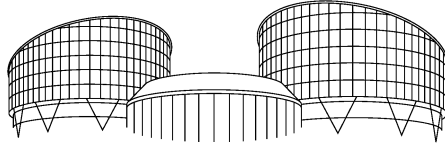


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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 GIUFFRÈ E ALTRI c. ITALIA

(Ricorso n. 50827/11)

SENTENZA

STRASBURGO

5 settembre 2024

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

Nella causa Giuffrè e altri 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. 50827/11) presentato contro la Repubblica italiana con il quale in data 11 agosto 2011 sette cittadini italiani, i cui estremi pertinenti sono elencati nella tabella allegata ("i ricorrenti") e che sono stati rappresentati dall'avvocata L. Tassone, del Foro di Strasburgo, 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 al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo Agente, Sig. L. D'Ascia, le doglianze sollevate ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 2 luglio 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

L'OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1. La causa concerne la doglianza dei ricorrenti secondo la quale la Sig.ra C.C. era stata privata del suo terreno mediante l'applicazione di una forma di espropriazione indiretta (*occupazione usurpativa*).

2. I ricorrenti sono eredi della Sig.ra C.C., proprietaria di un lotto di terreno sito nel Comune di Messina e distinto nel catasto dei terreni al foglio n. 157, con particelle nn. 390, 391, 392, 393, 394, 395, 399, 400, 1022, 1066, 1067.

3. Nel gennaio del 1990, il *Consorzio area di sviluppo industriale di Messina* ("il Consorzio ASI") approvò un progetto di urbanizzazione di un'area comprendente il terreno della Sig.ra C.C. e affidò i lavori di costruzione a un gruppo di enti privati, diretto dalla società B.V. In data 30 novembre 1990, il Comune di Messina autorizzò l'immediata occupazione del terreno della Sig.ra C.C. e in data 22 gennaio 1991 la società B.V. ne prese materialmente possesso.

4. Le opere di costruzione iniziarono nel giugno del 1991 e terminarono nel luglio del 1995.

5. In data 25 febbraio 1995, su istanza della Sig.ra C.C., il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia annullò il decreto del 30 novembre 1990.

I. IL PRIMO PROCEDIMENTO INTERNO

6. Nel maggio del 1995, la Sig.ra C.C. instaurò un'azione risarcitoria dinanzi al Tribunale di Messina nei confronti del Comune, del Consorzio ASI e della società B.V., sostenendo l'illegittimità dell'occupazione del terreno e chiedendo un indennizzo. Il Tribunale dispose una perizia indipendente del terreno.

7. Il perito dichiarò che il terreno era stato trasformato irreversibilmente già nel giugno del 1991. Egli ritenne il terreno interamente edificabile e ne determinò il valore in 4.900.000.000 lire italiane (ITL) (2.530.639 euro (EUR)). Valutò inoltre che il valore delle costruzioni precedentemente esistenti ammontasse a ITL 369.400.000 (EUR 190.779).

8. Con sentenza del 4 novembre 1998, il Tribunale di Messina dichiarò l'illegittimità dell'espropriazione in quanto eseguita in carenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, e dichiarò il Comune, il Consorzio ASI e la società B.V. solidalmente obbligati al pagamento di un risarcimento.

Il Tribunale osservò che, ai sensi del piano regolatore generale vigente precedentemente all'occupazione, il terreno era edificabile soltanto per un terzo della sua superficie, circostanza di cui si doveva tenere conto al fine della sua valutazione. Basandosi sul valore di terreni limitrofi simili, il Tribunale ridusse pertanto il valore di mercato del terreno e concesse un indennizzo pari a ITL 3.621.175.000 (EUR 1.870.180,81), nonché la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali.

9. In data 17 gennaio 2000, la Corte di appello di Messina confermò la sentenza di primo grado.

10. In data 11 luglio 2000 la Sig.ra C.C. decedette e i suoi eredi si costituirono nel procedimento.

11. Nell'ambito della procedura di esecuzione, in data 21 febbraio 2001 il Comune versò ai ricorrenti EUR 2.912.962,37.

12. Con sentenza del 23 maggio 2001, la Corte di cassazione cassò per due motivi la sentenza di appello. In primo luogo, ritenne che essa avesse ecceduto la portata del ricorso, in quanto la Sig.ra C.C. aveva lamentato unicamente l'*occupazione acquisitiva* e non la carenza di una dichiarazione di pubblica utilità, che dava luogo a una diversa forma di espropriazione indiretta (*occupazione usurpativa*). In secondo luogo, la sentenza di appello non aveva determinato correttamente gli enti pubblici tenuti a pagare l'indennizzo.

13. Sulla base della prima di tali considerazioni, in data 2 luglio 2004 la Corte di appello di Palermo rigettò la richiesta di indennizzo dei ricorrenti. Sia i ricorrenti che il Comune presentarono ricorso, e quest'ultimo chiese la restituzione delle somme già versate.

14. In data 4 novembre 2011, la Corte di cassazione rigettò il ricorso dei ricorrenti. Ciononostante, essa cassò la sentenza di appello nella misura in cui

la stessa non aveva esaminato la richiesta di restituzione presentata dal Comune e rinviò la causa alla Corte di appello.

15. In data 10 gennaio 2018, la Corte di appello di Palermo ordinò ai ricorrenti di restituire al Comune le somme ricevute e, nel 2021, il Comune iniziò una procedura di esecuzione che, secondo le ultime informazioni disponibili, è in corso.

II. IL SECONDO PROCEDIMENTO INTERNO

16. In data 30 dicembre 2002, i ricorrenti instaurarono un nuovo procedimento dinanzi alla Corte di appello di Messina, lamentando l'*occupazione usurpativa* del loro terreno e chiedendo un indennizzo.

17. Con sentenza del 20 dicembre 2006 il Tribunale di Messina ritenne che la procedura di espropriazione fosse stata illegittima *ab initio* in ragione della carenza di una dichiarazione di pubblica utilità e che, chiedendo il risarcimento dei danni, i ricorrenti avessero rinunciato al loro diritto alla restituzione del terreno.

Il Tribunale ritenne responsabile unicamente la società B.V. e, basandosi sulla perizia effettuata nell'ambito del primo procedimento, concesse un indennizzo pari a EUR 1.870.180,81, nonché la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali (si veda il paragrafo 8 *supra*).

18. I ricorrenti presentarono appello, sostenendo che il Comune e il Consorzio ASI dovessero essere ritenuti solidalmente responsabili con la società B.V. In data 2 maggio 2014, la Corte di appello di Messina accolse parzialmente la richiesta e dichiarò il Consorzio ASI e la società B.V. solidalmente responsabili.

19. In data 5 giugno 2018, la Corte di cassazione cassò la sentenza a tale riguardo e rinviò la causa alla Corte di appello.

20. In data 20 dicembre 2022, la Corte di appello ritenne che soltanto la società B.V. fosse responsabile. I ricorrenti presentarono ricorso alla Corte di cassazione dinanzi alla quale il procedimento è ancora pendente.

III. LE DOGLIANZE

21. I ricorrenti hanno lamentato che la Sig.ra C.C. fosse stata privata illegittimamente del suo terreno senza ricevere un adeguato risarcimento, in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e senza potere disporre di un rimedio effettivo, in violazione dell'articolo 13 della Convenzione. Successivamente alla comunicazione, i ricorrenti sollevarono una nuova doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione relativa all'eccessiva durata dei procedimenti interni.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. QUESTIONE PRELIMINARE

22. La Corte prende atto in primo luogo delle informazioni relative al decesso di Guido Giuffrè, Maria Rosa Giuffrè e Maria Novella Giuffrè, e all'intenzione dei loro eredi (elencati nella tabella allegata) di proseguire il procedimento in vece dell'iniziale ricorrente, nonché dell'assenza di eccezioni a tale intenzione da parte del Governo. La Corte ritiene pertanto che gli eredi indicati nella tabella allegata siano legittimati a proseguire il procedimento in vece dei ricorrenti deceduti. Tuttavia, per motivi pratici, si farà ancora riferimento agli iniziali ricorrenti in tutto il testo che segue.

23. La Corte prende inoltre atto dell'informazione relativa al decesso di Maria Teresa Giuffrè (nata nel 1931) avvenuto in data 1° dicembre 2022. Con missiva del 12 marzo 2024, il rappresentante dei ricorrenti ha comunicato alla Corte che, a tale data, non si era fatto avanti alcun erede. Conseguentemente, la Corte ritiene che non sia più giustificato proseguire l'esame del ricorso in relazione a Maria Teresa Giuffrè (nata nel 1931) in applicazione dell'articolo 37 § 1, lettera c) della Convenzione.

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

A. Sulla ricevibilità

24. Il Governo ha eccepito alla ricevibilità della doglianza in ragione del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, sostenendo che fosse ancora in corso il procedimento interno.

25. I ricorrenti hanno sostenuto che il procedimento in corso non potesse essere considerato effettivo, in quanto si protraeva già da oltre vent'anni.

26. La Corte ritiene che la questione sia strettamente connessa alla sostanza della doglianza dei ricorrenti. Unisce pertanto l'eccezione al merito.

27. La Corte osserva che questa 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

28. Il diritto interno e la prassi pertinenti relativi all'espropriazione indiretta sono reperibili nella sentenza *Guiso-Gallisay c. Italia* ((equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, §§ 18-48, 22 dicembre 2009).

29. I ricorrenti hanno sostenuto che la Sig.ra C.C. avesse subito un'espropriazione illegittima già mediante l'imposizione, nel 1978, di vincoli

edilizi sul suo terreno e, successivamente, essendo stata privata del terreno per mezzo dell'occupazione usurpativa. Il Governo ha sottolineato che, diversamente dai casi di occupazione acquisitiva esaminati dalla Corte, nel caso di specie i ricorrenti avrebbero potuto chiedere la restituzione del terreno.

30. La Corte ritiene, innanzitutto, che i ricorrenti non abbiano fornito alcuna prova del fatto che nel 1978 abbia avuto luogo un'ingerenza. Essa limiterà pertanto il suo esame alla successiva procedura di esproprio iniziata nel 1990.

31. A tale riguardo, la Corte osserva che i ricorrenti sono stati privati del loro bene mediante un'occupazione usurpativa, ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni che la Corte ha precedentemente ritenuto, in un notevole numero di cause, incompatibile con il requisito di legalità, dando luogo a constatazioni di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano, tra numerosi altri precedenti, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n. 31524/96, §§ 59-62, CEDU 2000-VI; *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, §§ 63-73, CEDU 2000-VI; e, quale precedente più recente, *Messana c. Italia*, n. 26128/04, §§ 38-43, 9 febbraio 2017).

32. La Corte non è convinta del rilievo del Governo secondo il quale il caso di specie differisce dai precedenti.

33. In primo luogo, la Corte rileva che i tribunali interni hanno ritenuto che l'espropriazione fosse stata illegittima *ab initio* (si veda il paragrafo 17 *supra*). Segue che la situazione in questione ha consentito all'amministrazione di approfittare di una procedura illegittima, appropriandosi del terreno in violazione delle norme che disciplinano l'espropriazione nella forma prescritta. La Corte ha già ritenuto che, in circostanze analoghe, l'espropriazione del bene fosse stata illegittima (si veda *Belvedere Alberghiera S.r.l.*, sopra citata).

34. La Corte osserva inoltre che, benché il Tribunale di Messina avesse riconosciuto l'illegittimità dell'espropriazione e avesse concesso un indennizzo, dopo oltre 30 anni i ricorrenti non hanno ancora ottenuto una determinazione definitiva che indichi quale sia l'ente pubblico responsabile (si veda il paragrafo 8 *supra*). Il ricorrente ha inoltre sostenuto – e il Governo non ha contestato – che non fosse stata versata loro alcuna somma nell'ambito del secondo procedimento, in quanto la sentenza del Tribunale di Messina del 20 dicembre 2006 non è stata ancora eseguita. Nel frattempo, è stato ordinato ai ricorrenti di restituire le somme ricevute provvisoriamente dal Comune e le autorità interne si stanno adoperando attivamente al fine dell'esecuzione di tale provvedimento (si veda il paragrafo 15 *supra*). Date le circostanze, non è possibile concludere che i ricorrenti abbiano perso la qualità di vittime ai fini della presente doglianza, né che abbiano ottenuto un adeguato indennizzo per l'espropriazione del loro terreno.

35. La Corte rigetta pertanto l'eccezione preliminare del Governo e ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 6 E 13 DELLA CONVENZIONE

36. I ricorrenti hanno inoltre lamentato ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione l'assenza di un rimedio effettivo per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Inoltre, mediante le osservazioni depositate in data 21 aprile 2020, i ricorrenti hanno sollevato una nuova doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, relativa all'eccessiva durata dei procedimenti interni. In considerazione dei fatti oggetto della causa, delle osservazioni formulate dalle parti, e delle sue conclusioni di cui sopra, la Corte ritiene di avere trattato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non vi sia alcuna necessità di esaminare tali doglianze (si veda *Centro per le risorse giuridiche per Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

37. I ricorrenti hanno chiesto 21.991.290,81 euro (EUR) per il danno patrimoniale, nonché la rivalutazione per l'inflazione e gli interessi legali. Hanno inoltre chiesto EUR 487.200 per il danno non patrimoniale ed EUR 353.925 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni e dinanzi alla Corte.

38. Il Governo ha contestato le richieste in quanto eccessive.

39. La Corte ha constatato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in ragione della violazione del principio di legalità (si vedano i paragrafi 31-35 *supra*). I criteri pertinenti per il calcolo del danno patrimoniale nei casi di occupazione usurpativa sono stati esposti nella sentenza *Guiso-Gallissay* (sopra citata, §§ 105-06). In particolare, la Corte ha fatto affidamento sul valore di mercato del bene all'epoca dell'espropriazione, quale dichiarato nelle perizie disposte dal tribunale, elaborate nel corso dei procedimenti interni.

40. Nel caso di specie, i tribunali interni hanno dissentito dalla perizia e hanno determinato il valore di mercato del bene pari all'inferiore importo di EUR 1.870.180,81. La Corte ritiene che essi abbiano indicato il motivo per il quale hanno compiuto tale scelta (si raffronti *Kutlu e altri c. Turchia*, n. 51861/11, §§ 72-74, 13 dicembre 2016), invocando le specifiche caratteristiche del terreno (si vedano i paragrafi 8 e 17 *supra*). Inoltre, i ricorrenti non hanno contestato tale determinazione a livello interno. La Corte ritiene pertanto che l'importo liquidato dal Tribunale di Messina in data 20 dicembre 2006 (si veda il paragrafo 17 *supra*) costituisca un risarcimento adeguato.

41. Ciononostante i ricorrenti hanno sostenuto, e il Governo non ha contestato, che tale provvedimento non sia stato eseguito in attesa della determinazione dell'ente responsabile.

42. La Corte è consapevole del fatto che, benché la sentenza del Tribunale di Messina sia passata in giudicato in ordine all'importo del risarcimento (si veda il paragrafo 17 *supra*), sia ancora in corso un procedimento a livello interno finalizzato esclusivamente a determinare quale sia l'ente responsabile. Tuttavia, in considerazione della sua constatazione di violazione di cui sopra, la Corte ritiene che, a prescindere dall'esito di tale procedimento, lo Stato convenuto sia obbligato a pagare il risarcimento per la privazione del terreno subito dai ricorrenti.

43. La Corte ritiene pertanto che la constatazione di violazione di cui sopra comporti per lo Stato convenuto l'obbligo di assicurare che i ricorrenti ottengano, in modo definitivo, l'importo liquidato dalla sentenza del Tribunale di Messina del 20 dicembre 2006 (si veda il paragrafo 17 *supra*).

La Corte sottolinea che la presente sentenza non impedisce al Governo di ottenere la restituzione degli importi eventualmente già versati ai ricorrenti eccedenti l'indennizzo liquidato dal Tribunale di Messina, o di tentare di pervenire alla compensazione delle pretese dei ricorrenti e dei vari enti interni coinvolti.

44. In ordine agli importi richiesti per la perdita di opportunità tra il 1978 e il 1991, alla luce delle sue conclusioni di cui sopra (si veda il paragrafo 30) la Corte non accorda alcuna somma.

45. La Corte accorda inoltre, congiuntamente a tutti i ricorrenti, EUR 5.000 per il danno non patrimoniale ed EUR 10.000 a copertura di 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 gli eredi indicati nella tabella allegata siano legittimati a proseguire il procedimento in vece dei ricorrenti deceduti;
2. *Decide* di cancellare il ricorso dal ruolo nella misura in cui esso concerne Maria Teresa Giuffrè (nata nel 1931);
3. *Unisce* al merito l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e la *rigetta*;
4. *Dichiara* ricevibile in relazione ai rimanenti ricorrenti la doglianza sollevata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
5. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;

6. *Ritiene* che non vi sia alcuna necessità di esaminare la ricevibilità e il merito delle doglianze ai sensi degli articoli 6 e 13 della Convenzione;
7. *Ritiene* che lo Stato convenuto debba assicurare, con mezzi adeguati, entro tre mesi, che i ricorrenti ottengano, in modo definitivo, l'importo liquidato dalla sentenza del Tribunale di Messina del 20 dicembre 2006;
8. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare ai ricorrenti congiuntamente, entro tre mesi, le seguenti somme:
 - (i) EUR 5.000 (cinquemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (ii) 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, 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;
9. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione formulata dai ricorrenti per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 5 settembre 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
1.	Maria Teresa GIUFFRÈ	1969
2.	Maria Teresa GIUFFRÈ Deceduta in data 1° dicembre 2022	1931
3.	Guido GIUFFRÈ Deceduto in data 14 aprile 2021 <u>Erede:</u> Agata TABACHIN	1934 2008
4.	Maria Rosa GIUFFRÈ Deceduta in data 23 giugno 2023 <u>Eredi:</u> Giovanni GIACOBBE Daniela GIACOBBE Cecilia GIACOBBE Emanuela GIACOBBE	1937 1933 1962 1963 1965
5.	Margherita GIUFFRÈ	1971
6.	Paola GIUFFRÈ	1970
7.	Maria Novella GIUFFRÈ Deceduta in data 13 maggio 2023 <u>Eredi:</u> Pietro CERESIA Maria Teresa GIUFFRÈ Paola GIUFFRÈ Margherita GIUFFRÈ	1980 1967 1969 1970 1971