentenza del 18 gennaio 2022, la Corte di appello di Roma ha accordato un importo basato sul valore di mercato del terreno e, sulla base dei criteri di cui all'articolo 42 *bis* del Testo Unico Espropri, ha

previsto un risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno non patrimoniale (si veda il paragrafo 20 *supra*). La Corte ha già ritenuto che un importo simile potesse essere considerato adeguato (si veda *Sorasio*, sopra citata, §§ 45-53). Inoltre, i ricorrenti non hanno contestato tale importo. La Corte è pertanto disposta a riconoscere che la somma accordata dai tribunali nazionali fosse adeguata e sufficiente.

44. I ricorrenti hanno tuttavia sostenuto, e il Governo non ha contestato, che l'importo accordato ai ricorrenti non fosse stato pagato. Il Governo, inoltre, non ha indicato chiaramente quando sarà pagato l'importo integrale (si veda il paragrafo 23 *supra*).

45. Segue che, trascorsi quarant'anni dall'occupazione del terreno, i ricorrenti non hanno ancora ricevuto il pagamento integrale dell'indennizzo (si raffronti *Sorasio*, sopra citata, § 52).

46. Conseguentemente, la Corte rigetta l'eccezione preliminare del Governo e, pronunciandosi sul merito, ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

III. SULLE RIMANENTI DOGLIANZE

47. In ordine alle rimanenti doglianze dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda il paragrafo 26 *supra*), la Corte osserva che la sentenza della Corte di appello del 15 aprile 2002 è stata annullata dalla Corte di cassazione (si veda il paragrafo 11 *supra*) e quindi la Legge n. 359/1992 non è stata infine applicata al caso dei ricorrenti.

48. Segue che i ricorrenti non possono sostenere di essere vittime delle asserite violazioni e che questa parte del ricorso deve essere rigettata in quanto incompatibile *ratione personae* in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

49. I ricorrenti hanno chiesto 19.064.834 euro (EUR) per il danno patrimoniale ed EUR 120.000 per il danno non patrimoniale. Hanno inoltre chiesto EUR 47.115,38 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali nazionali ed EUR 140.761 per quelle sostenute dinanzi alla Corte.

50. Il Governo ha contestato la richiesta in quanto eccessiva.

51. La Corte ha ritenuto che l'importo concesso dalla Corte di appello di Roma in data 18 gennaio 2022 costituisca un risarcimento adeguato (si veda il paragrafo 43 *supra*).

52. La Corte è consapevole del fatto che, benché tale sentenza sia passata in giudicato, è ancora in corso a livello nazionale un procedimento relativo alla validità del decreto ai sensi dell'articolo 42 *bis*. Ciononostante, vista la

sua constatazione di violazione di cui sopra, la Corte ritiene che a prescindere dall'esito di tale procedimento, lo Stato non abbia assolto l'obbligo di pagare un indennizzo per l'esproprio del terreno dei ricorrenti.

53. La Corte ritiene pertanto che la constatazione di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 comporti l'obbligo dello Stato di pagare un risarcimento nella misura e nei termini stabiliti dalla sentenza della Corte di appello di Roma del 18 gennaio 2022, con la detrazione degli importi già versati ai ricorrenti (si veda il paragrafo 20 *supra*).

54. Inoltre, in considerazione della documentazione di cui è in possesso e delle spese liquidate a livello nazionale, la Corte ritiene ragionevole accordare, congiuntamente a tutti i ricorrenti, EUR 7.000 a copertura di tutte le voci delle spese, oltre l'importo eventualmente dovuto da essi a titolo di imposta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Unisce* al merito l'eccezione preliminare del Governo relativa alla qualità di vittime dei ricorrenti in relazione alla loro doglianza ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in ordine all'esproprio del loro terreno e la *rigetta*;
2. *Dichiara* ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 relativa all'esproprio del terreno dei ricorrenti e il ricorso irricevibile per il resto;
3. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
4. *Ritiene* che lo Stato convenuto debba assicurare, con mezzi adeguati, entro tre mesi, il pagamento del risarcimento nella misura e nei termini stabiliti dalla sentenza della Corte di appello di Roma del 18 gennaio 2022;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare congiuntamente ai ricorrenti, entro tre mesi, EUR 7.000 (settemila 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, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

SENTENZA DONATI c. ITALIA

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

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 15 febbraio 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente

APPENDICE

Elenco dei ricorrenti:

N.	Nome del ricorrente	Anno di nascita	Cittadinanza	Luogo di residenza
1.	Enrico DONATI	1941	Italiana	Roma
2.	Maurizio DONATI	1945	Italiana	Roma
3.	Angelo DONATI	1948	Italiana	Roma