

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**LA RETROATTIVITÀ DELLA LEGGE  
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

***Tomo Primo:  
Pronunce rese nei confronti dell'Italia***

*A cura di*  
Riccardo Nevola

Ottobre 2013

Impaginazione cura di  
Eleonora Masci

**LA RETROATTIVITÀ DELLA LEGGE NELLA  
GIURISPRUDENZA DELLA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**



## Premessa

Nell'ultimo decennio il tema della retroattività della legge e dei limiti prescritti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al potere del legislatore nazionale di conferire efficacia retroattiva alle norme si è frequentemente affacciato nella copiosa produzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo.

Concentrando l'analisi sulle decisioni che hanno riguardato direttamente l'Italia, è insegnamento consolidato che, *«in linea di principio, non è vietato al potere legislativo disciplinare in materia civile, con delle nuove disposizioni ad effetto retroattivo, diritti scaturenti dalla legge in vigore»* (ex plurimis, sentenze Scordino, Agrati e De Rosa).

Tale potere, tuttavia, non è incondizionato ma soggiace ad alcuni limiti imposti dalla Convenzione a tutela di altri beni ed interessi specificamente garantiti.

Innanzitutto, «il principio della preminenza del diritto e la nozione dell'equo processo» sanciti dall'**art. 6 § 1** della Convenzione *«si oppongono, salvi imperiosi motivi d'interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influenzare la risoluzione giudiziaria della lite»* (così, la sentenza Scordino).

In applicazione del riferito principio, la Corte ha spesso ravvisato la violazione della citata disposizione convenzionale in fattispecie disciplinate da norme italiane ad efficacia retroattiva, emanate in assenza di **motivi imperativi di interesse generale** e tali da pregiudicare l'esito di controversie ancora pendenti. Decisioni di tal segno si sono registrate specialmente in materia di espropriazione per pubblica utilità ed hanno censurato, in particolare, l'applicazione retroattiva di nuovi più sfavorevoli criteri di determinazione dell'indennità (sentenze Scordino, Gigli costruzioni, Pisacane, Bortesi, Matteoni, Sarnelli, Mandola, Perinati, Vacca, Zuccalà). Nell'ambito della previdenza e del pubblico impiego sono state stigmatizzate **norme di interpretazione autentica**. Le sentenze Maggio e Arras si sono occupate, rispettivamente, della disciplina del trasferimento dei contributi previdenziali pagati all'estero e dello specifico sistema di perequazione aziendale dei dipendenti pensionati del Banco di Napoli. Le decisioni Agrati e De Rosa hanno, infine, affrontato il problema del riconoscimento dell'anzianità di servizio di personale trasferito dagli enti locali alle dipendenze dello Stato.

In altri casi, il profilo della retroattività di legge incidente su un diritto protetto dalla Convenzione, benché specificamente dedotto dai ricorrenti, non è stato esaminato nel merito perché sostanzialmente ritenuto assorbito dall'accoglimento di altro motivo. In proposito, si segnala un nutrito gruppo di decisioni, sempre riconducibili al filone

dell'espropriazione, che, a fronte di fattispecie governate dall'istituto giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta, si sono limitate ad accertare la violazione del principio di legalità e del diritto al rispetto dei beni tutelato dall'**art. 1 del Protocollo n. 1** della Convenzione (sentenze Carratù Janes, Dedda, Notarnicola, Capoccia, Preziosi, Spampinato, Calandra, Ippoliti, Matthias, Trapani Lombardo, Ippoliti, Iuliano, De Angelis, Morea, Velocci, Sotira, Vessichelli, Farina, Casolaro Camilletti, De Stefano, Iandoli, Rivera e Di Bonventura, Macrì, Borghesi, Cucinotta, Ferrara, Lombardi).

In relazione alla summenzionata disposizione del Protocollo, altre pronunce, rese in materia fiscale e finanziaria, hanno precisato che essa *«non vieta, in quanto tale, l'applicazione retroattiva di una legge»* (sentenze Di Belmonte e Plalam), ma impone l'osservanza di un "giusto equilibrio" fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. Proprio la riscontrata assenza di un simile equilibrio ha indotto la Corte a sancire la violazione del diritto convenzionale al rispetto dei beni.

Nella giurisprudenza più recente (sentenze Agrati, De Rosa), sempre relativa all'art. 6 della Convenzione, la Corte ha valorizzato, quale limite alla retroattività della legislazione, *«l'esigenza della parità delle armi»*, la quale *«implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte»*. In tal modo, il principio di parità delle parti processuali concorre con quello della separazione dei poteri a dare contenuto all'ampia nozione di equo processo ed a contrastare l'adozione di norme con cui lo Stato legislatore mira retroattivamente ad influenzare le sorti di controversie di cui è parte.

Infine, un ulteriore limite generale alla retroattività delle leggi è posto dall'**art. 7 § 1** della Convenzione che stabilisce il **principio di irretroattività delle leggi penali più severe**, fissando sia il divieto di condanna per fatti non costituenti reato al momento della loro commissione (*nullum crimen sine lege*) sia il divieto di comminare pene più gravi di quelle applicabili nel *tempus commissi delicti* (*nulla poena sine lege*). In relazione a tale principio non si registrano pronunce a carico dell'Italia per violazioni del divieto di retroattività delle norme penali sfavorevoli. In materia penale, tuttavia, lo Stato italiano è stato interessato dalla sentenza **Scoppola**, ricca di interessanti spunti ricostruttivi, che ha ricondotto nell'ambito del suddetto parametro convenzionale il diverso **principio di retroattività della legge penale meno severa** che impone al giudice di applicare, in caso di successione nel tempo di leggi penali, le disposizioni più favorevoli all'imputato. Tale principio risponde all'esigenza che venga applicata ad ogni atto punibile sempre e soltanto

la sanzione ritenuta dal legislatore ad esso proporzionata, secondo una valutazione suscettibile di modificazioni a favore del reo. Nella specie, la Corte ha stigmatizzato una regolamentazione retroattiva del giudizio abbreviato con effetti sfavorevoli per il ricorrente, appunto perché contrastante con il principio di retroattività della *lex mitior*. Inoltre, è opportuno segnalare che la medesima sentenza, esaminando il differente profilo della violazione del diritto ad un processo equo ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, ha esplicitamente esteso al processo penale gli insegnamenti già contenuti nella sentenza Scordino sul divieto dell'interferenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia, precisando che i principi che regolano i rapporti tra leggi retroattive ed equità del processo «*costituiscono degli elementi essenziali delle nozioni di sicurezza giuridica e di tutela della fiducia legittima delle persone sottoposte a giudizio*».

In conclusione, l'esame della giurisprudenza europea dell'ultimo decennio offre un dato estremamente significativo. I ricorsi alla Corte di Strasburgo, volti a denunciare il presunto abuso della normazione retroattiva da parte del legislatore italiano, hanno avuto due esiti processuali: constatazione della violazione dell'art. 6 della Convenzione (congiuntamente all'art. 7 nel caso Scoppola) ovvero omesso esame della relativa censura a seguito dell'accertamento della violazione di altra disposizione convenzionale (l'art. 1 del Protocollo n. 1). Pertanto, ogni qual volta i Giudici hanno affrontato nel merito la questione del rispetto dei limiti convenzionali all'efficacia retroattiva delle leggi, hanno pronunciato una sentenza di condanna per l'Italia, non avendo ravvisato nelle singole controversie quei **“motivi imperativi di interesse generale”** che pure renderebbero compatibile il carattere retroattivo di una norma con le esigenze poste dal principio dell'equo processo. In particolare, nella sentenza Agrati, siffatti motivi, che implicano equilibrate operazioni di bilanciamento tra contrapposti interessi, non sono stati riscontrati nello scopo di preservare l'interesse finanziario dello Stato. Nell'ambito della giurisprudenza relativa ad altri Paesi, invece, “motivi imperativi di interesse generale” tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore sono stati ravvisati dalla Corte europea al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di “ragioni storiche epocali” o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza *National & Provincial Building Society* ed altri c. Regno Unito), o di “riaffermare l'intento originale del Parlamento” (sentenza 27 maggio 2004, *Ogis-Institu Stanislas* e altri c. Francia). In ogni caso, come precisato dalla sentenza Arras, le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo.

Il presente quaderno è suddiviso in due volumi: il primo contiene le traduzioni in italiano delle principali decisioni che hanno coinvolto l'Italia su questioni concernenti la retroattività delle leggi. Il secondo é una selezione (per lo più in inglese o in francese) delle pronunce rese nei confronti di altri Paesi sullo stesso tema e nel medesimo arco temporale, nonché delle decisioni costituenti altrettanti *leading cases* e frequentemente citate nella giurisprudenza più recente.



# INDICE

## TOMO I

### A. Pronunce rese nei confronti dell'Italia

#### Retroattività della legge "civile"

#### **Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo) e 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia di espropriazione per pubblica utilità (applicazione retroattiva di nuovi criteri di determinazione dell'indennità) 9

– Sentenza del 29 marzo 2006, Grande Camera, causa SCORDINO (n. 1) c. Italia (in particolare, par. 105–133) [violazione] 11

– Estratto (par. 31–36) della sentenza del 19 gennaio 2010, sez. II, causa ZUCCALA' c. Italia [violazione] 59

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 1° aprile 2008, sez. II, causa GIGLI COSTRUZIONI srl c. Italia; 27 maggio 2008, sez. II, causa PISACANE c. Italia; 10 giugno 2008, sez. II, causa BORTESI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. II, causa SARNELLI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. I, causa MATTEONI c. Italia; 9 giugno 2009, sez. II, causa VESSICHELLI c. Italia; 30 giugno 2009, sez. II, causa MANDOLA c. Italia; 6 ottobre 2009, sez. II, causa PERINATI c. Italia; 8 dicembre 2009, sez. II, causa VACCA c. Italia)

In materia di pubblico impiego (retroattività di disposizione interpretativa sul riconoscimento dell'anzianità di servizio) 61

– Sentenza del 7 giugno 2011, sez. II, causa AGRATI c. Italia (in particolare, par. 45–66) [violazione] 63

#### **Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni); omesso esame della censura riferita all'art. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)**

In materia di espropriazione per pubblica utilità (applicazione retroattiva di nuovi criteri di determinazione dell'indennità) 75

– Sentenza del 3 agosto 2006, sez. III, causa CARRATU' JANES c. Italia (in particolare, par. 55–58) [violazione] 77

– Estratto (par. 34–37) della sentenza del 15 novembre 2012, sez. II, causa LOMBARDI c. Italia [violazione] 84

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 21 settembre 2006, sez. III, causa DEDDA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa GIANAZZA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa NOTARNICOLA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa CAPOCCIA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa PREZIOSI c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa SPAMPINATO c. Italia; 26 ottobre 2006, sez. III, causa CALANDRA c. Italia; 26 ottobre 2006, sez. III, causa IPPOLITI c. Italia; 2 novembre 2006, sez. III, causa MATTHIAS c. Italia; 16 novembre 2006, sez. III, causa TRAPANI LOMBARDO c. Italia; 16 novembre 2006, sez. III, causa IPPOLITI c. Italia; 14 dicembre 2006, sez. III, causa IULIANO c. Italia; 21 dicembre 2006, sez. III, causa DE ANGELIS c. Italia; 11 gennaio 2007, sez. III, causa QUATTRONE c. Italia; 25 gennaio 2007, sez. III, causa MOREA c. Italia; 18 marzo 2008, sez. II, causa VELOCCI c. Italia; 8 gennaio 2009, sez. II, causa SOTIRA c. Italia; 17 maggio 2011, sez. II, causa FARINA c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa CASOLARO CAMILLETTI c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa DE STEFANO c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa IANDOLI c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa RIVERA e DI BONAVENTURA c. Italia; 12 luglio 2011, sez. II, causa MACRI' c. Italia; 22 maggio 2012, sez. II, causa BORGHESI c. Italia; 10 luglio 2012, sez. II, causa CUCINOTTA c. Italia; 8 novembre 2012, sez. II, causa FERRARA c. Italia)

In materia fiscale (imposizione retroattiva sull'indennità di espropriazione) 85

– Sentenza del 16 marzo 2010, sez. II, causa DI BELMONTE c. Italia (in particolare, par. 31–47) 87  
[violazione]

#### **Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia finanziaria (regolamentazione retroattiva dell'accesso a finanziamenti pubblici alle imprese) 101

– Sentenza del 18 maggio 2010, sez. II, causa PLALAM spa c. Italia (in particolare, par. 43–53) 103  
[violazione]

#### **Art. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)**

In materia previdenziale (retroattività di disposizioni interpretative sulla perequazione aziendale e sul trasferimento di contributi pagati all'estero) 113

– Sentenza del 31 maggio 2011, sez. II, causa MAGGIO c. Italia (in particolare, par. 37–50) 115  
[violazione + non violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)]

– Sentenza del 14 febbraio 2012, sez. II, causa ARRAS c. Italia (in particolare, par. 34–51) 129  
[violazione]

In materia di pubblico impiego (retroattività di disposizione interpretativa sul riconoscimento dell'anzianità di servizio) 143

– Sentenza dell'11 dicembre 2012, sez. II, causa DE ROSA c. Italia (in particolare, par. 34–55) 145  
[violazione]

### **Retroattività della legge penale più mite**

**Artt. 7 (retroattività della *lex mitior*) e 6 (equo processo) della Convenzione** 163

– Sentenza del 17 settembre 2009, Grande Camera, causa SCOPPOLA (n. 2) c. Italia (in particolare, par. 61–145) 165  
[violazione]

## **TOMO II**

### **B. Pronunce rese nei confronti di altri paesi**

#### **Retroattività della legge "civile"**

**Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo) e 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia previdenziale 203

– Sentenza del 27 maggio 2004, sez. I, causa OGIS–INSTITUT STANISLAS, OGEC ST. PIE X ET BLANCHE DE CASTILLE c. Francia (in particolare, par. 56–72) 205

[non violazione; il caso riguardava la determinazione al ribasso, in pendenza di causa, della misura dei contributi previdenziali degli insegnanti di scuole private posti a carico dello Stato]

– Estratto (par. 18–48) della sentenza del 18 gennaio 2007, sez. III, causa BULGAKOVA c. Russia 221

[violazione; il caso riguardava una pensionata che lamentava la revisione di una sentenza favorevole, divenuta definitiva e vincolante, in conseguenza della sopravvenuta legislazione]

– Estratto (par. 25–52) della sentenza del 7 giugno 2007, sez. I, causa KUZNETSOVA c. Russia 227

[violazione; il caso riguardava il ricalcolo della pensione di vecchiaia e la sua conseguente riduzione per effetto di un'interpretazione della legge operata dall'amministrazione e avallata da una pronuncia della Corte suprema successiva alla definizione del giudizio]

– Estratto (par. 56–82) della sentenza del 19 giugno 2012, sez. III, causa KHONIAKINA c. Georgia 232

[non violazione; il caso riguardava la pensione di vecchiaia di un ex giudice della Corte Suprema, che era stata modificata con un

emendamento legislativo retroattivo]	
<u>In materia di proprietà</u>	239
– Sentenza del 20 febbraio 2003, sez. II, causa FORRER–NIEDENTHAL c. Germania (in particolare, par. 28–69)	241
[non violazione; il caso riguardava l'eredità di un terreno ed annessa azienda farmaceutica, successivamente venduti alla Repubblica democratica tedesca e poi acquisiti alla Germania unificata, senza corresponsione di indennizzo all'erede]	
<u>In materia di responsabilità civile dello Stato</u>	251
– Sentenza del 9 dicembre 1994, Camera, causa STRAN GREEK REFINERIES e STRATIS ANDREADIS c. Grecia (in particolare, par. 37–50)	253
[violazione; il caso riguardava la pretesa risarcitoria avanzata da un privato che aveva concluso un contratto con il Governo greco durante il periodo monarchico; dopo il ripristino della democrazia, un intervento legislativo dichiarava la nullità di tutte le condizioni e le clausole dei contratti stipulati tra il 1967 e il 1974]	
<u>In materia tributaria</u>	273
– Sentenza del 23 ottobre 1997, Camera, causa NATIONAL & PROVINCIAL BUILDING SOCIETY, THE LEEDS PERMANENT BUILDING SOCIETY AND THE YORKSHIRE BUILDING SOCIETY c. Regno Unito (in particolare, par. 50–83 e 93–113)	275
[non violazione; il caso riguardava la pretesa avanzata da società cooperative nel campo dell'edilizia tesa alla restituzione di una doppia tassazione e vanificata da una sopravvenuta disposizione di interpretazione autentica]	
<b>Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni); omesso esame della censura riferita all'art. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)</b>	
<u>In materia di responsabilità civile</u>	301
– Sentenza del 6 ottobre 2005, Grande Camera, causa DRAON c. Francia (in particolare, par. 59–86 e 92–95)	303
[violazione; il caso riguardava la pretesa risarcitoria vantata da genitori di bambini nati con gravi disabilità congenite, non scoperte per errore medico durante gli esami prenatali. Una legge sopravvenuta e immediatamente applicabile ai processi in corso ha limitato il campo dei danni risarcibili]	
– Sentenza del 6 ottobre 2005, Grande Camera, caso MAURICE c. Francia (in particolare, par. 60–94 e 101–104)	345
[violazione; il caso riguardava la pretesa risarcitoria vantata da genitori di bambini nati con gravi disabilità congenite, non scoperte per errore medico durante gli esami prenatali. Una legge sopravvenuta e immediatamente applicabile ai processi in corso ha limitato il campo dei danni risarcibili]	

## **Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia di obbligazioni e contratti 393

– Estratto (par. 37–71) della sentenza del 20 luglio 2004, sez. IV, causa BÄCK c. Finlandia 395

[non violazione; il caso riguardava la diminuzione della somma spettante al garante in sede di rivalsa nei confronti del debitore principale, a seguito della ristrutturazione del debito contratto da quest'ultimo con un istituto bancario]

## **Art. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)**

In materia di contratti 403

– Sentenza dell'11 aprile 2006, sez. II, causa CABOURDIN c. Francia (in particolare, par. 21–39) 405

[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva di nuove disposizioni del Codice del consumo in materia di offerte di prestito]

– Sentenza del 18 aprile 2006, sez. II, causa VEZON c. Francia (in particolare, par. 22–38) 419

[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva di nuove disposizioni del Codice del consumo in materia di offerte di prestito]

– Sentenza del 12 giugno 2007, sez. II, causa DUCRET c. Francia (in particolare, par. 27–42) 427

[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva di nuove disposizioni del Codice del consumo in materia di offerte di prestito]

In materia di lavoro 435

– Estratto (par. 33–40) della sentenza del 22 ottobre 1997, Camera, causa PAPAGEORGIOU c. Grecia 437

[violazione; il caso riguardava la richiesta, vanificata da una legge sopravvenuta in pendenza di causa, di taluni dipendenti dell'Impresa pubblica per l'elettricità di rimborso di somme trattenute e versate all'Organismo per l'impiego della mano d'opera]

– Sentenza del 28 ottobre 1999, Grande Camera, causa ZIELINSKI, PRADAL e GONZALEZ c. Francia (in particolare, par. 50–61) 439

[violazione; il caso riguardava la rideterminazione legale con effetto retroattivo dell'"indennità per difficoltà particolari", introdotta da un precedente accordo tra gli uffici di sicurezza della previdenza sociale della regione di Strasburgo e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali]

– Sentenza del 18 dicembre 2008, sez. V, causa UNEDIC c. Francia (in particolare, par. 47–78) 459

[non violazione; il caso riguardava gli effetti di un nuovo indirizzo della giurisprudenza di legittimità relativamente alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria dei datori di lavoro contro il rischio di non pagamento delle somme dovute ai dipendenti in caso di procedimenti]

collettivi]

– Sentenza del 21 giugno 2007, sez. III, causa SCM SCANNER DE L'OUEST LYONNAIS c. Francia (in particolare, par. 18–34) 470

[violazione; il caso riguardava una richiesta di rimborso presentata da un gruppo di radiologi al fondo di assicurazione sanitaria per l'utilizzazione di apparecchiatura a scansione; il contenzioso è stato originato da una legge sopravvenuta che ha convalidato retroattivamente la quotazione inferiore di tale attività medica operata da precedente atto amministrativo annullato in sede giurisdizionale]

In materia di responsabilità civile dello Stato 481

– Estratto (par. 24–55) della sentenza dell'11 dicembre 2012, sez. I, causa TARBUK c. Croazia 483

[non violazione; il caso riguardava la pretesa risarcitoria avanzata in sede civile da un soggetto già colpito da detenzione preventiva per spionaggio e successivamente amnistiato. Nel corso del giudizio civile era intervenuta una modifica del diritto interno tesa ad escludere il risarcimento per la detenzione in caso di interruzione del procedimento penale per amnistia]

In materia previdenziale 489

– Estratto (par. 16–21) della sentenza del 7 novembre 2000, sez. III, causa ANAGNOSTOPOULOS c. Grecia 491

[violazione; il caso riguardava l'adeguamento retroattivo delle pensioni per effetto della sopravvenuta legislazione statale]

– Sentenza dell'11 febbraio 2010, sez. V, causa JAVAUGUE c. Francia 494  
(in particolare, par. 28–44)

[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva di nuove disposizioni del codice delle pensioni civili e militari relative al pensionamento anticipato dei funzionari pubblici]

In materia tributaria 513

– Sentenza del 25 novembre 2010, sez. V, causa LILLY FRANCE (n. 2) c. Francia (in particolare, par. 24–58) 515

[violazione; il caso riguardava l'applicazione a processi in corso di sopravvenute disposizioni in materia di controlli, da parte di agenti non debitamente autorizzati, del rispetto di disposizioni tributarie contenute nel codice della previdenza sociale]

**Irretroattività della legge penale**

**Art. 7 della Convenzione (*nullum crimen, nulla poena sine lege*)** 529

– Sentenza del 27 settembre 1995, Camera, causa G. c. Francia (in particolare, par. 21–27) 531

[non violazione; il caso riguardava un soggetto condannato per un fatto già contemplato come reato dalle disposizioni vigenti al momento della sua commissione]

- Sentenza del 22 novembre 1995, Camera, causa C.R. c. Regno Unito **539**  
(in particolare, par. 30–44)  
[non violazione; il caso riguardava un soggetto condannato per tentato stupro della moglie, a causa dell'impossibilità di giovare dell'immunità maritale]
- Sentenza del 22 novembre 1996, Camera, causa S.W. c. Regno Unito **552**  
(in particolare, par. 32–47)  
[non violazione; il caso riguardava un soggetto condannato per tentato stupro della moglie, a causa dell'impossibilità di giovare dell'immunità maritale]
- Estratto (par. 142–151) della sentenza del 22 giugno 2000, sez. II, causa COËME c. Belgio **566**  
[non violazione; il caso riguardava l'immediata applicazione di una nuova legge recante modifiche ai termini di prescrizione dell'azione penale]
- Estratto (par. 22–37) della sentenza del 27 febbraio 2001, sez. I, causa ECHER e ZEYREK c. Turchia **570**  
[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva a soggetti condannati per partecipazione ad un'associazione criminale di una pena più severa di quella prevista al momento di commissione del fatto]
- Estratto (par. 27–39) della sentenza del 21 gennaio 2003, sez. IV, causa VEEBER c. Estonia **574**  
[violazione; il caso riguardava un soggetto condannato per fatti preveduti come evasione fiscale da legge entrata in vigore successivamente alla commissione di alcuni di essi]
- Estratto (par. 21–42) della sentenza del 10 febbraio 2004, sez. IV, causa PUHK c. Estonia **577**  
[violazione; il caso riguardava un soggetto condannato per fatti previsti come reati contabili e fiscali da leggi entrate in vigore successivamente al momento della loro commissione]
- Sentenza del 10 ottobre 2006, sez. II, causa PESSINO c. Francia (in particolare, par. 15–37) **581**  
[violazione; il caso riguardava la contestazione di fatti non costituenti reato al momento della loro commissione, ma qualificati retroattivamente come penalmente rilevanti per effetto di un mutamento di indirizzo della giurisprudenza di legittimità]
- Estratto (par. 125–152) della sentenza del 12 febbraio 2008, Grande Camera, causa KAFKARIS c. Cipro **596**  
[violazione + non violazione; il caso riguardava la doglianza di un soggetto per il quale mutamenti nelle regole penitenziarie e nel diritto interno avevano determinato un incremento retroattivo della sua detenzione da 20 anni ad un periodo indefinito]

- Sentenza del 17 dicembre 2009, sez. V, causa M. c. Germania (in particolare, par. 106–137) **603**  
[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva del nuovo regime della detenzione preventiva che superava il precedente termine massimo di dieci anni, escludendo la previsione di una durata massima e stabilendo le condizioni per una sua sospensione]
- Sentenza del 17 maggio 2010, Grande Camera, causa KONONOV c. Lettonia (in particolare, par. 76–149) **638**  
[violazione; il caso riguardava la punibilità di crimini di guerra commessi durante il secondo conflitto mondiale, alla stregua del diritto internazionale all'epoca vigente]
- Estratto (par. 54–76) della sentenza del 18 luglio 2013, Grande Camera, causa MAKTOUF e DAMJANOVIC c. Bosnia–Herzegovina **703**  
[violazione; il caso riguardava l'applicazione retroattiva a due criminali di guerra di una legge penale più severa di quella vigente al momento della commissione dei fatti]
- Sentenza del 21 ottobre 2013, Grande Camera, causa DEL RIO PRADA c. Spagna (in particolare, par. 56–118) **710**  
[violazione; il caso riguardava il rinvio della scarcerazione definitiva di una persona condannata per reati di terrorismo, sulla base di una nuova interpretazione adottata dalla Corte suprema successivamente alla condanna]



# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

**Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)  
e 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia di espropriazione per pubblica utilità  
(applicazione retroattiva di nuovi criteri di determinazione dell'indennità)



# **Sentenza del 29 marzo 2006, Grande Camera, causa SCORDINO (n. 1) c. Italia (in particolare, par. 105-133)**

## **Nella causa Scordino c. Italia (no 1),**

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riunita nella Grande Camera

composta da:

Sigg. L. WILDHABER, presidente,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

Sir Nicolas BRATZA,

Sigg. B.M. ZUPANČIČ,

L. CAFLISCH,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

M. PELLONPÄÄ,

Sig.ra M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Sigg. R. MARUSTE,

S. PAVLOVSCHI,

L. GARLICKI,

Sig.ra A. GYULUMYAN,

Sigg. E. MYJER,

S.E. JEBENS, giudici,

Sig.ra M. DEL TUFO, giudice ad hoc,

e dal Sig. M. T.L. EARLY, cancelliere aggiunto della Grande Camera, Dopo aver deliberato in Camera di Consiglio il 1° luglio 2005 e il 18 gennaio 2006,

Pronuncia la seguente sentenza adottata in quest'ultima data:

## **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi è un ricorso (no 36813/97) diretto contro la Repubblica italiana, quattro cittadini del cui Stato, Giovanni, Elena, Maria e Giuliana Scordino («i ricorrenti») avevano adito la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo («la Commissione») il 21 luglio 1993 ai sensi del vecchio articolo 25 della Convenzione della salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Dapprima indicati con le iniziali G.S. e altri, i ricorrenti hanno in seguito consentito la divulgazione della loro identità. Essi sono rappresentati dall'Avv. Paoletti del foro di Roma. Il Governo italiano («il Governo») è rappresentato dal suo agente, Sig. I. M. Braguglia, dal suo coagente, Sig. F. Crisafulli, e dal suo coagente aggiunto, M. N. Lettieri.

3. Nel loro ricorso, i ricorrenti allegavano ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 6 della Convenzione una lesione ingiustificata del diritto al rispetto dei beni e la violazione del loro diritto ad un processo equo in un tempo ragionevole.

4. Il ricorso è stato trasmesso alla Corte il 1° novembre 1998, data di entrata in vigore del Protocollo n. 11 della Convenzione (articolo 5 § 2 del Protocollo n. 11).

5. Il ricorso è stato attribuito alla prima sezione della Corte (articolo 52 §1 del regolamento). A seguito dell'astensione del Sig. V. Zagrebelsky, giudice eletto dall'Italia (articolo 28 del regolamento) il Governo ha designato la Sig.ra M. Del Tufo quale giudice ad hoc (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del regolamento).

6. Il 27 marzo 2003, dopo un'udienza che verteva sia sulle questioni di ricevibilità sia su quelle di merito (articolo 54 § 3 del regolamento), il ricorso è stato dichiarato ricevibile da una Camera della prima sezione, composta da: Sig. C.L. ROZAKIS, presidente, Sig. G. BONELLO, Sig. P. LORENZEN, Sig.ra N. VAJIĆ, Sig.ra S. BOTOUCCHAROVA, Sig.ra E. STEINER, giudici, Sig.ra M. DEL TUFO, giudice ad hoc, nonché dal Sig. S. NIELSEN, cancelliere aggiunto di sezione.

7. Con sentenza del 29 luglio 2004 («la sentenza della Camera»), la Camera ha deciso all'unanimità di rigettare l'eccezione preliminare del Governo ed ha concluso all'unanimità per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per la durata e per la mancanza di equità della procedura

e per la violazione dell' articolo 1 del Protocollo n. 1 per la lesione ingiustificata del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti.

8. Il 26 ottobre 2004, il Governo italiano ha chiesto il rinvio della causa davanti alla Grande Camera ai sensi degli articoli 43 della Convenzione e 73 del regolamento. Il 2 febbraio 2005, il collegio della Grande Camera ha accolto tale domanda.

9. La composizione della Camera è stata stabilita in base agli articoli 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e 24 del regolamento.

### **ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) 3**

10. Sia i ricorrenti sia il Governo hanno depositato una memoria. Sono anche state ricevute delle osservazioni dei governi polacco, ceco e slovacco che il presidente aveva autorizzato a intervenire nella procedura scritta (articoli 36 § 2 della Convenzione e 44 § 2 del regolamento). I ricorrenti hanno risposto a queste memorie (articolo 44 § 5 del regolamento).

11. Si è svolta una pubblica udienza al Palazzo dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo il 29 giugno 2005 (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi

– per il Governo

Sig. N. LETTIERI, coagente aggiunto,

– per i ricorrenti

Sigg. N. PAOLETTI, avvocato del foro di Roma consigliere,

A. MARI, avvocato del foro di Roma

G. PAOLETTI, avvocato del foro di Roma consiglieri.

La Corte ha ascoltato le dichiarazioni dei Sigg. N. Paoletti e A. Mari e del Sig. N. Lettieri nonché le risposte di questi ultimi alle domande dei giudici.

### **IN FATTO**

#### **I. LE CIRCOSTANZE DI SPECIE**

12. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1959, 1949, 1951, e 1953 e risiedono in Reggio Calabria.

13. Nel 1992 i ricorrenti hanno ereditato da A. Scordino dei terreni situati a Reggio Calabria, registrati al catasto (foglio 111, particelle 105, 107, 109 e 662). Il 25 marzo 1970, il Comune di Reggio Calabria aveva adottato un piano regolatore generale, approvato dalla Regione Calabria il

17 marzo 1975. Il terreno in causa nel presente ricorso, di una superficie di 1.786 metri quadrati, e individuato come particella 109, era oggetto, in virtù di un piano regolatore generale, di un permesso di espropriazione per costruire abitazioni. Il terreno fu in seguito incluso nel piano di zona approvato il 20 giugno 1979 dalla regione Calabria.

#### **A. Espropriazione del terreno**

14. Nel 1980, il Comune di Reggio Calabria decise che la società cooperativa Edilizia Aquila avrebbe proceduto ai lavori di costruzione sul detto terreno. Con un decreto del 13 marzo 1981, l'amministrazione autorizzò la cooperativa ad occupare il terreno.

15. Il 30 marzo 1982, in applicazione della legge n. 385 del 1980, il Comune di Reggio Calabria offrì un acconto sull'indennità di esproprio determinata conformemente alla legge n. 865 del 1971. La somma offerta, cioè 606.560 lire italiane (ITL), era calcolata secondo le regole in vigore per i terreni agricoli, ossia prendendo a base un valore di 340 lire ITL a metro quadrato, con riserva di fissare l'indennità definitiva dopo l'adozione di una legge che stabilisse dei nuovi criteri d'indennità per i terreni edificabili.

16. L'offerta fu rifiutata da A. Scordino.

17. Il 21 marzo 1983, la regione decretò l'espropriazione del terreno.

18. Il 13 giugno 1983, il Comune presentò una seconda offerta di acconto aumentata a 785.000 lire ITL. Questa offerta non fu accettata.

19. Con sentenza n. 223 del 15 luglio 1983, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 385 del 1980, per il motivo che quella legge condizionava l'indennità all'adozione di una legge futura.

20. In seguito a questa sentenza, dispiegò nuovamente i suoi effetti la legge n. 2359 del 1865, secondo la quale l'indennità di esproprio di un terreno corrispondeva al valore di mercato dello stesso.

21. Il 10 agosto 1984, A. Scordino diffidò il Comune a fissare l'indennità definitiva secondo la legge n. 2359 del 1865. Il 16 novembre 1989, apprese che il Comune di Reggio Calabria, con un decreto del 6 ottobre 1989, aveva determinato l'indennità definitiva in 88.414.940 ITL (50.000 ITL al metro quadro).

## **B. La procedura intrapresa al fine di ottenere l'indennità di espropriazione**

22. Contestando l'ammontare di questa indennità, A. Scordino citò il 25 maggio 1990 il Comune e la società cooperativa davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria.

23. Sostenne che l'importo determinato dal Comune era ridicolo in rapporto al valore di mercato del terreno e chiese in particolare che l'indennità fosse calcolata in base alla legge n. 2359 del 1865. Inoltre, chiese di essere indennizzato per il periodo d'occupazione del terreno precedente al decreto di espropriazione e reclamò un'indennità per il terreno (1.500 m<sup>2</sup>) divenuto inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione.

24. L'istruzione del caso cominciò il 7 gennaio 1991.

25. La cooperativa si costituì nel procedimento ed eccepì il suo difetto di legittimazione passiva.

26. Il 4 febbraio 1991, non essendosi costituito il Comune, la Corte d'appello di Reggio Calabria della perizia.

27. Il 6 maggio 1991, il Comune si costituì nel procedimento ed eccepì il suo difetto di legittimazione passiva. Il consulente tecnico accettò il suo incarico e prestò giuramento.

28. Il 4 dicembre 1991, la perizia tecnica fu depositata.

29. Il 14 agosto 1992 entrò in vigore la legge n. 359 dell'8 agosto 1992 (intitolata "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), che prevedeva nel suo articolo 5 bis dei nuovi criteri per calcolare l'indennità di esproprio dei terreni edificabili. Questa legge si applicava espressamente ai procedimenti in corso.

30. A seguito del decesso di A. Scordino, sopravvenuto il 30 novembre 1992, i ricorrenti si costituirono nel procedimento il 18 settembre 1993.

31. Il 4 ottobre 1993, la Corte d'appello di Reggio Calabria nominò un nuovo consulente e gli chiese di determinare l'indennità di esproprio secondo i criteri introdotti dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992.

32. La perizia fu depositata il 24 marzo 1994. Secondo il perito, il valore di mercato del terreno alla data dell'esproprio era di 165.755 ITL per metro quadrato. Conformemente ai criteri introdotti dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, l'indennità da versare ammontava a 82.890 ITL per metro quadrato.

33. All'udienza del 11 aprile 1994, le parti chiesero un rinvio per presentare delle controdeduzioni alla perizia. L'avvocato dei ricorrenti produsse una perizia e fece notare che il perito designato dalla Corte aveva ommesso di calcolare l'indennità per i 1.500 m<sup>2</sup> non coperti dal decreto di esproprio ma che erano divenuti inutilizzabili a seguito dei lavori effettuati.

34. L'udienza per la presentazione delle osservazioni in risposta ebbe luogo il 6 giugno 1994. L'udienza seguente, fissata al 4 luglio 1994, fu spostata d'ufficio al 3 ottobre 1994, poi al 10 novembre 1994.

35. Con ordinanza del 29 dicembre 1994, la Corte ordinò un supplemento di perizia e aggiornò il procedimento al 6 marzo 1995. Tuttavia, l'udienza fu spostata d'ufficio a più riprese, essendo indisponibile il giudice istruttore. Su istanza dei ricorrenti, quest'ultimo fu sostituito il 29

febbraio 1996 e l'udienza di precisazione delle conclusioni ebbe luogo il 20 marzo 1996.

36. Con una sentenza del 17 luglio 1996, la Corte d'appello di Reggio Calabria dichiarò che i ricorrenti avevano diritto ad una indennità d'esproprio calcolata secondo l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, tanto per il terreno formalmente espropriato che per quello divenuto inutilizzabile a seguito dei lavori di costruzione. La corte stimò in seguito che, sull'indennità così determinata, non v'era motivo di applicare l'abbattimento ulteriore del 40% previsto per legge nei casi in cui

l'espropriato non avesse concluso un accordo di cessione del terreno (cessione volontaria), in quanto, nella fattispecie, al momento dell'entrata in vigore della legge, l'espropriazione aveva già avuto luogo.

37. In conclusione, la Corte d'appello ordinò al comune e alla cooperativa di versare ai ricorrenti :

– una indennità d'espropriazione di 148.041.540 ITL (82.890 ITL per metro quadrato per 1.786 m<sup>2</sup>);

- una indennità di 91.774.043 ITL (75.012,50 ITL per metro quadrato per 1.223,45 m<sup>2</sup>) per la parte di terreno divenuta inutilizzabile e che bisognava considerare come de facto espropriata; e

– una indennità per il periodo d'occupazione del terreno che aveva preceduto l'espropriazione.

38. Queste somme dovevano essere rivalutate e maggiorate d'interessi fino al giorno del pagamento.

39. Il 20 dicembre 1996, la cooperativa fece ricorso in Cassazione, facendo notare che essa non aveva legittimazione. Il 20 e 31 gennaio 1997, i ricorrenti ed il comune depositarono i loro ricorsi. Il 30 giugno 1997, la cooperativa chiese la sospensione dell'esecuzione della sentenza della Corte d'appello.

Questa domanda fu rigettata l' 8 agosto 1997.

40. Con una sentenza del 3 agosto 1998, depositata in cancelleria il 7 dicembre 1998, la Corte di cassazione accolse il ricorso della Cooperativa e riconobbe che essa non aveva legittimazione, in quanto essa non era formalmente parte dell'espropriazione benché ne beneficiasse. Per il resto, confermò la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria.

41. Medio tempore, il 18 giugno 1997, la somma accordata dalla Corte d'appello venne depositata presso la Banca nazionale. Il 30 settembre 1997, a questa somma fu applicata l'aliquota del 20% ai sensi della legge n. 413 del 1991.

### **C. La procedura «Pinto»**

42. Il 18 aprile 2002, i ricorrenti adirono la Corte d'appello di Reggio Calabria conformemente alla legge n. 89 del 24 marzo 2001, detta "legge Pinto", al fine di lamentarsi della durata eccessiva della procedura suddetta. I ricorrenti chiesero alla Corte di concludere per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e di condannare il Governo e il Ministero della Giustizia ad indennizzarli per il pregiudizio morale che essi fissarono a 50.000 EUR e per il danno materiale che essi ritenevano di aver subito per l'applicazione al loro caso della legge n. 359 del 1992.

43. Con una decisione del 1° luglio 2002, depositata in cancelleria il 27 luglio 2002, la Corte d'appello di Reggio Calabria constatò che la durata della procedura era stata eccessiva, per i motivi seguenti:

“... Atteso che la procedura è iniziata il 24 maggio 1990 ed è finita il 7 dicembre 1998, che si è sviluppata su due gradi di giudizio e non era particolarmente complessa;

che scaturisce dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo che la durata accettabile di un processo è di tre anni in primo grado e di due anni in secondo grado;

che i ricorrenti si sono costituiti nel processo in quanto eredi di A. Scordino, deceduto nel 1992, allorquando non era ancora stato superato un termine ragionevole;

che di conseguenza i ritardi devono essere calcolati unicamente in rapporto al periodo ulteriore, e che sono pari a tre anni e sei mesi.

Considerato che le cause di questo ritardo non sono imputabili ai ricorrenti ma unicamente alle disfunzioni del sistema giudiziario;

Considerato che il pregiudizio materiale allegato dai ricorrenti non è stato causato dalla durata della procedura e non può dunque essere indennizzato;

Tanto premesso, i ricorrenti hanno diritto unicamente ad essere indennizzati per il pregiudizio morale che essi hanno subito in ragione della durata del processo, ossia del fatto dell'incertezza prolungata quanto all'esito della stessa e dello stato d'ansietà che questa incertezza generalmente produce.

Tenuto conto del valore della lite, la somma da accordare per il pregiudizio morale è di 2.450 EUR”

44. La Corte d'appello condannò il Ministero della Giustizia a pagare ai ricorrenti una somma globale di € 2.450 (EUR) solo a titolo di danno morale. Quanto al Governo, la Corte d'appello ritenne che non avesse legittimazione passiva.

45. Riguardo alla ripartizione delle spese di giudizio la Corte d'appello pose 1.500 EUR a carico del Ministero della Giustizia e i 1.500 EUR restanti a carico dei ricorrenti.

46. I ricorrenti non hanno proposto ricorso per cassazione. La decisione della Corte d'appello è passata in cosa giudicata il 26 ottobre 2003.

## **II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNI PERTINENTI**

### **A. Per quanto riguarda l'espropriazione**

47. La legge n. 2359 del 1865, nel suo articolo 39, prevedeva che in caso di espropriazione di un terreno, l'indennità da versare doveva corrispondere al suo valore di mercato al momento dell'espropriazione.

48. L'articolo 42 della Costituzione, come interpretato dalla Corte costituzionale (vedere, fra le altre, la sentenza n. 138 del 6 dicembre 1977), garantisce, in caso di esproprio, un'indennità inferiore al valore di mercato del terreno.

49. La legge n. 865 del 1971 (completata con l'articolo 4 del decreto-legge n. 115 del 1974, trasformato nella legge n. 247 del 1974, nonché dall'articolo 14 della legge n.10 del 1977) introdusse nuovi criteri : qualunque terreno, sia agricolo che edificabile, dovesse essere indennizzato come agricolo.

50. Con sentenza n.5 del 25 gennaio 1980 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 865 del 1971 poiché trattava in maniera identica due situazioni molto differenti, in quanto prevedeva lo stesso tipo d'indennità sia per i terreni edificatori che per quelli agricoli.

51. L'efficacia di una sentenza della Corte costituzionale che dichiara una legge illegittima non si limita al caso di specie ma è *erga omnes*. Essa ha un effetto retroattivo, dal momento che la legge dichiarata incostituzionale non può più produrre i suoi effetti né essere applicata a Partire dall'indomani della pubblicazione della decisione (articolo 136 della Costituzione combinato con l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e articolo 30, 3° comma, della legge n. 87 del 1953).

La retroattività delle dichiarazioni d'incostituzionalità è stata sovente esplicitata dalla Corte costituzionale (vedere, fra le altre, la sentenza n. 127 del 15 dicembre 1966). L'alta giurisdizione ha dichiarato a questo riguardo che una dichiarazione di incostituzionalità è assimilabile ad un annullamento puro e semplice , poiché colpisce la legge in oggetto sin dalla sua entrata in vigore, la sopprime e la rende inapplicabile a tutte le situazioni non definitive (e alle situazioni definitive previste dalla legge). Inoltre, è vietato a chiunque, a cominciare dalle giurisdizioni, di utilizzare disposizioni dichiarate incostituzionali per valutare una data situazione, anche se quest'ultima è nata prima della dichiarazione d'incostituzionalità della legge (vedere, su questo punto, la sentenza n. 49 del 2 aprile 1970 e le decisioni n. 271 del 1985, n. 329 del 1985, n. 94 del 1986).

La Corte di cassazione si è pronunciata nello stesso senso, dichiarando che “quando una legge è stata dichiarata incostituzionale, essa non può in alcun caso essere applicata, dato che la stessa deve essere considerata come non essere mai esistita e che la decisione di incostituzionalità ha un effetto retroattivo in rapporto a qualsiasi situazione non definitiva” (Corte di Cassazione, sez. II, 23 giugno 1979, sez. V, 15 giugno 1992).

52. Allorquando la Corte costituzionale dichiara una legge incostituzionale, le disposizioni anteriormente applicabili ritornano in vigore (reviviscenza), a meno che non siano ugualmente oggetto di una dichiarazione d'incostituzionalità.

53. A seguito della sentenza d'incostituzionalità n. 5 del 1980, il Parlamento adottò la legge n. 385 del 29 luglio 1980, che reintroduceva i criteri che erano stati dichiarati incostituzionali ma questa volta a titolo provvisorio: la legge disponeva che la somma versata era un acconto che doveva essere conguagliato da un'indennità, che sarebbe stata calcolata sulla base di una legge da adottare prevedendo dei criteri d'indennità specifici per i terreni edificabili.

54. Con sentenza n. 223 del 15 luglio 1983, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 385 del 1980, per il motivo che essa subordinava l'indennità in caso di espropriazione di un terreno edificabile all'adozione di una legge futura, e che reintroduceva, anche se solo a titolo provvisorio, dei criteri d'indennità già dichiarati incostituzionali. A tale riguardo, la Corte costituzionale ricordò che il legislatore era tenuto ad accettare che una legge dichiarata illegittima cessasse immediatamente di produrre i suoi effetti e sottolineò la necessità di elaborare delle disposizioni che accordassero delle indennità d'espropriazione conseguenti (serio ristoro).

55. A seguito della sentenza n. 223 del 1983, l'articolo 39 della legge n. 2359 del 1865 dispiegò nuovamente i suoi effetti; di conseguenza, un terreno edificabile doveva essere indennizzato



secondo il valore di mercato (vedere, per esempio, Corte di cassazione , sez. I, n. 13479, 13.12.1991; sez. I, n. 2180 del 22.02.1992; CdS , A.P., n. 3815, 29.08.1989). 56. La legge n. 359 dell'8 agosto 1992 ("Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica") introdusse, all'articolo 5 bis, una misura "provvisoria, eccezionale ed urgente", tendente al risanamento delle finanze pubbliche, valevole fino all'adozione di misure strutturali. Questa disposizione si applicava a ogni espropriazione non ancora definita e ad ogni relativo procedimento ancora in corso. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 1992, l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 entrò in vigore il 14 agosto 1992.

57. Secondo questa disposizione, l'indennità da versare in caso d'esproprio di un terreno edificabile è calcolata secondo la formula seguente: [(valore di mercato del terreno + totale delle rendite fondiari ultimi 10 anni): 2] - abbattimento del 40%.

58. In tal caso, l'indennità corrisponde al 30% del valore di mercato. Viene applicata su questa somma, un'imposta del 20% alla fonte (imposta prevista dall'articolo 11 della legge n. 413 del 1991).

59. L'abbattimento del 40% è evitabile se l'espropriazione si fonda non su un decreto d'espropriazione, ma su un atto di "cessione volontaria" del terreno, o meglio, come nel caso di specie, se l'espropriazione ha avuto

luogo prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 bis (vedere la sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 16 giugno 1993). In questi casi, l'indennità che ne risulta corrisponde al 50% del valore di mercato. Bisogna ancora decurtare da quel capitale il 20 % a titolo d'imposta (paragrafo 58 *supra*).

60. La Corte costituzionale ha ritenuto che l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 e la sua applicazione retroattiva erano compatibili con la Costituzione (sentenza n. 283 del 16 giugno 1993; sentenza n. 442 del 16 dicembre 1993) in considerazione del fatto che questa legge aveva carattere urgente e provvisorio.

61. Il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, modificato dal decreto-legge n. 302 del 2002), entrato in vigore il 30 giugno 2003, ha codificato le disposizioni esistenti e i principi giurisprudenziali materia di espropriazioni.

L'articolo 37 del Testo Unico riprende sostanzialmente i criteri di fissazione dell'indennità di esproprio previsti dall'art.5 bis della legge n. 359/1992.

## **B. Per quanto riguarda la doglianza relativa alla durata del processo**

### **1. Legge n. 89 del 24 marzo 2001 , detta "legge Pinto"**

62. Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile.

#### **CAPO II - Equa riparazione**

##### **Art. 2 - Diritto all'equa riparazione**

"1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.

2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione.

3. Il giudice determina la riparazione a norma dell'articolo 2056 del codice civile, osservando le disposizioni seguenti:

a. rileva solamente il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole di cui al comma 1;

**b. il danno non patrimoniale è riparato, oltre che con il pagamento di una somma di denaro, anche attraverso adeguate forme di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione”.**

Art. 3 -Procedimento

“1. La domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

2. La domanda si propone con ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile.

3. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. La corte di appello provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione della Camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della Camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.

5. Le parti hanno facoltà di richiedere che la corte disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi

verificata la violazione di cui all'articolo 2 ed hanno diritto, unitamente ai loro difensori, di essere sentite in Camera di consiglio se compaiono. Sono ammessi il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a cinque giorni prima della data in cui è fissata la Camera di consiglio, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla corte a seguito di relativa istanza delle parti.

6. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto è immediatamente esecutivo.

7. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002.

#### **Art. 4 -Termine e condizioni di proponibilità**

La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.

#### **Art. 5 – Comunicazioni**

Il decreto di accoglimento della domanda è comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, al procuratore generale della Corte dei conti, ai fini

dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

#### **Art. 6 - Norma transitoria**

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro i quali abbiano già tempestivamente presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto

1955, n. 848, possono presentare la domanda di cui all'articolo 3 della presente legge qualora non sia intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della predetta Corte europea. In tal caso, il ricorso alla Corte d'appello deve contenere l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla predetta Corte europea.

2. La cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dell'articolo 3 nel termine di cui al comma 1 del presente articolo.

#### **Art. 7 - Disposizioni finanziarie**

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 12.705 milioni a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della

programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## **2. Estratti della giurisprudenza italiana**

### **a) Il mutamento sostanziale della giurisprudenza del 2004**

63. La Corte di cassazione a Sezioni Unite, investita dei ricorsi contro le decisioni rese dalle corti d'appello nell'ambito delle procedure "Pinto", ha reso il 27 novembre 2003 quattro sentenze di cassazione con rinvio (n° 1338, 1339, 1340 e 1341), i cui testi furono depositati in cancelleria il 26 gennaio 2004, nelle quali ha affermato che "la giurisprudenza della Corte di Strasburgo s'impone ai giudici italiani per quanto concerne l'applicazione della legge n. 89/2001". Essa ha in particolare affermato nella sentenza n. 1340 il principio secondo cui:

"la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto, perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuato in casi simili dalla Corte di Strasburgo, da cui è consentito discostarsi purché in misura ragionevole".

64. Estratti della sentenza n 1339 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 26 gennaio 2004 :

"(...) 2. Il presente ricorso pone la questione di massima di quale effetto giuridico debba attribuirsi nell'applicazione della legge 24 marzo 2001 n. 89, ed in particolare nella identificazione del danno non patrimoniale derivante da violazione del termine ragionevole del processo - alle pronunzie della Corte Europea dei diritti dell'uomo, sia considerate in linea generale come orientamenti interpretativi che tale Corte ha

elaborato in ordine alle conseguenze di detta violazione, sia con riferimento all'ipotesi specifica in cui la Corte europea abbia avuto già modo di pronunciarsi sul ritardo verificatosi nella decisione di un determinato processo (...).

Come chiaramente si desume dall'art. 2, comma 1, della detta legge, il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione da essa prevista è costituito dalla "violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione". La legge n. 89/2001, cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo *per relationem*, riferendosi ad una specifica norma della CEDU. Questa Convenzione ha istituito un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo) per il rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 19), onde non può che riconoscersi a detto giudice il potere di individuare il significato di dette disposizioni e perciò di interpretarle.

Poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89/2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al Giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, che pertanto finisce con l'essere "conformato" dalla Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della legge n. 89/2001, ai giudici italiani.

Non è necessario, allora, porsi il problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno, su cui si è ampiamente soffermato il Procuratore Generale in udienza. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, e quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno, è certo che l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma della CEDU, sancita dalla legge n. 89/2001 (e cioè dall'art. 6, § 1, nella parte relativa al "termine ragionevole"), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo.

L'opposta tesi, diretta a consentire una sostanziale diversità tra l'applicazione che la legge n. 89/2001 riceve nell'ordinamento nazionale e l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo al diritto alla ragionevole durata del processo, renderebbe priva di giustificazione la detta legge n. 89/2001 e comporterebbe per lo Stato italiano la violazione dell'art. 1 della CEDU, secondo cui "le Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della presente Convenzione" (in cui è compreso il citato art. 6, che prevede il diritto alla definizione del processo entro un termine ragionevole).

Le ragioni che hanno determinato l'approvazione della legge n. 89/2001 si individuano nella necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi, in modo da realizzare la sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, sancita espressamente dalla CEDU (art. 35: " la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"). Sul detto principio di sussidiarietà si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Da esso deriva il dovere degli Stati che hanno ratificato la CEDU di garantire agli individui la protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto nel proprio ordinamento interno e di fronte agli organi della giustizia nazionale. E tale protezione deve essere "effettiva" (art. 13 della CEDU), e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo.

Il rimedio interno introdotto dalla legge n. 89/2001, in precedenza, non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per la violazione dell'art. 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28 settembre 2000) il giudice europeo. Rilevava la Corte di Strasburgo, prima della legge n. 89/2001, che le dette inadempienze dell'Italia riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale

i soggetti a giudizio non dispongono di alcuna via di ricorso interna. Tale accumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione" (quattro sentenze della Corte in data 28 luglio 1999, su ricorsi di Bottazzi, Di Mauro, Ferrari e A.P.).

La legge n. 89/2001 costituisce la via di ricorso interno che la "vittima della violazione" (così sfinita dall'art. 34 della CEDU) dell'art. 6 (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) deve adire prima di potersi rivolgere alla Corte europea per chiedere la "equa e soddisfacente" prevista dall'art. 41 della CEDU, la quale, quando sussista la violazione, viene accordata dalla Corte soltanto "se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione". La legge n. 89/2001 ha, pertanto, consentito alla Corte Europea di dichiarare irricevibili i ricorsi ad essa presentati (anche prima dell'approvazione della stessa legge) e diretti ad ottenere l'equa e soddisfacente prevista dall'art. 41 CEDU per la lunghezza del processo (sentenza 6 settembre 2001, Brusco c. Italia).

Tale meccanismo di attuazione della CEDU e di rispetto del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte Europea di Strasburgo, però, non opera nel caso in cui essa ritenga che le conseguenze della accertata violazione della CEDU non siano state riparate dal diritto interno o lo siano state "in modo incompleto", perché, in siffatte ipotesi, il citato art 41 prevede l'intervento della Corte Europea a tutela della "vittima della violazione". In tal caso il ricorso individuale alla Corte di Strasburgo *ex art 34* della CEDU è ricevibile (sentenza 27 marzo 2003, Scordino e altri c. Italia) e la Corte provvede a tutelare direttamente il diritto della vittima che essa ha ritenuto non completamente tutelato dal diritto interno.

Il giudice della completezza o meno della tutela che la vittima ha ottenuto secondo il diritto interno è, ovviamente, la corte europea, alla quale spetta di fare applicazione dell'art. 41 CEDU per accertare se, in presenza della violazione della norma della CEDU, il diritto interno abbia permesso di riparare in modo completo le conseguenze della violazione stessa.

La tesi secondo cui, nell'applicare la legge n. 89/2001, il giudice italiano può seguire un'interpretazione non conforme a quella che la Corte europea ha dato della norma dell'art. 6 CEDU (la cui violazione rappresenta il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo attribuito dalla detta legge nazionale), comporta che la vittima della violazione, qualora riceva in sede nazionale una riparazione ritenuta incompleta dalla Corte Europea, ottenga da quest'ultimo Giudice l'equa e soddisfacente prevista dall'art. 41 CEDU. Il che renderebbe inutile il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge n. 89/2001 e comporterebbe una violazione del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo.

Deve, allora, concordarsi con la Corte Europea dei diritti dell'uomo la quale, nella citata decisione sul ricorso Scordino (relativo alla incompletezza della tutela accordata dal giudice italiano in applicazione della legge n. 89/2001), ha affermato che "deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione".

(...) Ed ancora più espliciti sono i lavori preparatori della legge n. 89/2001. Nella relazione al disegno di legge del sen. Piceo (atto Senato n. 3813 del 16 febbraio 1999) si afferma che il meccanismo riparatorio proposto con l'iniziativa legislativa (e poi recepito dalla legge citata) assicura al ricorrente "una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale", poiché il riferimento diretto all'art. 6 della CEDU consente di trasferire sul piano interno "i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale, limiti che dipendono essenzialmente dallo stato e dalla evoluzione della giurisprudenza degli organi di

Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui sentenze dovranno quindi guidare (...)il giudice interno nella definizione di tali limiti".

(...) 6. Le considerazioni qui esposte nei § 3-5 si riferiscono in generale alla rilevanza degli orientamenti interpretativi della Corte europea sulla applicazione della legge n. 89/2001 per quanto attiene alla riparazione del danno non patrimoniale.

Nella presente fattispecie, però, ogni possibilità per il giudice nazionale di escludere il danno non patrimoniale (pure avendo accertato la violazione dell'art. 6 della CEDU) deve ritenersi inesistente perché preclusa dalla precedente decisione della Corte europea che, con riferimento allo stesso processo presupposto, ha già accertato che il ritardo ingiustificato nella sua decisione ha prodotto conseguenze non patrimoniali in danno del ricorrente, che la Corte stessa ha soddisfatto per un periodo limitato. Da tale pronuncia della Corte europea consegue che, una volta accertato dal giudice nazionale il protrarsi della violazione nel periodo successivo a quello considerato dalla detta pronuncia, il ricorrente ha continuato a subire un danno non patrimoniale, da indennizzare in applicazione della legge n. 89/2001.

Non può, quindi, affermarsi - come ha fatto la Corte di appello di Roma - che l'indennizzo non è dovuto per l'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto. Tale ragione, oltre ad essere resa non rilevante dal fatto che la Corte europea ha già ritenuto sussistente il danno non patrimoniale per il ritardo nello stesso processo, non è comunque corretta, perché l'entità della posta in gioco nel processo ove si è verificato il mancato rispetto del termine ragionevole non può mai avere effetto esclusivo del danno non patrimoniale, dato che l'ansia ed il patema d'animo conseguenti alla pendenza del processo si verificano normalmente anche nei giudizi in cui sia esigua l'entità della posta in gioco, onde tale aspetto potrà avere un effetto riduttivo dell'entità del risarcimento, ma non totalmente esclusivo dello stesso.

7. In conclusione, la decisione impugnata va cassata e la causa va rinviata alla Corte di appello di Roma, che, in diversa composizione, liquiderà al ricorrente il danno non patrimoniale conseguente alla violazione del termine di durata per il solo periodo successivo al 16 aprile 1996, prendendo come punto di riferimento la liquidazione dello stesso tipo di danno effettuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, rispetto alla quale peraltro essa potrà differenziarsi, pure se in misura ragionevole (Corte Europea, 27 marzo 2003, Scordino c. Italia).”

## **b) Giurisprudenza in materia di successione nel diritto alla riparazione**

### **i. Sentenza n. 17650/02 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 15 ottobre 2002**

65. La Corte di cassazione si è così espressa :

“la morte della vittima di tempi irragionevoli della lite, se intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 89 del 2001, è ostativa alla nascita del diritto in discorso (ed alla sua trasmissione agli eredi), in base alla regola generale secondo cui un soggetto non più esistente non può diventare titolare di posizioni contemplate da norma posteriore al suo venir meno”.

### **ii. Sentenza n.5264/03 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 4 aprile 2003**

66. Nella sua sentenza, la Corte di cassazione rileva che il diritto ad ottenere un indennizzo per la violazione del diritto ad un processo in un tempo ragionevole trova la sua fonte nella legge Pinto. Il meccanismo previsto dalla norma europea non costituisce un diritto che possa essere rivendicato davanti al giudice nazionale. Pertanto, il diritto a una “equa riparazione” non può essere né acquisito né trasmesso attraverso una persona già deceduta al momento dell'entrata in vigore della legge Pinto. Il fatto che il defunto, a suo tempo, abbia presentato un ricorso davanti alla Corte di

Strasburgo non è determinante. Contrariamente a quello che pretendono i ricorrenti, la disposizione dell'articolo 6 della legge Pinto non costituisce una norma procedurale operante un trasferimento di competenze dalla Corte Europea al giudice nazionale.

### **iii. Ordinanza n. 11950/04 della Corte di cassazione depositata in cancelleria il 26 giugno 2004**

67. In questa causa che trattava della possibilità di trasmettere o meno agli eredi il diritto ad un indennizzo derivante dalla violazione dell'articolo 6 § 1 per la durata del processo, la Prima Sezione della Corte di cassazione ha rinviato la causa alle Sezioni Unite, ritenendo che vi era un conflitto di giurisprudenza tra l'atteggiamento restrittivo adottato dalla alta giurisdizione nelle precedenti sentenze in materia di successione riguardo alla legge Pinto e le quattro sentenze emanate dall'Assemblea Plenaria il 26 gennaio 2004 nella misura in cui l'interpretazione meno restrittiva permetteva di considerare che questo diritto all'indennizzo esisteva dalla ratifica della Convenzione europea da parte dell'Italia, avvenuta il 4 agosto 1955.

### **iv. Estratti della sentenza n. 28507/05 delle Sezioni Unite della Corte**

di cassazione depositata in cancelleria il 23 dicembre 2005 68. Nella causa che ha dato luogo all'ordinanza di rinvio sopra richiamata (paragrafo 67), le Sezioni Unite hanno in particolare proclamato i principi seguenti, mettendo così fine a delle divergenze giurisprudenziali:

- La legge n. 848 del 5 agosto 1955, che ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione, ha introdotto nell'ordinamento interno i diritti fondamentali, che appartengono alla categoria dei diritti soggettivi pubblici, previsti dal titolo primo della Convenzione e che coincidono in gran parte con quelli indicati nell'articolo 2 della Costituzione; a questo riguardo l'enunciazione della Convenzione ha valore di conferma e illustrazione (...).

- Bisogna reiterare il principio secondo il quale il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo definito dalla legge nazionale coincide con la violazione della norma contenuta nell'articolo 6 della Convenzione, che è applicabile immediatamente nel diritto interno.

La distinzione tra il diritto a un processo di durata ragionevole, introdotto dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (o comunque preesistente in quanto valore protetto dalla Costituzione), e il diritto ad un equo indennizzo, che sarebbe stato introdotto solamente dalla legge Pinto, non potrebbe essere ammesso, laddove la protezione fornita dal giudice nazionale non si scosta da quella precedentemente offerta dalla Corte di Strasburgo, essendo il giudice nazionale tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea (...)

- Ne deriva che il riferimento al diritto ad un equo indennizzo del pregiudizio derivante dalla durata eccessiva di un processo che si è svolto prima della data di entrata in vigore della legge n. 89 del 2001 deve essere riconosciuto dal giudice nazionale anche in favore degli eredi della parte che ha introdotto il contenzioso prima di questa data, con il solo limite che la domanda non sia già stata presentata alla Corte di Strasburgo e che la stessa non sia pronunciata sulla sua ricevibilità (...)

### **3. Sentenza n° 18239/04 della Corte di cassazione, depositata in cancelleria il 10 settembre 2004, concernente il diritto al ristoro degli enti morali**

69. Questa sentenza della Corte di cassazione concerne un ricorso del ministro della Giustizia che contestava la concessione da parte di una Corte d'appello di una somma a titolo di danno morale ad un ente morale. La Corte di cassazione ha ripreso la giurisprudenza *Comingersol c Portugal* (GC, n.35382/97, CEDH 2000-IV) e, dopo aver fatto riferimento alle quattro sentenze delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, ha constatato che la propria giurisprudenza non era conforme a quella della Corte europea. Essa ha ritenuto che la concessione di un equo indennizzo per le persone "giuridiche" secondo i criteri della Corte di Strasburgo non trovava alcun ostacolo normativo interno. Di conseguenza, essendo la decisione della Corte d'appello corretta, ha rigettato l'appello.

### **4. Sentenza n. 8568/05 della Corte di cassazione, depositata in cancelleria il 23 aprile 2005, concernente la presunzione dell'esistenza di un danno morale**

70. L'alta giurisdizione ha formulato le osservazioni seguenti:

“ (...) [Considerando] che il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di modo che va ritenuto sussistente, senza bisogno di specifica prova (diretta o presuntiva), in ragione dell'obiettivo riscontro di detta violazione, sempre che non ricorrano circostanze particolari che ne evidenzino l'assenza nel caso concreto (Cass. s.u. 26 gennaio 2004 n. 1338 e n. 1339);

- che la valutazione equitativa dell'indennizzo per danno non patrimoniale è soggetta, per lo specifico rinvio dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89 all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848), al rispetto della Convenzione medesima, nell'interpretazione giurisprudenziale resa dalla Corte di Strasburgo (la cui inosservanza configura violazione di legge), e, dunque, per quanto possibile, deve conformarsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dal Giudice europeo, sia pure in senso sostanziale, non meramente formalistico, con la facoltà di apportare le deroghe che siano suggerite dalla singola vicenda, purché motivate, non eccessive e non irragionevoli (Cass. s.u. 26 gennaio 2004 n. 1340); (...)

- - che questa diversità del criterio di calcolo [fra la giurisprudenza della Corte e l'art. 2 della Legge Pinto] non tocca la complessiva attitudine della legge n. 89 del 2001 ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo (attitudine riconosciuta dalla Corte europea, fra l'altro, con decisione del 27 marzo 2003 resa sul ricorso n. 36813/97 Scordino c. Italia), e, dunque, non autorizza dubbi sulla compatibilità di detta norma interna con gli impegni internazionali assunti dalla Repubblica Italiana mediante la ratifica della Convenzione europea ed il pieno recepimento anche a livello costituzionale del canone di cui all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione medesima”

### **III ALTRE DISPOSIZIONI PERTINENTI**

#### **A. Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva dei processi giudiziari in Italia per l'anno 2003 (giustizia amministrativa, civile e penale)**

71. In questo rapporto CM/Inf/DH(2004)23, revisionato il 24 settembre 2004, i delegati del Ministro hanno indicato, per ciò che concerne la valutazione del ricorso Pinto, quanto segue:

“(...) 11. Esaminando il ricorso interno introdotto nel 2001 dalla “legge Pinto”, restano un certo numero di mancanze da rimediare, segnatamente legate all'efficacia di questo ricorso e alla sua applicazione in conformità con la Convenzione: in particolare, questa legge non permette sempre di accelerare i processi pendenti (...)

109. Nel quadro del suo esame del 1° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri ha espresso la sua perplessità sul fatto che questa legge non permetteva d'ottenere l'accelerazione dei processi contestati e che la sua applicazione comportava il rischio di aggravare il grosso carico di lavoro delle corti d'appello (...)

112. Si ricorda che, nel quadro del suo esame del 2° rapporto annuale, il Comitato dei Ministri aveva preso nota con preoccupazione di questa assenza di effetto diretto (della Convenzione e della sua giurisprudenza in Italia) e aveva di conseguenza invitato le autorità italiane a intensificare i loro sforzi a livello nazionale nonché i loro contatti con i differenti organi del Consiglio d'Europa competenti in materia (...)

#### **B. Risoluzione Interinale RisDH(2005)114 concernente le sentenze**

della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e le decisioni del Comitato dei Ministri in 2.183 cause contro l'Italia relative alla durata eccessiva dei processi giudiziari.

72. In questa risoluzione interinale, i delegati dei Ministri hanno indicato quanto segue:



“Il Comitato dei Ministri (...) Notando (...)

- L'introduzione di una via di ricorso interna che concede un indennizzo nei casi di durata eccessiva dei processi, adottata nel 2001 (legge “Pinto”), e gli sviluppi recenti della giurisprudenza della Corte di cassazione, che consente di accrescere l'effetto diretto della giurisprudenza della Corte Europea nel diritto interno, pur rilevando che questa via di ricorso non permette sempre l'accelerazione dei processi in modo da rimediare effettivamente alla situazione delle vittime;

Sottolineando che l'instaurazione di vie di ricorso interne non dispensa gli Stati dal loro obbligo generale di risolvere i problemi strutturali alla base delle violazioni;

Constatando che nonostante gli sforzi intrapresi, numerosi elementi indicano sempre che la soluzione a questo problema non sarà trovata a breve termine (così come dimostrato particolarmente dai dati statistici, dai nuovi casi pendenti davanti le giurisdizioni nazionali e la Corte Europea, dalle informazioni contenute nei rapporti annuali sottoposti dai Governi al Comitato e nei rapporti del procuratore generale alla Corte di cassazione); (...)

Sottolineando l'importanza che la Convenzione attribuisce al diritto ad un'amministrazione equa della giustizia in una società democratica e ricordando che il problema della durata eccessiva dei processi giudiziari, per la sua consistenza e per la sua ampiezza, costituisce un reale pericolo per il rispetto dello Stato di diritto in Italia; (...)

PREGA INSISTENTEMENTE le autorità italiane di rafforzare il loro impegno politico e di dare al rispetto delle obbligazioni dell'Italia in virtù della Convenzione e delle sentenze della Corte una priorità effettiva, al fine di garantire il diritto a un processo equo in una durata ragionevole a tutti coloro che rientrano nella giurisdizione italiana; (...)”

### **C. La Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEG)**

73. La Commissione Europea per l'efficacia della giustizia è stata stabilita in seno al Consiglio d'Europa dalla Risoluzione Ris (2002)12, con l'obiettivo da una parte di migliorare l'efficacia e il funzionamento del sistema giudiziario degli Stati membri al fine di assicurare che chiunque rientra nella loro giurisdizione possa far valere i propri diritti in maniera effettiva, in modo da rinforzare la fiducia dei cittadini nella giustizia, e d'altra parte di permettere di mettere meglio in opera gli strumenti giuridici internazionali del Consiglio d'Europa relativi all'efficacia e all'equità della giustizia.

74. Nel suo programma quadro (CEPEG (2004) 19 Rev 2 § 7) la CEPEG ha rilevato che “i dispositivi limitati ad un indennizzo hanno un effetto sollecitatorio molto debole sugli Stati per indurli a modificare il loro funzionamento ed apportano soltanto una riparazione a posteriori nei casi di violazione già verificatasi, anziché trovare una soluzione al problema della durata”.

## **IN DIRITTO**

### **I. SULLE VIOLAZIONI LAMENTATE DELL'ARTICOLO 1 PROT. N. 1**

75. I ricorrenti lamentano una doppia violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, così formulato:

«Ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altre contribuzioni o ammende»

76. I ricorrenti sostengono di aver sopportato un onere sproporzionato per la somma inadeguata dell'indennità di esproprio, calcolato secondo i criteri enunciati nell'articolo 5 bis della legge no 359 del 1992.

77. Peraltro, lamentano l'applicazione retroattiva dell'articolo 5 bis della legge no 359 del 1992.

## **A. Sull'ammontare dell'indennità concessa ai ricorrenti**

### **1. Sull'esistenza di un'ingerenza nel diritto di proprietà**

78. Come ha precisato a più riprese, la Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte : «la prima, che è contenuta nella prima frase del primo comma e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, che compare nella seconda frase del medesimo comma, riguarda la privazione della proprietà e la sottopone a certe condizioni ; quanto alla terza, presente nel secondo comma, riconosce agli Stati il potere, fra gli altri, di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Non si tratta pertanto di regole scollegate tra loro. La seconda e la terza riguardano esempi particolari di lesione del diritto di proprietà; dunque, si devono interpretare alla luce del principio consacrato dalla prima» (cfr. fra le altre la sentenza James e altri c. Regno Unito, 21 febbraio 1986, serie A no 98, pp. 29-30, § 37, che riprende in parte i termini dell'analisi che la Corte ha sviluppato nella sentenza Sporong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, serie A n. 52, p. 24, § 61 ; cfr. anche le sentenze I Santi Monasteri c. Grecia, 9 dicembre 1994, serie A n. 301-A, p. 31, § 56, Iatridis c. Grecia [GC], n. 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, e Beyeler c. Italia [GC], no 33202/96, § 106, CEDH 2000-I).

79. La Grande Camera nota che il Governo non contesta la conclusione della Camera che ha constatato che nella fattispecie vi era stata privazione di proprietà ai sensi della seconda frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (paragrafo 84 della sentenza della Camera).

80. La Grande Camera aderisce alla conclusione della Camera su questo punto. Occorre dunque ora verificare se l'ingerenza denunciata si giustifica sotto il profilo di questa disposizione.

### **2. Sulla giustificazione dell'ingerenza nel diritto di proprietà**

#### **a) «Prevista dalla legge» e «per causa di pubblica utilità»**

81. Non viene contestato che gli interessati sono stati privati della proprietà conformemente alla legge e che l'esproprio perseguiva il fine legittimo di pubblica utilità.

#### **b) Proporzionalità dell'ingerenza**

##### **i. La sentenza della Camera**

82. Con sentenza del luglio 2004 (paragrafi 98-103 della sentenza della Camera), la Camera è pervenuta alle seguenti conclusioni:

« La Corte rileva che i ricorrenti hanno ricevuto nella fattispecie l'indennità più favorevole prevista dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992. In effetti, l'abbattimento del 40 % non è stato applicato nel loro caso (...) .

La Corte nota quindi che la somma definitiva dell'indennizzo è stata fissata a 82 890 ITL a metro quadrato quando il valore stimato di mercato del terreno era di 165 755 ITL a metro quadrato (...)

Inoltre, questa somma è stata ulteriormente decurtata di un'imposta del 20 % (...)

Infine, la Corte non trascura il lasso di tempo intercorso fra l'esproprio e la fissazione definitiva dell'indennità (...)

Tenuto conto del margine di apprezzamento che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 lascia alle autorità nazionali, la Corte considera che la somma percepita dai ricorrenti non era ragionevolmente in rapporto col valore della proprietà espropriata (Papachelas c. Grecia

[GC], n. 31423/96, § 49, CEDH 1999-II ; Platakou c. Grecia, n. 38460/97, § 54, CEDH 2001-I). Ne consegue che il giusto equilibrio è stato infranto.

Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1»

## **ii. Tesi delle parti**

### **α) I ricorrenti**

83. I ricorrenti chiedono alla Grande Camera di confermare la sentenza della Camera e sostengono che l'indennità ricevuta non sia ragionevolmente in rapporto con il valore del bene. Osservano che l'indennità di esproprio che è stata loro accordata dalle giurisdizioni nazionali corrisponde alla metà del valore di mercato del terreno. Questa somma è in seguito stata ulteriormente decurtata del 20% per l'imposta alla fonte prevista dalla legge n. 413 del 1991.

84. I ricorrenti osservano poi che l'indennità d'esproprio è stata calcolata secondo i criteri fissati dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 ; dunque questa disposizione prevede lo stesso livello d'indennizzo per tutti i terreni, indipendentemente dall'opera pubblica da realizzare, dagli obiettivi perseguiti e dal contesto dell'esproprio.

85. Inoltre, affermano che il loro terreno è stato espropriato per permettere ad una società cooperativa di realizzarvi alloggi destinati a privati e che questi ultimi, conformemente al diritto interno (articolo 20 della legge n. 179 del 1992), dopo cinque anni saranno liberi di rivendere l'alloggio al prezzo di mercato. Ciò significa che l'esproprio del terreno dei ricorrenti ha di fatto procurato un vantaggio a dei privati.

86. Infine, i ricorrenti sottolineano che la Corte costituzionale ha ritenuto che i criteri contestati di indennizzo, considerato il loro carattere provvisorio, erano compatibili con la Costituzione. Ora, l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 è rimasto in vigore fino al 30 giugno 2003 ed è stato trasposto nel Testo Unico delle leggi sull'esproprio, entrato in vigore in quella stessa data.

### **β) Il Governo**

87. Il Governo contesta la conclusione della Camera su questo punto.

88. Osserva che, nel calcolo di un'indennità di esproprio, bisogna ricercare un equilibrio tra gli interessi privati e l'interesse generale. Di conseguenza, l'indennità di esproprio adeguata può essere inferiore al valore di mercato di un terreno, come la Corte costituzionale ha del resto riconosciuto (sentenze n. 283 del 16 giugno 1993, n. 80 del 7 marzo 1996 e n. 148 del 30 aprile 1999).

89. Riferendosi alle sentenze della Corte in diverse cause (I Sant i Monasteri c. Grecia, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n. 301-A, Papachelas c. Grecia [GC], n. 31423/96, CEDH 1999-II), Lithgow e altri c. Regno Unito, sentenza dell'8 luglio 1986, serie A n. 102 e James e altri c. Regno Unito, sentenza sopra citata), il Governo sostiene che la richiesta in questione debba essere esaminata alla luce del principio secondo il quale la Convenzione non impone un'indennità commisurata al valore di mercato del bene e che un'indennità avente un ragionevole rapporto di proporzionalità con il valore del bene è sufficiente affinché il giusto equilibrio non sia infranto.

Ora, considerato il margine di apprezzamento lasciato agli Stati, la valutazione del carattere ragionevole dell'indennità di esproprio potrebbe difficilmente essere affidata alla Corte, poiché questa sarebbe «troppo lontana dalla realtà economica e sociale del paese interessato e, di conseguenza, non potrebbe non incorrere nel rischio di arbitrarietà».

90. Pur ammettendo che la somma accordata ai ricorrenti è largamente inferiore al valore del terreno, il Governo ritiene che questa somma non è irrisoria e che lo scarto tra il valore di mercato e l'indennità versata è ragionevole e giustificato.

A questo proposito fa osservare che il rimborso inferiore al pieno valore di mercato previsto dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 riflette «un senso della comunità» e «la volontà politica attuale» di mettere in opera un sistema che superi il liberalismo classico del XIX secolo.

Osserva in seguito che «il valore di mercato» di un bene è una nozione imprecisa e incerta, che dipende da numerose variabili ed è di natura essenzialmente soggettiva: può essere influenzata per esempio dalle condizioni finanziarie del venditore o da un interesse particolarmente forte dell'acquirente. Inoltre, considerato il fatto che la stima di un terreno si basa in generale su un'indagine comparativa svolta sull'insieme delle transazioni immobiliari che hanno interessato, in un dato periodo, terreni simili, questa indagine non metterebbe in risalto gli elementi soggettivi delle diverse transazioni.

91. Il Governo sostiene che in ogni caso il valore di mercato del terreno è uno degli elementi tenuti in considerazione nel calcolo effettuato dalle giurisdizioni interne conformemente all'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Secondo questa disposizione, il valore di mercato è calibrato da un altro criterio, cioè la rendita fondiaria calcolata in base al valore riportato in catasto.

92. In conclusione, il Governo chiede alla Grande Camera di dichiarare che il sistema di calcolo dell'indennità di esproprio applicato nella fattispecie non è irragionevole e non ha rotto il giusto equilibrio.

### **iii. Considerazioni della Corte**

#### **Ricapitolazione dei principi pertinenti**

93. Una ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve rispettare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (vedi, tra gli altri, *Sporrong e Lönnroth*, sent. cit., p. 26, § 69). La preoccupazione di assicurare un tale equilibrio si riflette nella struttura dell'art. 1 Prot. 1 nel suo complesso, dunque anche nella seconda frase, che va letta alla luce del principio consacrato dalla prima. In particolare, deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità fra i mezzi impiegati e lo scopo proseguito da qualsiasi misura applicata dallo Stato, ivi incluse le misure che privano una persona della sua proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, sent. del 20 novembre 1995, serie A no 332, p. 23, § 38 ; *Ex Re di Grecia e altri c. Grecia [GC]*, no 25701/94, § 89-90, CEDU 2000-XII ; *Sporrong e Lönnroth*, p. 28, § 73, sent. cit.).

94 Nel controllare il rispetto di questa esigenza, la Corte riconosce allo Stato un ampio margine di apprezzamento tanto nello scegliere le modalità di attuazione quanto nello stabilire se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dallo scopo di realizzare l'obiettivo della legge in causa (*Chassagnou e altri c. Francia [GC]*, nos 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 75, CEDU 1999-III). Nondimeno, la Corte non potrebbe rinunciare al suo potere di controllo in virtù del quale le compete verificare che l'equilibrio voluto sia stato preservato in modo compatibile col diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, ai sensi della prima frase dell'art. 1 Prot. 1 (*Jahn e altri c. Germania [GC]*, nos 46720/99, 72203/01 e 72552/01, § 93, che sarà pubblicata CEDU 2005).

95 Al fine di determinare se la misura contestata rispetta il « giusto equilibrio » voluto e in particolare se non fa pesare sui ricorrenti un carico sproporzionato, si devono prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna. A questo riguardo, la Corte ha già detto che senza il versamento di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza. Una mancanza totale di indennizzo non si potrebbe giustificare sul terreno dell'art. 1 Prot. 1 se non per circostanze eccezionali (*I Santi Monasteri*, p. 35, § 71, *Ex Re di Grecia e altri*, § 89, sent. cit.). L'art. 1 del Prot. 1 non garantisce in ogni caso il diritto a una riparazione integrale (*James e altri*, sent. cit., p. 36, § 54 ; *Broniowski c. Polonia [GC]*, no 31443/96, § 182, CEDU 2004-V).

96 Se è vero che in numerosi casi di espropriazione legittima, come l'espropriazione singola di un terreno in vista della costruzione di una strada o per altri fini di utilità pubblica, solo un indennizzo integrale può essere considerato ragionevolmente correlato al valore del bene, questa regola non è tuttavia senza eccezioni (*Ex Re di Grecia e altri c. Grecia [GC]* (giusta soddisfazione), no 25701/94, § 78).

97. Degli obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli che si perseguono con misure di riforma economica o di giustizia sociale, possono giustificare un rimborso inferiore al pieno valore venale (James e altri, sent. cit., p. 36, § 54). La Corte ritiene utile dare un breve profilo della giurisprudenza su questo punto.

98. Nella causa James e altri c. Regno Unito sopra citata la questione consisteva nel sapere se, nel quadro di una riforma dell'enfiteusi, le condizioni che dovevano adempiere i locatari di lunga durata per essere abilitati a ricomprare i loro alloggi salvaguardavano il giusto equilibrio. La Corte ha risposto affermativamente, ritenendo che si trattasse di una riforma economica e sociale nel quadro della quale il peso sopportato dai proprietari non era irragionevole, benchè le somme percepite dagli interessati fossero inferiori al pieno valore venale dei beni.

Nella causa Lithgow e altri c. Regno Unito, (sent. del 8 luglio 1986, serie A no 102), la Corte esaminò un caso relativo alla nazionalizzazione di società di costruzioni aeronautica e navale nel quadro del programma economico, politico e sociale del partito che aveva vinto le elezioni, che tendeva a dare a queste imprese un assetto amministrativo ed economico più solido, al fine di consentire un migliore controllo dell'autorità e una maggiore trasparenza. La Corte ha ritenuto che, in questo contesto, le modalità di indennizzo degli azionisti interessati erano eque e non erano irragionevoli se paragonate all'intero valore delle azioni.

La Corte ha ritenuto che un indennizzo inferiore a una riparazione totale possa ugualmente imporsi a fortiori allorchè vi è una presa di possesso dei beni al fine di operare "mutamenti radicali del sistema costituzionale di un paese quali la transizione dalla monarchia alla repubblica" (Ex Re di Grecia e altri, sent. cit., § 89). Lo Stato dispone di un gran margine di apprezzamento quando adotta delle leggi nel contesto di un cambiamento di regime politico ed economico (vedere, in particolare, Kopecký c. Slovacchia [GC], no 44912/98, § 35, CEDU 2004-IX). La Corte ha riaffermato questo

principio nella causa Broniowski c. Polonia (cit., § 182), nel contesto della transizione del paese verso un regime democratico, e ha precisato che un dispositivo mirante a regolamentare i rapporti di proprietà nei paesi "che avevano delle pesanti conseguenze, e che di prestavano a controversie, il cui impatto economico sull'insieme del paese era considerevole", poteva comportare delle decisioni riduttive dell'indennità per la privazione o la restituzione di beni a un livello inferiore al valore venale. La Corte ha ugualmente ribadito questi principi per quanto concerne l'adozione di leggi nel "contesto unico della riunificazione tedesca" (von Maltzan e altri c. Germania(déc.) [GC], nos 71916/01, 71917/01 e 10260/02, §§ 77 e 111-112, CEDU 2005 ; Jahn e altri c. Germania [GC], sent. cit.).

Infine, nella causa Papachelas c. Grecia si trattava dell'esproprio di oltre 150 immobili, includenti una parte della proprietà dei ricorrenti, al fine di costruire una strada nazionale. La Corte ha concluso che l'indennizzo accordato agli interessati non aveva rotto il giusto equilibrio tra i contrapposti interessi, dato che era soltanto di 1.621 GRD per mq. Inferiore al valore del terreno secondo la stima del collegio dei periti giurati.

### **Applicazione dei precedenti principi al caso di specie**

99. Nella fattispecie, poiché si è già stabilito che l'interferenza litigiosa rispondeva alla condizione di legalità e non era arbitraria, un indennizzo che non è integrale non rende illegittima in sé la presa di possesso dello Stato sui beni dei ricorrenti (vedere, *mutatis mutandis*, Ex Re di Grecia e altri, sent. cit., § 78).

Quindi, resta da stabilire se, nel quadro di una privazione di proprietà legittima, i ricorrenti hanno dovuto sopportare un carico sproporzionato ed eccessivo.

100. La Corte osserva che l'indennizzo accordato ai ricorrenti è stato calcolato in base ai criteri stabiliti dall'art. 5 bis - L. n. 359 del 1992.

Rileva che questi criteri si applicano indipendentemente dall'opera pubblica da realizzare e dal contesto dell'espropriazione. Rammenta che non è suo compito controllare in astratto la

legislazione rilevante nella causa; deve limitarsi, finchè è possibile, a esaminare i problemi sollevati dai ricorrenti nel caso per cui è stata adita. A tale scopo essa deve, nella fattispecie, soffermarsi sulla suddetta legge nella misura in cui i ricorrenti si sono lamentati delle sue conseguenze sulla loro proprietà (I Santi Monasteri c. Grecia, sent. cit., § 55).

101. Nella fattispecie, l'ammontare definitivo dell'indennità fu fissato a £. 82.890/mq., mentre il valore venale del terreno, al momento dell'esproprio, era di £. 165.755/mq. (paragrafi 32 e 37 sopra cit.). Ne consegue che l'indennità di esproprio è ampiamente inferiore al valore venale del bene in questione. Inoltre, questo ammontare è stato ulteriormente tassato in misura del 20% (paragrafo 41 sopra cit.).

102. Si tratta nella fattispecie di un caso di esproprio singolo, che non si sistema in un contesto di riforma economico, politico o sociale, e non si ricollega a nessuna circostanza particolare. Di conseguenza, la Corte non ritiene che sussista alcuna legittima finalità di "utilità pubblica" che possa giustificare un indennizzo inferiore al valore venale.

103. Considerato il complesso delle osservazioni che precedono, la Corte ritiene che l'indennizzo accordato ai ricorrenti non era adeguato, considerato il suo modesto ammontare e l'assenza di motivi di utilità pubblica in grado di legittimare un indennizzo inferiore al valore venale del bene. Ne consegue che i ricorrenti hanno dovuto rapportare un carico sproporzionato ed eccessivo, che non può essere giustificato da un interesse generale e legittimo perseguito dalle autorità.

104. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 1 Prot. 1.

## **B. L'applicazione «retroattiva» dell'art. 5 bis della L. no 359 del 1992**

105. I ricorrenti sostengono che l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 ha leso il loro diritto al rispetto dei beni, in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

### **1. La sentenza della Camera**

106. Ritenendo che la questione relativa all'ingerenza legislativa riguardasse l'articolo 6 della Convenzione, la Camera ha ritenuto inutile esaminare separatamente se l'articolo 1 del Protocollo n. 1 era stato violato sotto questo profilo.

### **2. Tesi delle parti**

#### **a) I ricorrenti**

107. I ricorrenti ricordano che prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, avevano già subito l'espropriazione del terreno e presentato domanda giudiziale al fine di ottenere l'indennità che potevano legittimamente pretendere ai sensi della legge n. 2359 del 1865.

Ora, con l'applicazione ai casi d'esproprio in corso ed alle procedure relative che li riguardavano, la legge in contestazione ha avuto per effetto di privarli di una parte sostanziale dell'indennità che era stata promessa loro.

L'intervento di questa legge costituisce dunque un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

#### **b) Il Governo**

108. Il Governo contesta che la nuova legge abbia avuto un'applicazione retroattiva. In ogni modo, il Governo sostiene che la Convenzione non impedisca la retroattività delle leggi, e dunque, anche supponendo che vi sia un'ingerenza legislativa, questa rientra nel margine di apprezzamento lasciato agli Stati ed è giustificata. Quanto al giusto equilibrio, fa osservare che il diritto all'indennità dei ricorrenti non è stato rimesso in discussione e che la disposizione criticata si è limitata a contenere la misura dell'indennità.

### **3. Considerazioni della Corte**

109. Denunciando l'applicazione retroattiva al loro caso della legge del 1992, i ricorrenti lamentano di essere stati privati del loro diritto all'indennizzo quale previsto dalla legislazione precedentemente applicabile ai casi di esproprio del terreno.

La Corte ritiene che la censura dei ricorrenti a questo riguardo, si confonda, da una parte, con quella relativa all'insufficienza dell'indennità di esproprio (paragrafi 78 - 104) e, dall'altra, con quella che essi sollevano relativamente all'ingerenza legislativa nella procedura giudiziaria (paragrafi (111 - 133)).

110. In definitiva, con riguardo alle conclusioni formulate nei paragrafi 104 e 133, la Corte non ritiene necessario esaminare separatamente, ai sensi dell'art.1 Prot. 1 la doglianza basata sull'interferenza legislativa.

## **II. LA VIOLAZIONE LAMENTATA DALL'ART. 6 § 1 DELLA CONVENZIONE IN RAGIONE DELLA MANCANZA DI EQUITA' DEL PROCESSO**

111. I ricorrenti sostengono che l'adozione e l'applicazione dell'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 al loro processo costituisce un'ingerenza legislativa contraria al loro diritto ad un processo equo quale garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione che, nei passaggi pertinenti, dispone:

“1. Ogni persona ha diritto ad un'equa (...) udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale (...) ai fini della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile (...)”.

### **A. La sentenza della Camera**

112. La Camera ha ritenuto che il processo intrapreso dai ricorrenti per ottenere l'indennità di esproprio non era equo poiché le giurisdizioni nazionali si erano fondate sulla disposizione criticata per decidere della questione dell'indennità di esproprio per la quale erano state adite, ed ha ritenuto che ciò si traduceva in un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario per influire sulla conclusione della lite.

### **1. Tesi delle parti**

#### **a) I ricorrenti**

113. I ricorrenti denunciano un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario per l'adozione e l'applicazione nei loro riguardi dell'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992. Lamentano in particolare di non aver usufruito di un processo equo poiché, allorché è stato deciso l'ammontare della loro indennità di esproprio, la questione sottoposta ai tribunali nazionali è stata definita dal legislatore e non dal potere giudiziario.

114. A questo riguardo, i ricorrenti rammentano che la disposizione controversa introduceva dei criteri per calcolare l'indennità di esproprio, in modo che questa era ridotta almeno del 50% in rapporto alla somma alla quale avevano diritto secondo la legge applicabile al momento dell'introduzione del processo di indennizzo davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria e al momento dell'espropriazione del terreno.

115. Quanto al diritto applicabile prima dell'entrata in vigore della disposizione contestata, i ricorrenti ricordano che le leggi n. 865 del 1971 e n. 385 del 1980 sono state dichiarate incostituzionali e di conseguenza sono state annullate con effetto retroattivo *ex tunc*. Non potrebbero perciò essere considerate applicabili nella fattispecie. La sola disposizione applicabile prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 bis era l'articolo 39 della legge del 1865 che garantiva ai ricorrenti un'indennizzo integrale (paragrafi 49-56 supra).

116. I ricorrenti precisano che la disposizione contestata è stata ispirata solo da considerazioni finanziarie che non rispondono certo ad un interesse pubblico essenziale che possa legittimare un'applicazione retroattiva e che tendeva unicamente a determinare l'esito dei processi pendenti in modo da favorire l'amministrazione convenuta.

117. I ricorrenti fanno inoltre notare che la Corte costituzionale ha ritenuto l'articolo 5 bis della legge conforme alla Costituzione sia perché si trattava di una misura provvisoria, sia perché rispondeva ad una congiuntura particolare. Ora, questa disposizione è rimasta in vigore fino al 30 giugno 2003 ed è ora trasposta nel Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione, in vigore da quella stessa data.

## **b) Il Governo**

118. Nella lettera che chiedeva il rinvio della causa davanti alla Grande Camera e nelle osservazioni scritte e orali a quest'ultima, il Governo ha vivamente contestato la sentenza della Camera su questo punto.

119. A titolo preliminare, contesta che la nuova legge abbia avuto un'applicazione retroattiva, poiché essa si limitava, dopo aver modificato lo stato del diritto, a renderlo immediatamente applicabile ai giudizi in corso, secondo un principio correntemente applicato. Ad ogni modo, il governo sostiene che la Convenzione non vieta la retroattività delle leggi, e dunque, anche a supporre che vi sia stata un'ingerenza legislativa, questa riguarderebbe il margine di valutazione lasciato agli Stati e sarebbe giustificata.

120. Il Governo osserva ancora che al momento dell'occupazione del terreno e del decreto di espropriazione (rispettivamente a marzo 1981 e a marzo 1983) i criteri introdotti dalla legge n. 865 del 1971 e ripresi dalla legge n. 385 del 1980 erano ancora in vigore poiché la decisione che ha dichiarato quest'ultima legge incostituzionale è intervenuta solo il 15 luglio 1983.

Ora, i criteri d'indennità dichiarati incostituzionali erano meno favorevoli ai ricorrenti di quelli introdotti dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992. Se si era in un contesto di successione di leggi, con abrogazione della legge precedente ad opera della legge più recente, sarebbero le disposizioni dichiarate incostituzionali che si applicherebbero nella fattispecie, dato che il diritto all'indennizzo è nato nel momento dell'esproprio. In questa ipotesi, si potrebbe dunque sostenere che in mancanza di una modificazione legislativa in *malam partem*, cioè in assenza di ripercussioni negative che derivino dall'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992, la nuova legge non costituisce un'ingerenza nei diritti dei ricorrenti.

121. Tuttavia, il Governo ammette che nella fattispecie non si è in un contesto di abrogazione legislativa e di successione di leggi nel tempo.

Ricorda a questo proposito che le sentenze della Corte costituzionale hanno una portata "retroattiva": le leggi dichiarate incostituzionali perdono il loro effetto e le leggi precedentemente in vigore "rivivono" (paragrafi 49-56 *supra*). Riconosce anche che le sentenze della Corte costituzionale hanno

comportato l'annullamento delle due leggi in questione dall'inizio, e che hanno fatto "rivivere" la disposizione della legge generale sull'esproprio del 1865, che ha immediatamente dispiegato i suoi effetti. Il Governo osserva che le giurisdizioni nazionali potevano pertanto riapplicare subito i criteri d'indennizzo previsti dalla legge del 1865.

122. Detto ciò il Governo sostiene che la legge contestata dai ricorrenti s'iscrive nel processo politico cominciato nel 1971, che tende ad allontanarsi dalla legge generale sull'esproprio del 1865 per andare al di là dei principi superati di un'economia liberale. Sotto questo punto di vista, le dichiarazioni di incostituzionalità sarebbero state un "vuoto" poiché il fatto che la legge del 1865 ridispiegava i suoi effetti non rispondeva alle esigenze di politica economica e sociale che guidavano il legislatore. Da questo punto di vista l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 avrebbe dunque colmato una lacuna.

123. Il Governo osserva che l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 è stato molto verosimilmente ispirato da ragioni finanziarie e rispondeva alla preoccupazione di controllare le finanze pubbliche. La Corte non potrebbe criticare queste considerazioni.



124. Infine, il Governo osserva che l'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992 non è stato adottato per influenzare l'esito del processo intentato dai ricorrenti.

125. Conclude che l'applicazione della disposizione contestata alla causa dei ricorrenti non solleva alcun problema riguardo alla Convenzione.

Per supportare le sue tesi, il Governo si riferisce specificamente alle sentenze *Forrer-Niedenthal c. Germania* (n. 47316/99, 20 febbraio 2003), *OGIS-Istituto Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia* (nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004) e *Bäck c. Finlandia*, (n. 37598/97, CEDH 2004-VIII).

## **2. Considerazioni della Corte**

126. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, in materia civile non è vietato al potere legislativo regolamentare con delle nuove disposizioni aventi portata retroattiva, i diritti che derivano dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6 della Convenzione, si oppongono, salvo per imperative esigenze di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influire sullo svolgimento giudiziario di una causa (*Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia [GC]*, no 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII ; *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A no 301-B ; *Papageorgiou c. Grecia*, sentenza del 22 ottobre 1997, Raccolta 1997-VI).

127. La Corte rammenta che prima dell'entrata in vigore dell'art. 5 - bis L. n. 359 del 1992, considerate le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale italiana il 25 gennaio 1980 e il 15 luglio 1983, la legge applicabile alla fattispecie era la legge n. 2359 del 1865 (paragrafi 49 - 56 sopra cit.), che prevede all'art. 39 il diritto di essere indennizzato in misura pari al valore venale del bene. Come conseguenza della disposizione impugnata, i ricorrenti hanno subito una sostanziale diminuzione del loro indennizzo.

128. Modificando il diritto applicabile agli indennizzi risultati dagli espropri in corso e alle relative procedure giudiziarie pendenti, fatta eccezione di quelle in cui il principio di indennizzo ha formato oggetto di decisione irrevocabile, l'art. 5 bis della L. n. 359 del 1992 ha applicato un nuovo regime di indennizzo a delle situazioni sorte prima che esso entrasse in vigore e che avevano già dato luogo a dei crediti risarcitori - e anche a delle procedure pendenti a quella data - producendo così un effetto retroattivo.

129. Per effetto dell'applicazione di questa disposizione, i proprietari dei terreni espropriati sono stati privati di una parte sostanziale dell'indennità a cui avrebbero avuto precedentemente diritto in virtù della legge n. 2359 del 1865.

130. Così, anche se la procedura giudiziaria non è stata annullata ai sensi dell'art. 5 - bis della L. n. 359 del 1992, la disposizione in questione, applicabile alla procedura giudiziaria che i ricorrenti avevano intrapreso e che era in corso, ha avuto per effetto di modificarne definitivamente l'esito, definendo retroattivamente i termini della questione a loro svantaggio.

Se il Governo sostiene che la disposizione legislativa in esame non si riferiva specificatamente alla presente causa, né ad alcuna in particolare, la Corte ritiene che, poiché era immediatamente applicabile, ha avuto per effetto di influire negativamente sulle procedure in corso del tipo di quella intentata dai ricorrenti. La disposizione contestata aveva comunque manifestatamente per oggetto, ed ha avuto per effetto, di modificare il criterio indennitario applicabile, anche nel caso di procedimenti giudiziari in corso, ai quali lo Stato era parte (*Anagnostopoulos e altri c. Grecia*, no 39374/98, §§ 20-21, CEDU 2000-XI).

131. Senza dubbio l'applicabilità alle indennità non definite e alle procedure pendenti non potrebbe, in sé, costituire un problema sotto il profilo della Convenzione, non essendo impedito al legislatore, in linea di principio, di intervenire nella materia civile per modificare lo stato del diritto con una legge immediatamente applicabile (*OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de*

Castille e altri c. Francia, no 42219/98 e 54563/00, § 61, 27 maggio 2004 ; Zielinski et Pradal & Gonzalez e altri c. Francia [GC], n. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII).

Ciononostante, nella specie, l'art. 5 - bis della L. n. 359 del 1992 ha semplicemente soppresso retroattivamente una parte essenziale dei crediti indennitari, di elevato ammontare, che i proprietari espropriati, come i ricorrenti, avrebbero potuto pretendere dagli espropri. Al riguardo, la Corte ricorda di aver appena constatato che l'indennità concessa ai ricorrenti non era adeguata, considerato il suo modesto ammontare e l'assenza di ragioni di pubblica utilità che possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato del bene (paragrafi 103 - 104 sopra cit.).

132. Secondo la Corte, il Governo non ha dimostrato che le considerazioni da lui invocate - cioè le considerazioni finanziarie e la volontà del legislatore di porre in essere un programma politico - consentivano di far risultare "l'interesse generale retroattivo, che è riconosciuto in alcuni casi (National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regno Unito, sentenza del 23 ottobre 1997, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII; OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia, no 42219/98 e 54563/00, § 61, 27 maggio 2004 ; Forrer-Niedenthal c. Germania, no 47316/99, 20 febbraio 2003; Bäck c. Finlandia, no 37598/97, CEDU 2004-VIII).

133. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 6.1 della Convenzione.

### **III. SULLA VIOLAZIONE LAMENTATA DALL'ART. 6.1 DELLA CONVENZIONE IN RAGIONE DELLA ECCESSIVA DURATA DELLA PROCEDURA**

134. I ricorrenti sostengono che il giudizio intrapreso al fine di ottenere l'indennità di esproprio ha ignorato il principio del "termine ragionevole" di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione, così formulato:

"1. Ogni persona ha diritto ad un'equa (...) udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale (...) ai fini della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile (...)".

#### **A. Eccezione preliminare del Governo di non esperimento delle vie di ricorso interne**

135. Come davanti alla Camera, il Governo convenuto sostiene che i ricorrenti non abbiano esperito le vie di ricorso interne per quanto riguarda la doglianza derivante dalla durata eccessiva del processo.

##### **1. La sentenza della Camera**

136. Nella decisione sulla ricevibilità resa il 27 marzo 2003, la Camera ha respinto l'eccezione del Governo, secondo il seguente ragionamento:

"La Corte ha proceduto ad un esame comparativo delle cento sentenze della Corte di cassazione disponibili ad oggi. Essa ha potuto constatare che è stata fatta applicazione costante dei principi evidenziati nelle due cause citate dai ricorrenti (cfr la parte "Il diritto e la pratica interni pertinenti"), vale a dire che il diritto ad un termine ragionevole non è considerato come un diritto fondamentale e che la Convenzione e la giurisprudenza di Strasburgo non sono direttamente applicabili in materia di equa soddisfazione

La Corte non ha trovato alcun caso in cui la Corte di cassazione abbia preso in considerazione una doglianza perché l'ammontare accordato dalla Corte d'appello era insufficiente in rapporto al presunto pregiudizio o inadeguato in rapporto alla giurisprudenza di Strasburgo. In effetti si tratta di doglianze rigettate dalla Corte di cassazione poiché considerate o come questioni di fatto non di sua competenza o come questioni sollevate alla luce di disposizioni che non sono direttamente applicabili.

(...)

Tenuto conto di questi elementi, la Corte conclude che i ricorrenti non avevano alcun interesse a ricorrere in cassazione, poiché la loro doglianza riguardava l'ammontare dell'indennità percepita e ricadeva dunque nelle ipotesi di cui sopra. Inoltre, gli interessati correvano il rischio di essere condannati alle spese processuali.

In conclusione la Corte ritiene che nella fattispecie i ricorrenti non erano tenuti, ai fini dello sfruttamento delle vie di ricorso, a ricorrere in cassazione. Dunque la prima eccezione del Governo deve essere respinta.

Questa decisione non rimette tuttavia in causa l'obbligo di depositare una domanda d'indennizzo fondata sulla legge Pinto presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione con riserva che spetta alla competenza dei tribunali nazionali applicare la legge su citata conformemente allo spirito della Convenzione e, di conseguenza, che il ricorso sia effettivo".

137. Con sentenza del 29 luglio 2004, la Camera ha respinto l'eccezione che il Governo aveva sollevato nuovamente, ritenendo che gli argomenti avanzati da questo non erano di natura tale da rimettere in causa la decisione sulla ricevibilità (paragrafi 59-62 della sentenza della Camera).

## **2. Tesi delle parti**

### **a) Il Governo**

138. Il Governo sostiene che i ricorrenti non abbiano sfruttato le vie di ricorso interne, poiché non hanno contestato davanti alla Corte di cassazione la decisione della Corte d'appello di Reggio Calabria.

Secondo lui, nella decisione sulla ricevibilità, la Corte ha a torto dichiarato che il ricorso in cassazione non era una via di ricorso interno da sfruttare. Esso sostiene che la Corte di cassazione avrebbe potuto esaminare la doglianza dei ricorrenti relativa all'insufficienza dell'indennità accordata dalla Corte d'appello ai sensi della legge Pinto in rapporto alla somma che avrebbero potuto ottenere secondo la giurisprudenza della Corte ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione.

Per sostenere questa tesi il Governo fa riferimento alle quattro sentenze rese dalle Sezioni unite della Corte di cassazione il 26 gennaio 2004 nn. 1338, 1339, 1340 e 1341 (paragrafi 63-64 supra).

### **b) I ricorrenti**

139. I ricorrenti si oppongono all'eccezione del Governo e ritengono che la Grande Camera dovrebbe confermare la decisione sulla ricevibilità del 27 marzo 2003 e la sentenza del 29 luglio 2004, nelle quali la Camera ha respinto la detta eccezione.

Osservano poi che il cambiamento di giurisprudenza della Corte di cassazione, sulla base del quale il Governo reitera la sua eccezione, è intervenuto solo posteriormente alla decisione sulla ricevibilità e dopo che la decisione della Corte d'appello resa sulla fattispecie aveva acquisito l'autorità della cosa giudicata.

## **3. Considerazioni della Corte**

140. In virtù dell'art. 1, secondo cui "Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti dal Titolo primo della presente Convenzione", la posa in opera e la tutela dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione riguarda in primo luogo le autorità nazionali. Il meccanismo di tutela davanti alla Corte riveste dunque un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di salvaguardia dei diritti dell'Uomo.

Questa sussidiarietà è espressa dagli artt. 13 e 35.1 della Convenzione.

141. La finalità dell'art. 35.1, che enuncia la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, è quella di fornire l'occasione agli Stati contraenti di prevenire o di rimediare alle violazioni lamentate contro di loro prima che sia adita la Corte (vedere, tra gli altri, la sentenza *Selmouni c. Francia* [GC], no 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola dell'art. 35.1 si basa sull'ipotesi,

incorporata dall'art. 13 (con il quale presenta delle strette affinità), che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione allegata (Kudła c. Polonia [GC], no 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

142. Nondimeno, le disposizioni dell'art. 35 della Convenzione esigono l'esaurimento solo dei ricorsi relativi alle pretese violazioni al tempo stesso accessibili e adeguati. Essi devono presentare un sufficiente grado di certezza non solamente in teoria ma anche in pratica, senza il quale sono privi dell'effettività e accessibilità desiderata (vedere, specialmente, le sentenze Vernillo c. Francia, sentenza del 20 febbraio 1991, serie A no 198, pp. 11-12, § 27 ; Dalia c. Francia, sentenza del 19 febbraio 1998, Recueil 1998-I, pp. 87-88, § 38 ; Mifsud c. Francia (dec.) [GC], no 57220/00, CEDU 2002-VIII).

143. Adottando la legge Pinto, l'Italia ha introdotto un ricorso esclusivamente indennitario per il caso di violazione del principio del termine ragionevole (paragrafo 62 sopra cit.).

144. La Corte ha già stabilito che il ricorso dinanzi le Corti d'appello introdotto dalla legge Pinto era accessibile e che niente consentiva di dubitare della sua efficacia (Brusco c. Italia (dec.), no 69789/01, CEDU 2001-IX). Inoltre, considerata la natura della legge Pinto e il contesto nel quale è intervenuta, la Corte ha dichiarato in seguito che era giustificato fare un'eccezione al principio generale secondo cui la condizione dell'esaurimento deve essere valutata al momento dell'introduzione del ricorso. Ciò vale non solo per i ricorsi introdotti dopo la data di entrata in vigore della legge ma anche per i ricorsi che, alla data in questione, erano già iscritti al ruolo della Corte. Essa aveva preso in particolare considerazione la disposizione transitoria di cui all'art. 6 della legge Pinto (paragrafo 62 sopra cit.), che offriva ai ricorrenti italiani una concreta possibilità di ottenere un rimedio alla loro doglianza al livello interno per tutti i ricorsi pendenti davanti alla Corte e non ancora dichiarati ricevibili (Brusco, ibidem).

145. Nella presente causa, la Camera ha ritenuto che, quando un ricorrente si lamenta solo dell'ammontare dell'indennizzo e della differenza sussistente tra quello e l'importo che gli sarebbe stato accordato ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, l'interessato non è tenuto, ai fini dell'esaurimento delle vie di ricorso interno, a ricorrere in Cassazione avverso la decisione della Corte d'appello.

Per pervenire a questo risultato, la Camera si è basata sull'esame di un centinaio di sentenze della Corte di cassazione, nelle quali non ha trovato nessun caso in cui quest'ultima aveva preso in considerazione un ricorso relativo al fatto che l'importo stabilito dalla Corte d'appello era insufficiente rispetto al pregiudizio allegato o inadeguato alla giurisprudenza di Strasburgo (Scordino c. Italia (dec.), no 36813/97, CEDU 2003-IV ; vedere l'estratto al paragrafo 136 sopra cit.).

146. Ora, la Corte osserva che, il 26 gennaio 2004, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, ha annullato quattro decisioni riguardanti casi in cui l'esistenza o l'ammontare del danno morale erano contestati. Così facendo, essa ha stabilito il principio secondo cui "la determinazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte d'appello ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, benché fondata per natura sull'equità, deve intervenire in un contesto definito del diritto, in quanto si deve far riferimento alle somme stabilite, in casi simili, dalla Corte di Strasburgo, dalle quali è consentito discostarsi, ma solo in modo ragionevole" (paragrafo 63 sopra cit.).

147. La Corte prende nota di questo mutamento giurisprudenziale e apprezza gli sforzi effettuati dalla Corte di cassazione per conformarsi alla giurisprudenza europea. Essa ricorda inoltre di aver giudicato ragionevole ritenere che il mutamento giurisprudenziale, e particolarmente la sentenza n. 1340 della Corte di cassazione non poteva più essere ignorata dal pubblico dalla data del 26 luglio 2004. Conseguentemente, essa ha considerato che a partire da questa data si deve pretendere che i ricorrenti facciano uso di questi ricorsi ai fini dell'art. 35.1 della Convenzione (Di Sante c. Italia (dec.), no 56079/00, 24 giugno 2004, e, mutatis mutandis, Broca e Texier-Micault c. Francia, no 27928/02 e 31694/02, § 20, 21 ottobre 2003).

148. Nella specie, la Grande Camera, così come la Camera, osserva che il termine per ricorrere in Cassazione era già trascorso alla data del 26 luglio 2004 e ritiene che, in queste circostanze, i ricorrenti erano esonerati dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interno.

149. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ritiene che questa eccezione debba essere rigettata.

## **B. Eccezione preliminare del Governo riguardante l'assenza della qualità di «vittima»**

150. Come davanti alla Camera, il Governo sostiene che accordando un'indennità ai ricorrenti, la Corte d'appello di Reggio Calabria non solo ha riconosciuto la violazione del diritto ad un processo in un termine ragionevole ma ha anche riparato il danno subito. Di conseguenza i ricorrenti hanno perduto la qualità di "vittima".

### **1. La sentenza della Camera**

151. Nella sentenza sulla ricevibilità, la Camera ha affermato che, benché il giudice nazionale abbia riconosciuto la violazione, i ricorrenti potevano continuare a ritenersi "vittime" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, dato che l'indennità ottenuta a livello nazionale in base alla legge Pinto non era tale da riparare il danno subito.

#### **2. Tesi delle parti**

##### **a) Il Governo**

152. Secondo il Governo convenuto, i ricorrenti non sono più "vittime" della violazione presunta poiché hanno ottenuto dalla Corte d'appello una sentenza che constatava il superamento del "termine ragionevole", nonché un'indennità.

153. Quanto alla somma ottenuta in base alla legge Pinto, essa non potrebbe essere rimessa in causa dalla Corte, poiché il giudice nazionale ha deciso equitativamente e nel quadro del margine di valutazione di cui beneficia in materia di equa soddisfazione. La valutazione del livello di indennità esulerebbe dunque dalla competenza della Corte, in nome del principio di sussidiarietà e del margine di valutazione lasciato agli Stati.

A questo riguardo, il Governo osserva che la questione di sapere se un danno esiste e qual è la sua estensione rientra nella valutazione delle prove da parte del giudice nazionale ed è, in linea di principio sottratta alla valutazione del giudice sovranazionale. Se certamente la Corte ha il potere di controllare che la sentenza sottoposta al suo esame è motivata in modo che non sia né manifestamente irragionevole, né arbitraria e che sia conforme alla logica ed agli insegnamenti realmente verificatisi nel contesto sociale, non potrebbe per contro imporre i propri criteri e sostituire la sua convinzione a quella del giudice nazionale per quanto riguarda la valutazione degli elementi probatori.

154. Inoltre, il Governo fa osservare che la Corte deve cercare un giusto equilibrio fra l'esigenza di chiarezza ed il rispetto di principi quali il margine di valutazione degli Stati e il principio di sussidiarietà. La ricerca di questo equilibrio dovrebbe essere governata dalla regola generale secondo la quale a qualsiasi elemento di valutazione il cui enunciato rimane indefinito o vago nella giurisprudenza di Strasburgo deve corrispondere il più grande rispetto per il margine di valutazione equivalente di cui ogni Stato ha il diritto di beneficiare senza timore di essere in seguito sconfessato dalla Corte.

155. Il Governo si sofferma poi a spiegare i criteri utilizzati nel diritto italiano in materia di pregiudizio morale.

Secondo la legge Pinto, solo gli anni che superano la durata media che si possa considerare ragionevole devono essere presi in considerazione per la valutazione del danno. Inoltre l'esistenza del danno morale non deriva implicitamente dalla constatazione di violazione. Al contrario, il danno morale deve essere determinato e provato conformemente alle disposizioni pertinenti del codice civile. La Corte di cassazione ha però affermato che il danno morale era una conseguenza automatica della constatazione della violazione del termine ragionevole, e che il ricorrente non

aveva da ora in poi bisogno di dimostrarlo. Secondo la alta giurisdizione, tocca allo Stato dimostrare il contrario, cioè fornire la prova, se del caso, che il temine di attesa esorbitante di una sentenza giudiziaria non abbia causato ansia o disagio, ma che sia stato al contrario di vantaggio per la parte ricorrente, o che la parte ricorrente fosse consapevole di aver intrapreso un processo o abbia dato prova di aver resistito in un grado di giudizio sulla base di argomentazioni erranee (Corte di cassazione 29.3 – 11.5.2004 n. 8896), come, per esempio, allorché sapeva per certo sin dall’inizio che non aveva alcuna possibilità di successo.

156. Il Governo fa infine osservare che ai sensi dell’articolo 41 della Convenzione, la Corte accorda un’equa soddisfazione quando è opportuno, e talvolta afferma che è sufficiente la constatazione di violazione. Questa possibilità dovrebbe essere accordata anche agli Stati, che devono allo stesso modo poter modulare le indennità da accordare e perfino non accordare alcuna indennità in certi casi.

157. Il Governo chiede in seguito alla Corte di esplicitare i diversi elementi del ragionamento che la conducono alle sue decisioni, sia nelle parti concernenti la violazione sia per ciò che riguarda l’equa soddisfazione. Ritiene che sulla linea delle giurisdizioni nazionali la Corte dovrebbe indicare, in ogni fattispecie, il numero di anni che deve essere considerato come “normale” per grado di processo, e la durata che può essere accettabile in funzione della complessità della causa, l’estensione dei ritardi imputabili a ogni parte, il peso della posta in gioco del processo, l’esito di questo ed il criterio di calcolo dell’equa soddisfazione che deriva da questi elementi.

158. In udienza, il Governo ha indicato, infine, che per quanto riguardava le spese di procedura, i ricorrenti non avevano ottenuto che un rimborso parziale dal giudice, perché una delle parti citate in giudizio non aveva legittimazione.

159. Per tutti questi motivi, il Governo ritiene che i ricorrenti non debbano essere più considerati “vittime” della violazione riguardante la durata eccessiva del processo.

## **b) I ricorrenti**

160. I ricorrenti si ritengono comunque “vittime” della violazione presunta, nella misura in cui la somma che è stata loro concessa dalla Corte d’appello è irrisoria e si discosta eccessivamente dai livelli di indennità accordati dalla Corte.

161. Riferendosi alla sentenza *Holzinger c. Austria* (n. 1) (n. 2345/94, § 21, CEDU 2001-I), i ricorrenti sostengono che la Corte abbia il potere di valutare l’ammontare dell’indennità ottenuta a livello nazionale per giudicare la loro qualità di vittime. Così facendo, può paragonare questa somma con quella che avrebbe concesso a titolo di equa soddisfazione.

162. I ricorrenti contestano la tesi secondo la quale, una volta constatata la violazione del principio del “termine ragionevole”, può esserci una mancanza di indennizzo. Secondo loro, allorché il giudice conclude per la durata eccessiva del processo, ciò implica che si è “rubato del tempo” agli interessati. Ora, poiché questo tempo non può essere restituito, s’impone un indennizzo pecuniario, senza il quale la violazione permane. A questo riguardo, i ricorrenti parlano di “danno minimo” che deriva implicitamente dalla constatazione della violazione e che sarebbe uguale per tutti. A questa somma minima, bisognerebbe in seguito aggiungere delle somme che tengano conto di altri fattori, quali la posta in gioco per l’interessato(a), da valutarsi caso per caso.

163. Dato che il ricorso introdotto dalla legge Pinto è unicamente indennitario e che manca di qualsiasi criterio che consenta di prevenire la violazione, i ricorrenti sostengono che l’indennità – perché sia considerata suscettibile di riparare il danno presunto – deve essere di un livello sufficiente, cioè deve presentare un rapporto ragionevole con le cifre accordate dalla corte.

D’altronde, i ricorrenti fanno osservare che le somme accordate dai giudici nazionali nelle cause di diffamazione o di lesioni sono nettamente più elevate delle somme concesse dalla Corte a titolo di danno morale nelle cause di durata del processo.

164. In conclusione, un paragone fra l'indennità ricevuta a livello nazionale e le somme concesse dalla Corte a titolo di equa soddisfazione è non solo possibile, ma anche necessario.

165. I ricorrenti fanno osservare che nel loro caso, l'indennità che è stata loro accordata in conformità con la legge Pinto era di 2.450 EUR, somma che, secondo la Camera, corrisponde al 10% circa della somma che la Corte avrebbe concesso in un caso simile. Inoltre, le spese processuali poste a loro carico sono di 1.500 EUR, più 20% di IVA (tassa sul valore aggiunto) e 2% di CAP (contributi alla cassa di previdenza degli avvocati), cioè di 1.834 EUR. Conseguentemente, l'indennità realmente accordata, una volta dedotte le spese processuali, ammonta a 614,00 EUR, e cioè a 153,50 EUR ciascuno.

### **3. I terzi interventori**

#### **a) I governo ceco**

166. Secondo il Governo ceco, la Corte dovrebbe limitarsi a verificare la conformità alla Convenzione delle conseguenze che derivano dalle scelte di politica giurisprudenziale operate dalle giurisdizioni interne e tale verifica dovrebbe essere più o meno rigorosa in funzione del margine di valutazione che la Corte accorda alle autorità nazionali. Dovrebbe unicamente assicurarsi che le autorità interne, conformemente all'articolo 13 della Convenzione, rispettino i principi che si evincono dalla sua giurisprudenza o applichino le disposizioni nazionali in modo di permettere agli interessati di beneficiare di un livello di protezione – dei loro diritti e delle loro libertà garantiti dalla Convenzione – superiore o equivalente a quello di cui beneficerebbero se le autorità interne applicassero direttamente le disposizioni della Convenzione. La Corte non dovrebbe superare questo limite se non nel caso in cui i risultati a cui le autorità interne sono pervenute appaiono chiaramente arbitrari.

167. Il Governo ceco ammette che il carattere adeguato della somma concessa a livello interno è uno dei criteri di effettività di un ricorso indennitario ai sensi dell'articolo 13. Tuttavia, considerato l'ampio margine di cui dovrebbe beneficiare la Parti contraenti nell'esecuzione dell'articolo 13, ritiene che la Corte non dovrebbe in seguito esercitare che un "controllo limitato", dunque confinato alla verifica che le autorità nazionali non abbiano viziato di un "manifesto errore di valutazione" il loro apprezzamento del danno morale causato dalla durata eccessiva di un procedimento giudiziario.

168. Peraltro il Governo ceco, che vuole dotare il suo paese di una via di ricorso indennitario oltre al ricorso di natura preventiva già esistente, chiede alla Corte di fornire delle direttive di massima a questo riguardo affinché sia messo in opera un ricorso che non si presta a contestazione sotto il profilo della sua efficacia.

#### **b) Il governo polacco**

169. Per il Governo polacco, la valutazione delle circostanze della fattispecie al fine di sapere se vi è stato un superamento del "termine ragionevole" fa parte dell'esame degli elementi di prova condotto dalle giurisdizioni nazionali. Ci si può dunque chiedere in che misura un organo sovranazionale può intervenire in questo processo. E' peraltro comunemente ammesso che, nella maggior parte dei casi, i fatti sono stabiliti dalle giurisdizioni nazionali e che il compito della Corte si limita all'esame della conformità dei fatti con la Convenzione. Sembra che nella sua giurisprudenza la Corte si sia limitata a verificare se la giurisdizione nazionale che delibera nel quadro del processo interno in precedenza da essa stessa approvato aveva correttamente applicato le regole generali al caso concreto. Ora, in assenza di indicazioni precise che consentano di valutare le circostanze e di calcolare l'ammontare dell'indennizzo, non vi è alcun motivo di contestare le decisioni delle giurisdizioni nazionali. Conviene a questo riguardo non dimenticare la libertà di cui gode il giudice nazionale nella valutazione dei fatti e degli elementi di prova.

170. Inoltre nelle circostanze molto particolari di certe cause, la sola constatazione di una violazione è sufficiente a rispondere all'esigenza di ricorso effettivo e costituisce un indennizzo sufficiente.

Questa regola è stata chiaramente stabilita nella giurisprudenza della Corte concernente altri articoli della Convenzione. Inoltre, in certi casi, la durata eccessiva del processo può essere favorevole alle parti ed un eventuale indennizzo a questo titolo sarebbe dunque estremamente contestabile.

### **c) Il governo slovacco**

171. Per il Governo slovacco, la Corte dovrebbe adottare lo stesso approccio che ha quando valuta il carattere equo di un processo, problema per il quale ritiene che non le competa di conoscere gli errori di fatto o di diritto che sarebbero stati commessi da una giurisdizione interna, salvo se e nella misura in cui potrebbero aver leso i diritti e le libertà salvaguardate dalla Convenzione. D'altronde, se la Convenzione garantisce all'articolo 6 il diritto ad un processo equo, non per questo regola l'ammissibilità delle prove o la loro valutazione, materia che compete quindi precipuamente al diritto interno e alle giurisdizioni nazionali. Così, allorché esamina le

decisioni delle giurisdizioni nazionali relative alle somme concesse per il danno morale derivante dalla lentezza di un processo, la Corte dovrebbe lasciare uno spazio sufficiente al potere discrezionale dei tribunali a questo riguardo, in quanto questi si pronunciano sui ritardi dei processi secondo gli stessi suoi criteri – pur essendo meglio collocati per analizzarne le cause e le conseguenze e dunque per determinare il danno morale equitativamente.

172. Il Governo slovacco nota che le sentenze della Corte costituzionale slovacca concernenti i ritardi dei processi sono molto più dettagliate delle sentenze della Corte. Allorché la Corte esamina le sentenze delle giurisdizioni nazionali concernenti le somme concesse per danno morale, dovrebbe chiedersi unicamente se queste decisioni sono manifestamente arbitrarie e ingiuste, e non se le somme accordate dalla Corte nelle circostanze analoghe sono nettamente superiori. D'altronde, il governo slovacco trova logico che le somme concesse dalle giurisdizioni nazionali per la lentezza del processo siano inferiori alle somme concesse dalla Corte, tenuto conto del fatto che le persone lese possono ottenere un indennizzo effettivo e rapido nel loro paese senza dover adire questa autorità internazionale.

## **4. Considerazioni della Corte**

### **a) Richiamo del contesto particolare delle cause di eccessiva durata dei giudizi**

173. Innanzitutto, la Corte osserva che essa deve rispondere alle osservazioni di diversi governi riguardanti la mancanza di precisione nelle sue sentenze per quanto riguarda sia le ragioni che inducono alla constatazione della violazione, sia le somme concesse per danno morale.

174.°Essa tiene a precisare che, se è stata portata a pronunciarsi su altrettanti casi riguardanti la durata della procedura, ciò dipende dal fatto che alcune Parti contraenti hanno mancato, nel corso degli atti, di adeguarsi all'esigenza del « termine ragionevole » stabilito dall'art. 6.1, e non hanno previsto delle vie di ricorso interne per questo genere di ricorso.

175. La situazione è aggravata dal fatto che da alcuni paesi, tra cui l'Italia, provengono un gran numero di ricorsi. La Corte ha già avuto occasione di sottolineare le serie difficoltà provocate dall'incapacità dello Stato italiano di risolvere la situazione. Al riguardo, essa si esprime nel modo seguente:

« La Corte sottolinea, inoltre, di aver reso dal 25 giugno 1987, data della sentenza *Capuano c. Italia* (serie A n. 119), 65 sentenze dichiarative di violazione dell'art. 6.1 per procedimenti protrattisi oltre il « termine ragionevole » davanti ai tribunali civili di diverse regioni italiane. Analogamente, in applicazione dei vecchi artt. 31 e 32 della Convenzione, più di 1.400 rapporti della Commissione hanno dato luogo a constatazioni, da parte del Comitato dei Ministri, di violazione dell'art. 6 da parte dell'Italia per la medesima ragione.

La reiterazione delle violazioni constatate dimostra che vi è un accumulo di inadempienze di identica natura e molto numerose perché si possa considerarle incidenti isolati. Tali inadempienze riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di nessuna via di ricorso interna.



Tale acumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione. °» (Bottazzi c. Italia [GC], no 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, Ferrari c. Italia [GC], no 33440/96, § 21, 28 luglio 1999 ; A.P. c. Italia [GC], no 5265/97, § 18, 28 luglio 1999 ; Di Mauro c. Italia [GC], no 34256/96, § 23, CEDH 1999-V).

176. Anche la Corte, così come la Commissione, dopo avere per diversi anni valutato le cause dei ritardi imputabili alle parti nel quadro delle norme processuali italiane, è stata costretta a riformare la redazione delle sue sentenze e decisioni, cosa che le ha permesso di pronunciare dopo il 1999 più di 1.000 sentenze contro l'Italia in materia di durata dei procedimenti civili. Ora, un tale approccio ha reso necessario, per la determinazione del danno morale nel quadro dell'applicazione dell'art. 41, stabilire un tariffario basato sull'equità, al fine di pervenire a risultati equivalenti in casi simili. Tutto ciò ha portato la Corea dei livelli di indennizzo che sono più elevati rispetto a quelli praticati dagli organi della Convenzione prima del 1999, e che possono differire da quelli applicati in caso di constatazione di altre violazioni. Questo aumento, lungi dal rivestire un carattere punitivo, aveva una duplice finalità: da un lato, mirava a sollecitare lo Stato a trovare una soluzione appropriata e accessibile per tutti e, d'altro lato, permetteva ai ricorrenti di non essere penalizzati a causa della mancanza di vie di ricorso interne.

177. La Corte tiene ugualmente a sottolineare che essa mantiene lo stesso orientamento per quanto riguarda la valutazione dei ritardi in materia di equa soddisfazione. Quanto problema del superamento del termine ragionevole, ricorda che si deve avere riguardo alle circostanze della causa e ai criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza, in particolare la complessità della questione, il comportamento del ricorrente e quello delle autorità competenti, nonché la posta in gioco per l'interessato (vedere, tra le molte altre, la sentenza *Comingersoll c. Portogallo* citata, § 19). Inoltre, un'analisi

più attenta delle numerose sentenze successive alla *Bottazzi* permetterà al Governo di capire la logica interna sottostante alle decisioni della Corte relative agli indennizzi concessi nelle sue decisioni, in cui gli importi variano esclusivamente in funzione delle circostanze particolari di ciascuna causa.

## **b) Principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte**

178. Quanto alle osservazioni riguardanti il principio di sussidiarietà, ivi comprese quelle formulate dai terzi interventori, la Corte sottolinea che ai sensi dell'art. 34 della Convenzione essa « può essere investita da una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica (...) che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli (...) »

179. La Corte ricorda che spetta in primo luogo alle autorità nazionali porre rimedio ad una lamentata violazione della Convenzione. A questo proposito, il problema di sapere se un ricorrente può pretendersi vittima di una lamentata mancanza si pone in tutti gli stadi della procedura con riguardo alla Convenzione (*Bourdov c. Russia*, no 59498/00, § 30, CEDH 2002-III).

180. La Corte ricorda altresì che una decisione o misura favorevole al ricorrente non è sufficiente, in principio, a negargli la qualità di «vittima», a meno che le autorità nazionali abbiano riconosciuto espressamente o nella sostanza, e successivamente riparato, la violazione della Convenzione (vedere, per esempio, *Eckle c. Germania*, sentenza del 15 luglio 1982, serie A no 51, p. 32, §§ 69 e successivi., *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, Raccolta 1996-III, p. 846, § 36, *Dalban c. Romania* [GC], no 28114/95, § ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) 45 44, CEDH 1999-VI et *Jensen c. Danimarca* (dec.), no 48470/99, CEDH 2001-X).

181. Il problema di sapere se una persona può ancora pretendersi vittima di una lamentata violazione della Convenzione comporta essenzialmente per la Corte dedicarsi a un esame ex post facto della situazione della persona interessata. Come essa ha già stabilito in altri casi di durata della procedura, il fatto di sapere se la persona interessata ha ottenuto un risarcimento per il danno che gli è stato provocato - comparabile con l'equa soddisfazione di cui parla l'art. 41 della Convenzione -

riveste importanza. Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, quando le autorità nazionali hanno constatato una violazione e la loro decisione costituisce un rimedio appropriato e sufficiente per quella violazione, la parte interessata non può più considerarsi vittima ai sensi dell'art. 34 della Convenzione (Holzinger c. Austria(no 1), no 23459/94, § 21, CEDH 2001-I).

182. In quanto le parti sembrano collegare il problema della qualità di vittima a quello più generale dell'efficacia del ricorso, e si augurano di avere delle direttive per creare le vie di ricorso interne più efficaci possibili, la Corte si propone di affrontare questo punto da una prospettiva più ampia, dando delle indicazioni certe sulle caratteristiche che dovrebbe presentare tale ricorso interno, fermo restando che, in questa categoria di cause, la possibilità per il ricorrente di pretendersi vittima dipenderà dalla riparazione che il ricorso interno gli avrà fornito.

183. °E' giocoforza constatare che il miglior rimedio in assoluto è, come in molti altri campi, la prevenzione. La Corte ricorda che ha affermato in molte occasioni che l'art. 6.1. obbliga gli Stati contraenti a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le loro giurisdizioni possano assolvere ad ognuna delle sue esigenze, in particolare per quanto riguarda il termine ragionevole (vedere, fra molte altre, Süßmann c. Germania, sentenza del 16 settembre 1996, Raccolta 1996-IV, p. 1174, § 55 e Bottazzi, sentenza citata, § 22). Quando un sistema giudiziario è deficitario a questo riguardo, la soluzione più efficace è costituita da un ricorso che permetta di far accelerare la procedura al fine di evitare una durata eccessiva. Un tale ricorso presenta un vantaggio indiscutibile rispetto a un ricorso esclusivamente indennitario poiché esso evita che si possano verificare delle successive violazioni nella stessa procedura e non si limita ad operare esclusivamente a posteriori come fa un ricorso indennitario, quale quello previsto per esempio dalla legge italiana.

184. La Corte ha riconosciuto numerose volte a questo tipo di ricorso un carattere « effettivo » nella misura in cui permette di accelerare la decisione della giurisdizione interessata (vedere, tra le altre, Bacchini c. Svizzera (dec.), no 62915/00, 21 giugno 2005 ; Kunz c. Svizzera (dec.), no 623/02, 21 giugno 2005 ; Fehr et Lauterburg c. Svizzera (dec.), no 708/02 e 1095/02, 21 giugno 2005 ; Holzinger (no 1) (citata § 22), Gonzalez Marin c. Spagna r46 ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) (dec.), no 39521/98, CEDH 1999-VII e Tomé Mota c. Portogallo (dec.), no 32082/96, CEDH 1999-IX).

185. E' anche evidente che, per i paesi in cui già esistano delle violazioni collegate alla durata dei procedimenti, un ricorso tendente esclusivamente ad accelerare la procedura, se è auspicabile per il futuro, può non essere sufficiente per rimediare una situazione in cui è manifesto che la procedura si è già protratta per un periodo eccessivo.

186. Diversi tipi di ricorso possono rimediare alla violazione nel modo appropriato. La Corte lo ha già affermato in materia penale giudicando soddisfacente la considerazione della durata della procedura per concedere una riduzione della pena in modo espresso e misurabile (Beck c. Norvegia, no 26390/95, § 27, 26 giugno 2001).

Inoltre, alcuni Stati, quali l'Austria, la Croazia, la Spagna, la Polonia e la Repubblica slovacca, lo hanno peraltro perfettamente capito, scegliendo di combinare due tipi di ricorso, l'uno tendente ad accelerare la procedura, e l'altro di natura indennitaria (vedere, per esempio, Holzinger (no 1) (citata § 22) ; Slavicek c. Croazia (dec.), no 20862/02, CEDH 2002-VII ; Fernandez-Molina Gonzalez e altri c. Spagna (dec.), no 64359/01, CEDH 2002-IX ; Michalak c. Polonia (dec.), no 24549/03, 1 marzo 2005 ; Andrášik e altri c. Slovacchia (dec.), nos 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 e 68563/01, CEDH 2002-IX).

187. Tuttavia, gli Stati possono ugualmente scegliere di non creare che un ricorso indennitario, come ha fatto l'Italia, senza che questo ricorso possa essere considerato carente di efficacia (Mifsud, sentenza citata).

188. La Corte ha già avuto occasione di ricordare nella sentenza Kudla (cit., §§ 154-155) che, nel rispetto delle esigenze della Convenzione, gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda il modo di garantire agli individui il ricorso previsto dell'art. 13

e di conformarsi all'obbligo che deriva loro da questa disposizione della Convenzione. Ha ugualmente insistito sul principio di sussidiarietà affinché i cittadini non siano più sistematicamente costretti a sottoporle delle richieste che avrebbero potuto, in prima istanza e, secondo lei, in maniera più appropriata, essere istruite all'interno del sistema legale nazionale.

189. Di conseguenza, allorché i legislatori o le giurisdizioni nazionali hanno accettato di svolgere il loro vero ruolo introducendo una via di ricorso interna, è evidente che la Corte debba trarne certe conseguenze.

Allorché uno Stato ha compiuto un passo significativo introducendo un ricorso indennitario, la Corte deve lasciargli un più ampio margine di apprezzamento perché possa organizzare tale ricorso interno in maniera coerente con il proprio sistema giuridico e le proprie tradizioni, in conformità con il livello di vita del paese. Il giudice nazionale, in particolare, potrà più facilmente riferirsi alle cifre accordate a livello nazionale per altri tipi di danno - quali danni fisici, quelli riguardanti la morte di un parente o quelli in materia di diffamazione - e fondarsi sulla sua intima convinzione anche se ciò porta alla concessione di somme inferiori a quelle fissate dalla Corte in affari simili.

190. In conformità alla sua giurisprudenza relativa all'interpretazione e all'applicazione del diritto interno, se, ai sensi dell'art. 19 della Convenzione, la Corte ha come compito di assicurare il rispetto degli obblighi risultanti dalla Convenzione per gli Stati contraenti, non è competente a conoscere gli errori di fatto o di diritto presumibilmente commessi da una giurisdizione, a meno che e nella misura in cui essi possono aver leso diritti e libertà protetti dalla Convenzione. Inoltre, spetta in primo luogo alle autorità nazionali, e in particolare alle Corti e ai Tribunali, interpretare e applicare il diritto interno (Jahn e altri c. Germania, sentenza citata, § 86).

191. La Corte è dunque chiamata a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato e applicato produce delle conseguenze conformi ai principi della Convenzione, quali interpretati dalla sua giurisprudenza.

Come ha molto giustamente rilevato la Corte di cassazione italiana, ciò è tanto più vero in quanto il diritto interno si riferisce esplicitamente alle disposizioni della Convenzione. Questo compito di verifica dovrebbe essere facilitato quando si tratta di Stati che hanno effettivamente inserito la Convenzione nel loro ordinamento giuridico, e che ne considerano le norme come direttamente applicabili, in quanto le giurisdizioni supreme di questi Stati si faranno carico, normalmente, di far rispettare i principi stabiliti dalla Corte.

Pertanto, un manifesto errore di valutazione da parte del giudice nazionale può anche derivare da una cattiva applicazione o interpretazione della giurisprudenza della Corte.

192. Il principio di sussidiarietà non significa che bisogna rinunciare a ogni controllo sul risultato ottenuto per aver usato le vie di ricorso interne, altrimenti i diritti garantiti dall'art 6 sarebbero svuotati di ogni contenuto. A questo riguardo, bisognerebbe ricordare che la Convenzione ha per scopo quello di proteggere diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi (Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania [GC], no 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII). L'osservazione vale in particolare per le garanzie previste dall'art. 6, considerata la particolare importanza che occupa, in una società democratica, il diritto a un processo equo, con tutte le garanzie previste da questa disposizione (vedere, *mutatis mutandis*, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein, sentenza citata, § 45).

### **c) Applicazione di questi principi**

193. Da quanto precede, consegue che spetta alla Corte verificare, da una parte, se vi è stato riconoscimento, da parte delle autorità, per lo meno nella sostanza, di una violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione, e d'altra parte se l'indennizzo può essere considerato come appropriato e sufficiente (vedi, in particolare, Normann c. Danimarca (dec.), no 44704/98,

14 giugno 2001, Jensen et Rasmussen c. Danimarca (dec.), no 52620/99, 20 marzo 2003, e Nardone c. Italia (dec.), no 34368/02, 25 novembre 2004.)

## **i. La constatazione della violazione**

194. La prima condizione, e cioè la constatazione della violazione da parte delle autorità nazionali, non è in contestazione poiché, anche se una Corte d'appello dovesse concedere una indennità senza aver prima espressamente accertato la violazione, si dovrebbe ritenere che questo accertamento è stato sostanzialmente effettuato, in quanto, secondo la legge Pinto, la Corte d'appello non può accordare una somma se non quando è stato superato il termine ragionevole (Capogrossi c. Italia (dec.), no 62253/00, 21 ottobre 2004).

## **ii. Le caratteristiche della riparazione**

195. Quanto alla seconda condizione, e cioè la riparazione adeguata e sufficiente, la Corte ha già stabilito che, anche se un ricorso è «effettivo», in quanto consente sia di accelerare la decisione delle giurisdizioni adite, sia di fornire alle parti una riparazione adeguata per i ritardi già lamentati, questa conclusione non è valida che nella misura in cui l'azione indennitaria

costituisca essa stessa un ricorso efficace, adeguato ed accessibile, che permetta di sanzionare la durata eccessiva di un procedimento giudiziario (sentenza Mifsud citata).

Non si può in effetti escludere che la lentezza eccessiva del ricorso indennitario non ne comprometta il carattere adeguato (Paulino Tomas c. Portogallo (dec.), no 58698/00, CEDH 2003-VIII, Belinger c. Slovenia, (dec.), no 42320/98, 2 ottobre 2001 e, *mutatis mutandis*, Öneriyıldız c. Turchia [GC], no 48939/99, § 156, CEDH 2004-XII).

196. Al riguardo, la Corte richiama la sua giurisprudenza, secondo cui il diritto di accesso a un tribunale garantito dall'art. 6.1. della Convenzione sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziale definitiva e obbligatoria possa rimanere inattuata a danno di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giurisdizione sia, deve essere considerata come parte integrante del « processo » ai sensi dell'art. 6 (vedere, in particolare, Hornsby c. Grecia, sentenza del 19 marzo 1997, Raccolta 1997-II, pp. 510-511, § 40 e succ. ; Metaxas c. Grecia, no 8415/02, § 25, 27 maggio 2004).

197. La Corte ha sottolineato, in cause di durata di giudizi civili, che l'esecuzione è la seconda fase della procedura di merito e che il diritto rivendicato trova la sua effettiva soddisfazione solo nel momento dell'esecuzione (vedere, tra le altre, Di Pede c. Italia e Zappia c. Italia, sentenza del 26 settembre 1996, Raccolta 1996-IV, rispettivamente p. 1384, §§ 22, 24 e 26, e pp. 1411-1412, §§ 18, 20, 22 ; e, *mutatis mutandis*, Silva Pontes c. Portogallo, 23 marzo 1994, serie A no 286-A, p. 14, § 33).

198. La Corte ha affermato, inoltre, che non è opportuno richiedere a un individuo che ha ottenuto un credito contro lo Stato come risultato di una procedura giudiziaria di intraprendere in seguito una procedura di esecuzione forzata per ottenere la soddisfazione. Ne consegue che il versamento tardivo delle somme dovute al ricorrente a seguito della procedura di esecuzione forzata non potrebbe rimediare al prolungato rifiuto delle autorità nazionali di conformarsi alla sentenza, e non costituisce una riparazione adeguata (Metaxas, sent. cit., § 19, e Karahalios c. Grecia, no 62503/00, § 23, 11 dicembre 2003). D'altronde alcuni Stati, quali la Slovacchia e la Croazia, hanno persino previsto un termine di pagamento, e cioè rispettivamente due e tre mesi (Andrášik e altri c. Slovacchia e Slavicek c. Croazia, dec. cit.).

La Corte può ammettere che un'amministrazione possa aver bisogno di un lasso di tempo prima di procedere a un pagamento; comunque, trattandosi di un ricorso indennitario tendente a rimediare alle conseguenze dell'eccessiva durata delle procedure, tale lasso di tempo non dovrebbe in genere superare sei mesi a partire dal momento in cui la statuizione di indennizzo diviene esecutiva.

199. Come la Corte ha già abbondantemente ripetuto, un'autorità dello Stato non potrebbe addurre a pretesto la mancanza di risorse per onorare un debito fondato su una decisione di giustizia (vedere, tra numerosi altri precedenti, Bourdov, sentenza citata, § 35).

200. Per quanto riguarda il problema di avere un ricorso indennitario che rispetti l'esigenza di un termine ragionevole, è del tutto concepibile che le regole di procedura applicabili non siano esattamente le stesse che si applicano nei casi di risarcimento ordinari. Spetta a ciascuno Stato determinare, in funzione delle regole applicabili nel suo sistema giudiziario, quale sia la procedura più indicata per rispondere al carattere « effettivo » che deve rivestire il ricorso, purchè tale procedura sia adeguata ai principi di equità garantiti dall'art. 6 della Convenzione.

201. Infine, la Corte trova ragionevole che in questo tipo di procedura, in cui lo Stato, a causa della cattiva organizzazione del suo sistema giudiziario, costringe in qualche modo i cittadini a intraprendere un ricorso indennitario, le regole in materia di spese processuali possano esser differenti e così consentire loro di non sostenere dei carichi eccessivi quando la loro domanda è fondata. Potrebbe sembrare paradossale che lo Stato, per mezzo di varie imposte - prima della proposizione della domanda o dopo la sentenza - riprenda con una mano ciò che ha concesso con l'altra per riparare ad una violazione della Convenzione. Queste spese non dovrebbero nemmeno essere eccessive e costituire un limite irragionevole al diritto a intentare una tale azione risarcitoria, e pertanto una violazione al diritto di accesso a un tribunale. Su questo punto, la Corte nota che in Polonia le spese processuali dovute da un ricorrente per intraprendere una domanda risarcitoria gli vengono rimborsate se il suo ricorso si rivela fondato (Charzyński c. Polonia (dec.), no 15212/03, che sarà pubblicata CEDU 2005).

202. Quanto alla violazione dell'esigenza del termine ragionevole, una delle caratteristiche dell'indennizzo idoneo a far perdere al ricorrente la sua qualità di vittima riguarda l'importo che gli è stato concesso all'esito del ricorso interno. La Corte ha già avuto occasione di stabilire che lo status di vittima di un ricorrente può dipendere dall'ammontare dell'indennizzo che gli è stato accordato a livello nazionale per la situazione di cui si lamenta davanti alla Corte (Normann c. Danimarca (dec.), no 44704/98, 14 giugno 2001, Jensen e Rasmussen c. Danimarca, decisione citata).

203. Per quanto riguarda il danno materiale, la giurisdizione interna è chiaramente più adatta a determinarne l'esistenza e il quantum. Questo punto d'altronde non è stato contestato nè dalle parti nè dagli interventori.

204. Quanto al danno morale, la Corte - come la Corte di cassazione italiana (vedi la sua sentenza n. 8568/05, paragrafo 70 sopra cit.) - considera come punto di partenza la presunzione semplice, che ammette prova contraria, secondo cui la durata eccessiva di una procedura determina un danno morale. La Corte ammette anche che, in alcuni casi, la durata della procedura non determina che un danno morale minimo, o nullo (Nardone c. Italia, decisione citata). Il giudice interno dovrà allora giustificare la sua decisione motivandola adeguatamente.

205. Inoltre, secondo la Corte, il livello di indennizzo dipende dalle caratteristiche e dall'effettività del ricorso interno.

206. La Corte può anche accettare perfettamente bene che uno Stato che si è dotato di diversi ricorsi, di cui uno tendente ad accelerare la procedura e uno di natura indennitaria, e le cui decisioni, conformemente alla tradizione giuridica e al livello di vita del paese, sono rapide, motivate, ed eseguite con celerità, accordi delle somme che, pur essendo inferiori a quelle stabilite dalla Corte, non sono irragionevoli (Dubjakova c. Slovacchia (dec.), no 67299/01, 10 ottobre 2004).

Ciononostante, quando le esigenze sopra indicate non sono state tutte rispettate dal ricorso interno, è possibile che l'ammontare a partire dal quale la parte in causa potrà ancora pretendersi « vittima » sia più elevata.

207. E' ugualmente concepibile che il giudice che determina l'ammontare dell'indennizzo riconoscerà anche il proprio ritardo e conseguentemente, al fine di non penalizzare ulteriormente il ricorrente, accordi una riparazione particolarmente elevata al fine di compensare questo ritardo supplementare.

### **iii. L'applicazione al caso di specie**

208. Il termine di quattro mesi previsto dalla legge Pinto rispetta l'esigenza di celerità prevista da un ricorso effettivo. Nella specie, l'esame del ricorso « Pinto » da parte della Corte d'appello di Reggio Calabria è durato dal 18 aprile 2002 al 27 luglio 2002, ossia meno di quattro mesi, cosa che è conforme alla durata fissata dalla legge.

209. Nella presente causa, i ricorrenti non hanno allegato ritardi nel pagamento dell'indennità accordata. La Corte insiste ugualmente sul fatto che, per essere efficace, un ricorso indennitario deve essere accompagnato da disposizioni finanziarie adeguate affinché possa essere data esecuzione, nei sei mesi successivi la data del deposito in cancelleria, alle decisioni di indennizzo delle Corti d'appello, che, secondo la legge Pinto, sono immediatamente esecutive (art. 3 § 6 della legge Pinto, paragrafo 62 sopra cit.).

210. Per quanto riguarda le spese processuali, i ricorrenti hanno dovuto sopportare delle spese corrispondenti a circa due terzi dell'indennità concessa. A questo riguardo, la Corte ritiene che l'ammontare delle spese processuali, e particolarmente alcune spese fisse (come quelle relative alla registrazione della sentenza), possono ridurre fortemente gli sforzi fatti dai ricorrenti per ottenere un indennizzo.

211. Per valutare l'importo dell'indennizzo concesso dalla Corte d'appello, la Corte esamina, in base agli elementi di cui dispone, ciò che essa avrebbe accordato nella stessa situazione per il periodo preso in considerazione dalla giurisdizione interna.

212. Secondo i documenti prodotti dalle parti per l'udienza, non vi è sproporzione, in Italia, tra le somme versate a titolo di danno morale agli eredi in caso di morte di un parente, o quelle concesse per danni fisici o ancora in materia di diffamazione, e gli importi concessi generalmente dalla Corte ai sensi dell'art. 41 nelle cause di durata delle procedure. Così, il livello di indennizzo generalmente accordato dalle Corti d'appello nel quadro dei ricorsi Pinto non può essere giustificato da questo genere di considerazioni.

213. Anche se il metodo di calcolo previsto dal diritto interno non corrisponde esattamente ai criteri enunciati dalla Corte, una analisi della giurisprudenza dovrebbe permettere la concessione da parte delle Corti d'appello di somme che non sono irragionevoli in rapporto a quelle attribuite dalla Corte in cause simili.

214. Nella specie, la Corte rileva che la Corte d'appello non ha detto che il comportamento dei ricorrenti abbia avuto una influenza significativa sulla durata delle procedure. Essa non ha neanche rilevato che la causa fosse di natura molto complessa. Nella sua decisione, essa ha considerato solo la durata eccessiva, valutata in tre anni e sei mesi, e la posta in gioco nella causa. La Corte ricorda che la posta in gioco non si può apprezzare prendendo unicamente in considerazione il risultato finale, altrimenti le procedure ancora pendenti non avrebbero valore. Si deve tenere conto dell'interesse globale della causa per il ricorrente.

Quanto all'importo accordato, sembrerebbe che attribuendo 2.450 € per tre anni e mezzo di ritardo, la tariffa annua sia di 700 € , ossia 175 € per ciascun ricorrente. La Corte osserva che questo importo rappresenta all'incirca il 10% di quello che essa generalmente concede nelle cause italiane simili. Questo fatto da solo porta a un risultato manifestamente irragionevole rispetto alla sua giurisprudenza. La Corte si ripromette di tornare sulla questione a proposito dell'art. 41 (paragrafi 272-273 qui appresso)

215. In conclusione, ed avendo riguardo al fatto che diverse esigenze non sono state soddisfatte, la Corte ritiene che l'indennizzo è risultato insufficiente. Non essendo stata soddisfatta la seconda condizione, cioè un risarcimento appropriato e sufficiente, la Corte ritiene che i ricorrenti possano nella specie ritenersi sempre « vittime » di una violazione dell'esigenza del « termine ragionevole ».

216. Pertanto, questa eccezione del Governo deve essere ugualmente rigettata.

### **C. L'osservanza dell'art. 6.1 della Convenzione**

217. Nella sua sentenza, la Camera ha concluso per la violazione dell'articolo 6 § 1 perché la durata del processo non rispondeva all'esigenza del "termine ragionevole" e vi era ancora una manifestazione della pratica citata nella sentenza Bottazzi (§§ 69-70 della sentenza della Camera).

218. I ricorrenti lamentano l'ammontare irrisorio dei danni concessi. Inoltre non vedono come la legge Pinto potrebbe prevenire il ripetersi delle violazioni e ricordano che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ritiene che in Italia la situazione riguardante le cause sulla durata dei processi è ancora molto grave. Di conseguenza chiedono alla Grande Camera di confermare la formulazione della sentenza della Camera.

219. Il Governo contesta la formulazione adottata nella sentenza Bottazzi (supra §22) per quanto riguarda l'esistenza di una "pratica" contraria alla Convenzione, poiché nella fattispecie non vi sarebbe tolleranza da parte dello Stato, avendo questo preso numerose misure, tra cui la legge Pinto, per prevenire il ripetersi delle violazioni.

### **1. Periodo da prendere in considerazione**

220. La Corte ricorda che dalla sua giurisprudenza relativa all'intervento di terzi nelle procedure civili si ricava la seguente distinzione : quando un ricorrente è intervenuto nella procedura interna esclusivamente a proprio nome, il periodo da prendere in considerazione comincia a decorrere da quella data, mentre, se il ricorrente si è costituito parte nella causa nella qualità di erede, può lamentarsi di tutta la durata della procedura (vedere, da ultimo, M. Ö. c. Turchia, no 26136/95, § 25, 19 maggio 2005).

221. Il periodo da prendere in considerazione è dunque iniziato il 25.05.1990, con la introduzione del giudizio da parte di A. Scordino davanti alla Corte d'appello di Reggio Calabria, per concludersi il 7.12.1998, data del deposito in Cancelleria della sentenza della Corte di cassazione. Esso è dunque durato un po' più di otto anni e mezzo per due gradi di giudizio.

2. Carattere ragionevole della durata delle procedure 222. La Corte ha già ricordato le ragioni che l'hanno portata a concludere nelle quattro sentenze contro l'Italia del 28 luglio 1999 (Bottazzi, § 22, Ferrari, § 21, A.P., § 18, Di Mauro, § 23) per l'esistenza di una pratica in Italia (paragrafo 175 sopra cit.).

223. Essa rileva che, come sottolinea il Governo, da allora è stata introdotta una via di ricorso interna. Tuttavia, questa non ha risolto il problema di fondo, cioè il fatto che la durata dei processi in Italia continua ad essere eccessiva. I rapporti annuali del Comitato dei Ministri sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia (vedere, tra gli altri, il documento CM/Inf/DH(2004)23 revisionato e la Risoluzione Provvisoria ResDH(2005)114) non sembrano denotare molti importanti sviluppi in materia. Come i ricorrenti, la Corte non vede in che modo la creazione della via di ricorso interno « Pinto » permetta di eliminare le eccessive durate delle procedure. Essa ha certo evitato alla Corte di constatare queste violazioni, ma questo compito è stato semplicemente trasferito alle Corti d'appello già sovraccaricate. Inoltre, vista la sussistenza di specifiche divergenze tra la giurisprudenza della Corte di cassazione (paragrafi 63-70

sopra cit.) e quella della Corte, quest'ultima è stata nuovamente adita per pronunciarsi sull'esistenza di tali violazioni.

224. La Corte ricorda che l'art. 6.1. della Convenzione obbliga gli Stati contraenti a organizzare le loro giurisdizioni in modo da permettere loro di rispondere alle esigenze di questa disposizione, Essa tiene a riaffermare l'importanza che attribuisce al fatto che la giustizia non sia amministrata con ritardi tali da comprometterne l'efficacia e la credibilità (Bottazzi, sopra cit., § 22). La situazione dell'Italia a questo proposito non è abbastanza cambiata per rimettere in discussione la valutazione secondo la quale l'accumulo di violazioni costituisce una pratica incompatibile con la Convenzione.

225. La Corte nota che nella fattispecie la Corte d'appello ha constatato un superamento del termine ragionevole. Tuttavia, il fatto che la procedura « Pinto », esaminata nel suo insieme, non ha fatto

perdere ai ricorrenti la loro qualità di « vittime » costituisce una circostanza aggravante nel contesto della violazione dell'art. 6.1. per superamento del termine ragionevole. La Corte sarà dunque condotta a tornare su questa questione sotto il profilo dell'art. 41.

226. Dopo aver esaminato i fatti alla luce delle informazioni fornite dalle parti e della suddetta pratica, e tenuto conto della giurisprudenza in materia, la Corte ritiene che nella fattispecie la durata della procedura litigiosa sia eccessiva e non risponda all'esigenza del « termine ragionevole ».

227. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 6 § 1.

#### **IV. SULL'APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 46 E 41 DELLA CONVENZIONE**

##### **A. L'articolo 46 della Convenzione**

228. Ai sensi di questa disposizione:

« 1. Le alte Parti Contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione. »

1. L'indennità di espropriazione

229. Le conclusioni della Corte implicano in sé che la violazione del diritto dei ricorrenti, così come garantito dall'art. 1 del Protocollo n. 1, trae la sua origine da un problema molto diffuso e che deriva da una disfunzione della legislazione italiana, e che ha riguardato, e può ancora riguardare in futuro, un gran numero di persone. L'ostacolo ingiustificato all'ottenimento di una indennità di espropriazione « ragionevolmente in rapporto col valore del bene » non è stato causato da un incidente isolato, né è imputabile a una particolare svolta che hanno preso gli eventi nel caso degli interessati: esso risulta dall'applicazione di una legge riguardo a una categoria precisa di cittadini, e cioè le persone interessate dall'espropriazione di terreni.

230. L'esistenza e il carattere sistemico di questo problema non sono stati riconosciuti dalle autorità giudiziarie italiane. Ciononostante, alcuni passaggi delle sentenze della Corte costituzionale n. 223 del 1983 (paragrafo 55 supra) e n. 283 e n. 442 del 1993 (paragrafo 60 supra), nei quali essa invita il legislatore ad elaborare una legge che permetta un indennizzo sostanziale (serio ristoro) e giudica l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 compatibile con la Costituzione in ragione del suo carattere urgente e provvisorio, indicano che la alta giurisdizione ha individuato l'esistenza di un problema strutturale sottostante, al quale il legislatore dovrebbe trovare una soluzione.

Secondo la Corte i fatti della causa denotano una mancanza dell'ordinamento giuridico italiano, in conseguenza della quale una intera categoria di cittadini si sono visti, o continuano a vedersi, privati del diritto al rispetto dei loro beni. Essa ritiene altresì che le lacune del diritto individuate nella causa particolare dei ricorrenti possono dar luogo in futuro a molti ricorsi fondati, tenuto conto anche del fatto che il Testo unico sull'espropriazione ha codificato i criteri di indennizzo introdotti dall'art. 5 bis della L. n. 359 del 1992 (paragrafo 61, supra).

231. Nel quadro delle misure tendenti a garantire l'effettività de meccanismo stabilito dalla Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, il 12 maggio 2004, una Risoluzione (Res(2004)3) sulle sentenze che rivelano un problema strutturale sottostante, nella quale, dopo aver sottolineato l'interesse di aiutare lo Stato interessato a identificare i problemi sottostanti e le misure d'esecuzione necessarie (settimo paragrafo del preambolo), invita la Corte « a identificare nelle sentenze in cui essa accerta una violazione della Convenzione ciò che, secondo lei, costituisce un problema strutturale sottostante e la fonte di questo problema, in particolare quando è suscettibile di dar luogo a molti ricorsi, in modo da aiutare gli Stati a trovare la soluzione appropriata e il Comitato dei Ministri a controllare l'esecuzione delle sentenze » (paragrafo 1 della risoluzione). Questa risoluzione deve essere collocata nel contesto dell'aumento del carico di lavoro



della Corte, in ragione particolarmente di una serie di cause che derivano dalla stessa ragione strutturale o sistemica.

232. A questo proposito, la Corte richiama l'attenzione sulla Raccomandazione del Comitato dei ministri del 12 maggio 2004 (Rec(2004)6) sul miglioramento dei ricorsi interni, nella quale essa ha ricordato che, al di là dell'obbligo derivante dall'art. 13 di offrire a tutti coloro che abbiano una doglianza tutelabile un ricorso effettivo davanti una istanza nazionale, gli Stati hanno un obbligo generale di rimediare ai problemi sottostanti alle violazioni constatate. Sottolineando che il miglioramento dei ricorsi a livello nazionale, particolarmente in materia di cause ripetitive, dovrà parimenti contribuire a ridurre il carico di lavoro della Corte, il Comitato dei Ministri ha raccomandato agli Stati membri di riesaminare, a seguito delle sentenze della Corte che rivelano delle deficienze strutturali o generali nel diritto o nella pratica dello Stato, l'effettività dei ricorsi esistenti e, « se occorre, di mettere in opera dei ricorsi effettivi, al fine di evitare che delle cause ripetitive siano portate all'esame della Corte. ».

233. Prima di esaminare le domande di equa soddisfazione presentate dai ricorrenti ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, ed avuto riguardo alle circostanze della specie, nonché all'evoluzione del suo carico di lavoro, la Corte si propone di esaminare quali conseguenze possono essere tratte dall'art. 46 della Convenzione per lo Stato resistente. Essa ricorda che ai sensi dell'art. 46 le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive rese dalla Corte nelle cause alle quali esse sono parti, restando il Comitato dei Ministri incaricato di sorvegliare l'esecuzione di queste sentenze. Ne deriva specialmente che, quando la Corte accerta una violazione, lo Stato resistente ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme stabilite a titolo di equa soddisfazione previste dall'art. 41, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se occorre, individuali da inserire nel suo ordinamento giuridico interno al fine di far cessare la violazione accertata dalla Corte e di cancellarne per quanto possibile le conseguenze. Lo Stato resistente resta libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi con i quali adempirà al suo obbligo giuridico ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (Scozzari e Giunta c. Italia [GC], nos 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII ; Broniowski c. Polonia [GC], no 31443/96, § 192, CEDH 2004-V).

234. Inoltre, risulta dalla Convenzione, e particolarmente dal suo art. 1, che nel ratificare la Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a fare in modo che il loro diritto interno sia compatibile con quella (Maestri c. Italia [GC], no 39748/98, § 47, CEDH 2004-I).

235. La Corte ha già rilevato che la violazione accertata nella specie derivava da una situazione riguardante un gran numero di persone, e cioè la categoria di privati che hanno subito una espropriazione di terreno (paragrafi 99-104 *supra*). La Corte è già stata adita da qualche dozzina di ricorsi che sono stati presentati dalle persone interessate da una espropriazione alla quale si applicano i criteri di indennizzo impugnati. Ciò non è solo un fattore che aggrava la responsabilità dello Stato con riguardo alla Convenzione in ragione di una situazione passata o attuale, ma è anche una minaccia per la futura efficacia del sistema stabilito dalla Convenzione.

236. Sebbene in linea di principio non le spetti stabilire quali possono essere le misure di riparazione appropriate perché lo Stato resistente si adegui alle sue obbligazioni ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, con riguardo alla situazione di carattere strutturale da essa accertata, la Corte osserva che delle misure generali a livello nazionale si impongono senza alcun dubbio nel quadro dell'esecuzione della presente sentenza, misure che devono prendere in considerazione le numerose persone colpite. Inoltre, le misure adottate devono essere idonee a rimediare alla mancanza strutturale da cui deriva l'accertamento delle violazioni formulate dalla Corte, di modo che il sistema introdotto dalla Convenzione non sia compromesso da un gran numero di ricorsi provocati dalla stessa causa. Tali misure devono dunque prevedere un meccanismo che offra alle persone lese una riparazione per la violazione della Convenzione accertata dalla presente sentenza con riguardo ai ricorrenti. A questo proposito, la Corte si preoccupa di facilitare la soppressione rapida ed

effettiva di una disfunzione constatata nel sistema nazionale di protezione dei diritti dell'uomo. Una volta identificata tale mancanza, spetta alle autorità nazionali, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, adottare, ove occorra retroattivamente, (vedere le sentenze Bottazzi c. Italia [GC], no 34884/97, § 22, CEDU 1999-V, Di Mauro c. Italia [GC], no 34256/96, § 23, CEDU 1999-V, e la

Risoluzione provvisoria del Comitato dei Ministri ResDH(2000)135 del 25 ottobre 2000 (Durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia : misure di carattere generale) ; vedere altresì Brusco c. Italia (dec.), no 69789/01, CEDH 2001-IX, e Giacometti e altri c. Italia (dec.), no 34939/97, CEDH ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) 57 2001-XII), le misure di riparazione necessarie in conformità al principio di sussidiarietà della Convenzione, di modo che la Corte non debba reiterare la sua constatazione della violazione in una lunga serie di cause analoghe.

237. Per aiutare lo Stato resistente ad adempiere alle sue obbligazioni ai sensi dell'art. 46, la Corte ha cercato di indicare il tipo di misure che lo Stato italiano potrebbe prendere per porre fine alla situazione strutturale accertata nella specie. Essa ritiene che lo Stato resistente dovrebbe, prima di tutto, eliminare tutti gli ostacoli all'ottenimento di una indennità in rapporto ragionevole col valore del bene espropriato, e garantire anche con misure legali, amministrative e finanziarie appropriate la realizzazione effettiva e rapida del diritto in questione con riguardo ad altri richiedenti interessati da espropriazioni, in conformità ai principi di protezione dei diritti patrimoniali enunciati dall'art. 1 del Prot. n. 1, in particolare ai principi applicabili in materia di indennizzo (paragrafi 93-98 *supra*).

## **2. La durata eccessiva della procedura**

238. Davanti alla Corte sono attualmente pendenti centinaia di cause riguardanti le indennità concesse dalle Corti d'appello in base alla procedura « Pinto », prima del mutamento di giurisprudenza della Corte di cassazione.

In questi giudizi, si discute dell'ammontare dell'indennizzo e/o del ritardato pagamento delle somme in questione. Pur apprezzando la favorevole evoluzione della giurisprudenza italiana, e particolarmente della recente sentenza delle Sezioni Unite (paragrafo 68, *supra*), la Corte nota con rammarico che, se è stata corretta una deficienza fonte di violazioni, ne appare un'altra collegata alla prima: il ritardo nell'esecuzione delle decisioni. Essa non potrebbe insistere abbastanza sul fatto che gli Stati debbano dotarsi dei mezzi necessari e sufficienti perché siano garantiti tutti gli aspetti che permettono alla giustizia di essere effettiva.

239. Nella sua Raccomandazione del 12 maggio 2004 (Rec. (2004)6) il Comitato dei Ministri si è felicitato del fatto che la Convenzione faccia parte integrante dell'ordinamento giuridico interno di tutti gli Stati Parte, pur raccomandando agli Stati membri di assicurare l'esistenza e l'effettività di ricorsi italiani. A questo riguardo, la Corte tiene a sottolineare che, se l'esistenza di un ricorso è necessaria, essa non è in sé sufficiente. E' anche necessario che le giurisdizioni nazionali abbiano la possibilità in diritto interno di applicare direttamente la giurisprudenza europea, e che la conoscenza da parte loro di questa giurisprudenza sia facilitata dallo Stato in questione.

La Corte richiama su questo punto il contenuto della Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla pubblicazione e la diffusione negli Stati membri del testo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della giurisprudenza della Corte (Rec. (2002)13) del 18 décembre 2002) e sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nell'insegnamento universitario e la formazione professionale (Rec. (2004)4) del 12 maggio 2004), senza r58 ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) tralasciare la Risoluzione del Comitato dei ministri (Res. (2002)12) che istituisce la CEPEG (Commissione Europea per l'efficacia della Giustizia) e il fatto che al vertice di Varsavia del maggio 2005 i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno deciso di sviluppare le funzioni di valutazione e di assistenza della CEPEG.

Nella stessa Raccomandazione del 12.05.2004 (Rec.(2004)6) il Comitato dei Ministri ha ugualmente ricordato che gli Stati hanno in generale l'obbligo di rimediare ai problemi sottostanti le violazioni constatate.

240. Pur ribadendo che lo Stato resistente rimane libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere le modalità di adempiere ai suoi obblighi giuridici sotto il profilo dell'art. 46 della Convenzione, purché queste modalità siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (Broniowski c. Polonia [GC], no 31443/96, § 192, CEDH 2004-V), e pur senza stabilire le misure che devono essere prese dallo Stato resistente per adeguarsi ai suoi obblighi ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, la Corte attira la attenzione sulle condizioni indicate *supra* (paragrafi 173-216 *supra*) quanto alla possibilità per una persona di potersi ancora qualificare « vittima » in alcune categorie di cause.

La Corte invita lo Stato resistente ad adottare tutte le misure necessarie per fare in modo che le decisioni nazionali siano non solo conformi alla giurisprudenza della Corte ma anche eseguite nei sei mesi successivi al loro deposito in Cancelleria.

## **B. L'articolo 41 della Convenzione**

241. : Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

« Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

### **1. Danno materiale**

#### **a) La sentenza della Camera.**

242. Nella sua sentenza (paragrafi 111-112), la Camera ha affermato:

« La Corte constata che l'espropriazione subita dai ricorrenti rispettava la condizione legalità e non era arbitraria. L'atto del Governo italiano che la Corte ha ritenuto contrario alla Convenzione è una espropriazione che sarebbe stata legittima se un indennizzo ragionevole fosse stato versato. La Corte non ha concluso per l'illegalità dell'applicazione dell'imposta del 20% in quanto tale, ma ha tenuto conto di questo elemento nell'apprezzamento della causa. Infine, la Corte ha constatato la violazione del diritto a un processo equo dei ricorrenti in ragione dell'applicazione al loro caso dell'articolo 5 *bis*.

Tenuto conto di questi elementi, giudicando in equità, la Corte stima ragionevole accordare ai ricorrenti la somma di 410 000 EUR.»

#### **b) Tesi delle parti**

##### **i. I ricorrenti**

243. I ricorrenti chiedono una somma corrispondente alla differenza tra l'indennità che avrebbero percepito ai sensi della legge n. 2359 del 1865 e quella che è stata concessa loro conformemente all'articolo 5 bis della legge n. 359 del 1992. Questa somma ammontava 123.815,56 EUR nel 1983, anno dell'esproprio. A tale somma bisognerebbe aggiungere l'interesse legale capitalizzato fino al 2005 (297.849,76 EUR) nonché la rivalutazione (198.737,84 EUR). Così, il capitale rivalutato nel 2005 e aumentato d'interessi ammonta a 620.403,16 EUR. I ricorrenti criticano la sentenza della Camera per il fatto che essa non avrebbe accordato una somma a titolo di interessi.

244. Inoltre, i ricorrenti chiedono il rimborso dell'imposta del 20% che è stato applicato sull'indennità di esproprio, con rivalutazione e interessi fino al 2005. Questa somma ammonta a 137.261,34 EUR.

##### **ii. Il Governo resistente**

245. Il Governo ritiene che considerati i suoi argomenti sul merito nessuna somma debba essere accordata ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione. Nel caso in cui la Corte fosse di contrario avviso, il Governo ritiene che l'equa soddisfazione debba essere limitata ad una somma calcolata

con la massima prudenza, e dovrà essere certamente inferiore a quella fissata dalla Camera nonché al valore di mercato del terreno.

### c) Considerazioni della Corte

246. La Corte rammenta che una sentenza che constati una violazione comporta per lo Stato resistente l'obbligo giuridico di porre termine alla violazione e di cancellarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione esistente prima della violazione (Iatridis c. Grecia (equa soddisfazione) [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

247. Gli Stati contraenti che sono parti in una causa sono in via di principio liberi di scegliere i mezzi con cui si conformeranno ad una sentenza della Corte che constati una violazione. Questa discrezionalità sulle modalità di esecuzione di una sentenza riflette la libertà di scelta che accompagna l'obbligazione primaria imposta dalla Convenzione agli Stati contraenti: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà garantite (articolo 1). Se la natura della violazione permette una *restitutio in integrum*, spetta allo Stato resistente realizzarla, in quanto la Corte non ha né la competenza, né la possibilità pratica di compierla essa stessa. Se invece il diritto nazionale non permette o permette solo in parte di cancellare le r60 ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) conseguenze della violazione, l'articolo 41 abilita la Corte ad accordare se del caso alla parte lesa la soddisfazione che le sembra adeguata. (Brumarescu c. Romania (equa soddisfazione) [GC], no 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

248. La Corte ha affermato che l'ingerenza nella lite soddisfaceva alla condizione di legalità e non era arbitraria (paragrafi 79-80). L'atto del Governo italiano che essa ha ritenuto contrario alla Convenzione era un esproprio che sarebbe stato legittimo se fosse stato versato un indennizzo adeguato (paragrafi 99-104). Inoltre, la Corte ha constatato che l'applicazione retroattiva dell'articolo 5-bis della legge n. 359 del 1992 aveva privato i ricorrenti della possibilità offerta dall'articolo 39 della legge n. 2359 del 1865, applicabile nella fattispecie, di ottenere un indennizzo corrispondente al valore venale del bene (paragrafi 127-133 supra).

249. Nella presente causa, la Corte ritiene che la natura delle violazioni constatate non le consente di applicare il principio della *restitutio in integrum* (vedere, a contrario, Papamichalopoulos e al. c. Grecia (vecchio articolo 50, sent. cit.)). Si tratta perciò di accordare un indennizzo per equivalente.

250. Il carattere legittimo di tale occupazione si ripercuote inevitabilmente sui criteri da adottare per determinare la riparazione dovuta dallo Stato resistente, poiché le conseguenze finanziarie di un esproprio legittimo non possono essere assimilate a quelle di un'occupazione illegittima (Ex-Re di Grecia e al. c. Grecia (equa soddisfazione) [GC], n. 25701/94, § 75, CEDH 2002).

251. La Corte ha adottato una posizione molto simile nella causa

Papamichalopoulos c. Grecia (Papamichalopoulos e al. c. Grecia (vecchio articolo 50 sent. cit., p. 59, §§ 36 e 39). In quel caso essa ha concluso per una violazione a causa di un esproprio di fatto irregolare (occupazione di terre da parte della Marina Greca dal 1967) che durava da più di venticinque anni alla data della sentenza principale resa il 24 giugno 1993. La Corte di conseguenza ordinò allo Stato greco di versare ai ricorrenti, per danno e perdita di godimento di quei terreni dalla presa di possesso da parte delle autorità, una somma equivalente al valore venale attuale dei terreni aumentata del plusvalore apportato dall'esistenza di certe costruzioni che erano state erette sin da quando il terreno era stato occupato. 252. La Corte ha seguito questo stesso approccio in due cause italiane che riguardavano due espropri non conformi al principio della preminenza del diritto. Nella prima di queste cause (Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia (equa soddisfazione), n. 31524/96, §§ 34-36, 30 ottobre 2003), ha sostenuto:

« Poiché è l'illegalità intrinseca dell'impossessamento, che è stata all'origine della violazione constatata, l'indennizzo deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale dei beni.

Con riguardo al danno materiale, la Corte ritiene in conseguenza che l'indennizzo da concedere alla ricorrente non si limita al valore che la sua proprietà aveva alla data ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) 61 dell'occupazione. Per questa ragione essa ha invitato il perito a valutare anche il valore attuale del terreno oggetto del contendere e gli altri pregiudizi.

La Corte decide che lo Stato dovrà versare all'interessata il valore attuale del terreno. A questo valore si aggiungerà una somma relativa al mancato godimento del terreno dal momento in cui le autorità hanno preso possesso del terreno nel 1987 e per il deprezzamento dell'immobile. Inoltre, in difetto di controdeduzioni del Governo sulla perizia, è d'uopo concedere una somma per il mancato guadagno nell'attività alberghiera.»

253. Nella seconda di queste cause (Carbonara e Ventura c. Italia (equa soddisfazione), n. 24638/94, §§ 40-41, 11 dicembre 2003), la Corte ha dichiarato :

« Trattandosi di danno materiale, la Corte stima di conseguenza che l'indennità da accordarsi ai ricorrenti non si limiti al valore che aveva la loro proprietà alla data della sua occupazione. Per questo motivo, ella ha anche invitato il perito a stimare il valore attuale del terreno oggetto della lite. Questo valore non dipende dalle condizioni ipotetiche, il che accadrebbe se si trovasse oggi nello stesso stato del 1970. Scaturisce chiaramente dalla relazione di perizia che da allora il detto terreno ed i suo immediato vicinato - che disponevano come nel loro caso di una potenzialità di sviluppo urbanistico - sono stati valorizzati dalla costruzione di edifici, fra cui la scuola.

La Corte decide che lo Stato dovrà versare agli interessati, per danno o per perdita di godimento da quando la pubblica amministrazione ha preso possesso del terreno nel 1970, il valore attuale del terreno aumentato del plusvalore apportato dall'esistenza dell'edificio.

Quanto alla determinazione dell'ammontare di questa indennità, la Corte fa proprie le conclusioni del rapporto di perizia per la valutazione esatta del pregiudizio subito. L'ammontare raggiunge i 1.385.394,60 euro.»

254. Dall'analisi delle tre cause suddette tutte riguardanti casi di occupazione in sé illegittima emerge che al fine di riparare integralmente il pregiudizio subito la Corte ha concesso delle somme che tenevano conto del valore venale del terreno in rapporto al mercato immobiliare attuale. Inoltre, ha cercato di compensare il mancato guadagno tenendo conto del potenziale del terreno in causa, calcolato, se del caso, prendendo a base il costo di costruzione degli immobili eretti dall'espropriante .

255. Contrariamente alle somme concesse nelle cause su richiamate, l'indennizzo da determinare nel caso di specie non dovrà corrispondere all'idea di una cancellazione totale delle conseguenze dell'ingerenza litigiosa. In effetti, nella presente causa, è l'assenza di un'indennità adeguata e non l'illegittimità intrinseca dell'occupazione del terreno che è stata all'origine della violazione constatata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

256. Per determinare l'ammontare della riparazione adeguata, che non deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale dei beni, la Corte deve ispirarsi ai criteri generali enunciati nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 1 e secondo i quali, senza il versamento di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene, una privazione di proprietà costituirebbe normalmente un'ingerenza sproporzionata che non si potrebbe giustificare ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (sentenza James e al. c. Regno Unito, cit., p. 36, § 54). La Corte ribadisce che nei numerosi casi di espropriazione legittima, come l'espropriazione isolata di un terreno in vista della costruzione di una strada o per altri fini di "pubblica utilità", solo un indennizzo integrale può essere considerato come ragionevolmente in rapporto al valore del bene (vedi Ex-Re di Grecia e al. c. Grecia (equa soddisfazione), sent. cit., § 36). Tuttavia obiettivi

legittimi di “pubblica utilità”, quali quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono militare per un rimborso inferiore al pieno valore venale (*ibidem*).

257. Nella presente causa, la Corte ha appena constatato che il « giusto equilibrio » non è stato rispettato, considerato il livello di indennizzo ampiamente inferiore al valore venale del terreno e l’assenza di motivi di “pubblica utilità” che permettano di derogare alla regola enunciata al paragrafo 95 su citato, secondo cui, in assenza dei detti motivi, e in caso di “espropriazione isolata”, l’indennizzo adeguato è quello che corrisponde al valore del bene (paragrafi 99-104 *supra*). Ne consegue che l’indennità di espropriazione adeguata nella fattispecie avrebbe dovuto corrispondere al valore venale del bene. La Corte di conseguenza accorderà una somma corrispondente alla differenza tra il valore del terreno e l’indennità ottenuta dai ricorrenti a livello nazionale.

258. Come la Camera, la Grande Camera ritiene opportuno basarsi sul valore del bene al momento dell’esproprio, quale risulta dalle perizie d’ufficio effettuate nel corso della procedura nazionale (£ 165 755/mq. nel 1983, cfr. paragrafi 32 e 37 *supra*) e sulle quali i ricorrenti fondano le loro pretese (cfr. paragrafi 243-244 *supra*). Dato che il carattere adeguato di un indennizzo sarebbe sminuito se il pagamento di questo venisse effettuato senza considerare gli elementi suscettibili di ridurre il valore, quali il trascorrere di un considerevole lasso di tempo (*Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, sent. cit., p. 90, § 82 ; *mutatis mutandis*, *Motais de Narbonne c. Francia* (equa soddisfazione), n. 48161/99, §§ 20-21, 27 maggio 2003), una volta che si sarà dedotta la somma concessa a livello nazionale ed ottenuta così la differenza con il valore venale del terreno nel 1983, questa somma dovrà essere rivalutata per compensare gli effetti dell’inflazione.

Inoltre su questa somma dovranno essere pagati gli interessi così da compensare almeno in parte il lungo lasso di tempo trascorso dall’occupazione del terreno. Secondo la Corte questi interessi devono corrispondere all’interesse legale semplice applicato sul capitale progressivamente rivalutato. Infine, per quanto riguarda l’imposta del 20% applicata all’indennità di esproprio stabilita a livello nazionale, la Grande Camera, come la Camera, non ha concluso per l’illegalità dell’applicazione di questa imposta in quanto tale, ma ha tenuto conto di quel fattore nella valutazione dei fatti (cfr. paragrafo 101 *supra*).

259. Tenuto conto di questi elementi e giudicando secondo equità, la Corte ritiene ragionevole accordare ai ricorrenti la somma di 580 000 EUR, oltre ad ogni ammontare che possa essere dovuto a titolo di imposta su tale somma.

## **2. Danno morale in ragione della durata della procedura**

### **a) La sentenza della Camera**

260. Nella sua sentenza, la Camera ha stabilito che, su questo punto, la questione dell’applicazione dell’articolo 41 non era istruita e l’ha riservata (paragrafo 115 della sentenza della Camera).

### **b) Tesi delle parti i. I ricorrenti**

261. I ricorrenti stimano di 6.000 EUR l’indennizzo del danno morale subito da ciascuno di essi per la durata del processo, cioè 24.000 EUR in tutto.

### **ii. Il governo resistente**

262. Il Governo non ha obiezione di principio sul fatto che la Corte precisi i criteri del danno morale in questo tipo di violazioni e la invita a precisare che la somma dell’equa soddisfazione deve essere calcolata unicamente con riferimento ai ritardi che eccedono il termine ragionevole e la cui responsabilità pesa sullo Stato. Inoltre, invita la Corte a dire che i criteri di calcolo non devono limitarsi a fissare una somma ad anno, e che bisogna prendere in considerazione altri elementi, fra i quali la posta in gioco e l’esito della causa.

263. Quanto alla fattispecie, il Governo si limita ad osservare che nessuna somma dovrà essere concessa ai sensi dell’articolo 41.

### **c) I terzi interventori**

### **i. Il governo ceco**

264. Avendo il Governo ceco deciso, oltre all'introduzione di un ricorso di natura preventiva, di adottare una legge che prevede un ricorso indennitario, si astiene dal proporre un testo legislativo che sarebbe sufficientemente prevedibile. Fa delle difficoltà, poiché secondo lui né la Convenzione né la giurisprudenza della Corte forniscono delle precisioni sufficienti. Chiede ulteriori informazioni sui criteri utilizzati dalla Corte, sulle cause che possono essere considerate "simili" e sulla soglia del rapporto "ragionevole".

### **ii. Il governo polacco**

265. Per il Governo polacco, sarebbe auspicabile che la Corte chiarisca in che cosa consiste l'equa soddisfazione. In mancanza di indicazioni precise, la giurisprudenza nazionale rischia di presentare talvolta delle incoerenze in rapporto a quella della Corte. Sarebbe molto difficile per i ricorrenti nonché per i governi ricavare dalla giurisprudenza della Corte regole di carattere generale in materia di equa soddisfazione. Ne consegue che le giurisdizioni nazionali non sarebbero in grado di fare affidamento sulla giurisprudenza della Corte per prendere delle decisioni con essa compatibili.

### **iii. Il governo slovacco**

266. Secondo il Governo slovacco, le considerazioni sulle quali la Corte si basa per determinare il danno morale dovrebbero costituire una parte dei motivi della sua sentenza. Solo in questo modo le sentenze della Corte diventerebbero istruzioni chiare per le giurisdizioni nazionali, che determinano le somme versate a titolo di danno morale dovuto a ritardi nei processi.

Il governo polacco ritiene impossibile tradurre in cifre tutti questi aspetti o esaminare tutte le situazioni che possono presentarsi. Non si aspetta che la Corte elabori una formula precisa che permetta di calcolare la somma da accordare per il danno morale che derivi dalla lentezza di un processo, né che fissi delle cifre precise. Ritiene più importante che la Corte giustifichi sufficientemente, nelle sue decisioni, il modo in cui i criteri utilizzati per valutare il carattere ragionevole della durata del processo sono poi considerati per fissare la cifra accordata per il danno morale che deriva da un ritardo nel processo. Ne consegue che i ricorrenti dovrebbero ottenere la stessa somma in casi simili.

### **d) I criteri della Corte**

267. Per rispondere ai Governi la Corte dichiara innanzitutto che per «casi simili» intende due procedimenti che sono durati lo stesso numero di anni, con un numero identico di livelli di giurisdizione, con una posta di importanza equivalente, con un comportamento sostanzialmente identico delle parti ricorrenti nello stesso stato.

Inoltre, condivide il punto di vista del governo slovacco e cioè che tentare di fornire un elenco di spiegazioni dettagliate per tutti i casi di specie sia impossibile ed irrealizzabile e ritiene che tutti gli elementi necessari sono disponibili come precedenti nella banca dati della sua giurisprudenza.

268. Decide quindi che l'ammontare che accorderà a titolo di danno morale ai sensi dell'articolo 41 potrà essere inferiore a quello che si può stabilire da un esame della sua giurisprudenza, nel caso in cui la parte ricorrente ha già ottenuto a livello nazionale una constatazione di violazione e un indennizzo nel quadro di una via di ricorso interna. Oltre al fatto che l'esistenza di una via di ricorso interna si accorda pienamente con il principio di sussidiarietà proprio della Convenzione, questa via è più vicina ed accessibile del ricorso innanzi alla Corte, è più rapida e si svolge nella lingua della parte ricorrente: presenta dunque dei vantaggi che conviene prendere in considerazione.

269. La Corte ritiene tuttavia che nel caso in cui un ricorrente può ancora qualificarsi « vittima » dopo aver adito questa via di ricorso interna, deve vedersi accordare la differenza tra la somma che ha ottenuto dalla Corte d'appello e la somma che non avrebbe potuto essere considerata come manifestamente irragionevole in rapporto a quella concessa dalla Corte se fosse stata accordata dalla Corte d'appello e versata tempestivamente.

270. All'interessato dovrebbe anche essere corrisposta una somma per le fasi del procedimento che la giurisdizione nazionale può non aver preso in considerazione nel periodo di riferimento, nel caso in cui il ricorrente sia decaduto dalla possibilità di adire una Corte d'appello per fare applicare la nuova giurisprudenza della Corte di cassazione del 26 gennaio 2004 (cfr. la sua sentenza no 1339, paragrafo 64 *supra*) o nel caso in cui la durata rimanente non sia in sé sufficientemente lunga da poter essere considerata costitutiva di una seconda violazione nel quadro dello stesso procedimento.

271. Infine il Governo dovrebbe essere condannato a versare una somma ulteriore nel caso in cui l'interessato abbia dovuto attendere il versamento dell'indennità dovuta dallo Stato, allo scopo di compensare la frustrazione derivante dal ritardo nell'ottenimento del pagamento.

e) L'applicazione dei precedenti criteri al caso di specie 272. Riguardo agli elementi che emergono dalla presente causa (paragrafi 220-221 *supra*), la Corte ritiene che essa stessa, in assenza di ricorsi interni, avrebbe concesso un'indennità di 24 000 EUR. Constata che la Corte d'appello ha accordato ai ricorrenti 2 450 EUR, il che rappresenta circa il 10% della somma che essa stessa avrebbe concesso agli interessati. Per la Corte questo fatto in sé porta ad un risultato manifestamente irragionevole rispetto ai criteri stabiliti nella giurisprudenza.

Riguardo alle caratteristiche della via di ricorso scelte dall'Italia e al fatto che, malgrado questo ricorso interno, è pervenuta ad una constatazione di violazione, la Corte decidendo secondo equità, ritiene che i ricorrenti dovrebbero vedersi concedere 8 400 EUR.

Non deve essere aggiunta nessuna somma per una « frustrazione supplementare » che possa derivare dal ritardo nel versamento della somma dovuta dallo Stato, per mancanza di richieste ad essa relative.

273. Di conseguenza, i ricorrenti hanno diritto a titolo di riparazione del danno morale ad una somma globale di 8 400 EUR, cioè 2 100 EUR r66 ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) ciascuno, oltre a qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo d'imposta su questa somma.

### **3. Il danno morale in rapporto alle altre violazioni**

#### **a) La sentenza della Camera**

274. Nella sua sentenza, la Camera ha detto che, su questo punto, la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non era istruita ed ha riservato la questione (paragrafo 115 della sentenza della Camera).

#### **b) Tesi delle parti**

##### **i. I ricorrenti**

275. I ricorrenti valutano 6.500 EUR ciascuno l'indennizzo del pregiudizio morale risultante dall'iniquinà del processo e dalla lesione al loro diritto al rispetto dei beni. In totale, i ricorrenti reclamano dunque 25.000 EUR per il danno morale causato da queste violazioni.

##### **ii. Il governo resistente**

276. Su questo punto il Governo non ha presentato osservazioni.

#### **c) Considerazioni della Corte**

277. La Corte ritiene che i ricorrenti hanno dovuto subire un pregiudizio morale certo, che deriva dall'interferenza ingiustificata nel loro diritto al rispetto dei beni e dall'iniquinà della procedura, che le constatazioni di violazione non hanno sufficientemente riparato.

278. Tenuto conto delle circostanze della causa, decidendo secondo

equità, la Corte accorda a ciascuno dei ricorrenti 1 000 EUR pro capite, cioè un totale di 4 000 EUR, oltre a qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo d'imposta su questa somma.

### **4. Spese e competenze**

#### **a) La sentenza della Camera**



279. La Camera si è riservata sulla questione dell'equa soddisfazione su questo punto.

## **b) Tesi delle parti**

### **i. I ricorrenti**

280. Producendo documenti giustificativi, i ricorrenti valutano in 16.355,99, EUR le spese sostenute nei processi davanti le giurisdizioni nazionali, di cui 1.500 EUR corrispondono alla parte delle spese messe a ARRÊT SCORDINO c. ITALIE (No 1) 67 loro carico nel processo istituito nel quadro della legge "Pinto" (paragrafo 45 supra).

281. Per quanto riguarda le spese sostenute nel processo davanti alla Corte, i ricorrenti presentano una nota di onorari e spese redatta sulla base del tariffario nazionale e sollecitano il rimborso di 46.313,70 EUR per il processo fino alla sentenza della Camera. A questa cifra si aggiunge una somma di 19.705 EUR che comprende le spese sostenute davanti alla Grande Camera.

### **ii. Il governo resistente**

282. Il Governo si è limitato ad osservare che nel processo istituito ai sensi della legge Pinto, i ricorrenti hanno dovuto sostenere una parte delle spese processuali perché hanno citato in giudizio una parte non legittimata.

## **c) Considerazioni della Corte**

283. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, la concessione delle spese e competenze ai sensi dell'art. 41 presuppone che ne siano accertate la effettività, la necessità e la ragionevolezza dell'ammontare. Inoltre, le spese legali sono recuperabili solo nella misura in cui siano collegate alla violazione accertata (vedi, per esempio, *Beyeler c. Italia (equa soddisfazione)* [GC], no 33202/96, § 27, 28 maggio 2002 ; *Sahin c. Germania* [GC], no 30943/96, § 105, CEDU 2003-VIII).

284. Poiché la causa dei ricorrenti davanti alle giurisdizioni nazionali mirava essenzialmente a rimediare le violazioni della Convenzione lamentate dinanzi la Corte, queste spese del giudizio interno possono essere prese in considerazione nel valutare la richiesta dei costi. Comunque, la Corte considera la somma richiesta per onorari troppo elevata.

285. Quanto alle spese e competenze esposte nel corso della procedura a Strasburgo, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 1 Prot. 1 e la doppia violazione dell'art. 6.1 della Convenzione, così accogliendo le tesi dei ricorrenti.

Mentre la Corte non dubita che le spese reclamate erano necessarie e che erano state effettivamente sopportate a questo titolo, e riconosce la lunghezza e la precisione delle conclusioni sottoposte dai ricorrenti e la gran mole di lavoro effettuata a loro nome, trova comunque eccessivi gli onorari richiesti. Perciò la Corte ritiene che essi dovrebbero essere rimborsati solo in parte.

286. Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte concede ai ricorrenti 50.000 EUR in totale per l'insieme delle spese esposte davanti alle giurisdizioni nazionali e a Strasburgo, oltre qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo di imposta su questo ammontare.

## **5. Interessi moratori**

287. La Corte ritiene opportuno che gli interessi moratori debbano essere ragguagliati al tasso di interesse ufficiale marginale della Banca centrale europea maggiorati di tre punti percentuali.

## **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',**

1. Dichiarare che vi è stata violazione dell'art. 1 Prot. 1 in ragione del carattere inadeguato dell'indennità di espropriazione;
2. Dichiarare che non c'è bisogno di esaminare sotto il profilo dell'art. 1 Prot. 1 la doglianza relativa all'applicazione retroattiva dell'art. 5 – *bis* della legge n. 359 del 1992 nel presente caso;
3. Dichiarare che vi è stata violazione dell'art. 6.1 con riferimento all'applicazione al presente caso dell'art. 5 - bis della legge n. 359 del 1992;

4. Rigetta l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interno, per ciò che attiene alla doglianza relativa alla durata del procedimento;
5. Dichiarata che i ricorrenti possono considerarsi « vittime » ai fini dell'art. 34 della Convenzione di una violazione del principio del « termine ragionevole » ;
6. Dichiarata che vi è stata violazione dell'art. 6.1 per quanto riguarda la durata del procedimento;
7. Dichiarata,
  - a) a che lo Stato resistente deve pagare ai ricorrenti entro tre mesi, le seguenti somme :
    - i. 580.000 EUR (cinquecentottantamila euro) a titolo di danno patrimoniale ;
    - ii. 8.400 EUR (ottomilaquattrocento euro) più 4.000 EUR (quattromila euro) cioè un totale di 12.400 EUR (dodicimilaquattrocento euro) a titolo di danno morale ;
    - iii. 50.000 EUR (cinquantamila euro) a titolo di spese e competenze ;
    - iv. qualsiasi somma che possa essere dovuta a titolo di imposta sulla somma anzidetta;
  - b) che a partire dalla scadenza del termine anzidetto e fino al soddisfo, queste somme dovranno essere maggiorate di un interesse semplice a un tasso uguale al tasso di interesse ufficiale marginale della Banca centrale europea in vigore in questo periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
8. Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il surplus.

Fatta in francese e in inglese, e poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo il 29 marzo 2006.

T.L. EARLY	Luzius WILDHABER
CANCELLIERE AGGIUNTO	Presidente

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 1° aprile 2008, sez. II, causa GIGLI COSTRUZIONI srl c. Italia; 27 maggio 2008, sez. II, causa PISACANE c. Italia; 10 giugno 2008, sez. II, causa BORTESI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. II, causa SARNELLI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. I, causa MATTEONI c. Italia; 9 giugno 2009, sez. II, causa VESSICHELLI c. Italia; 30 giugno 2009, sez. II, causa MANDOLA c. Italia; 6 ottobre 2009, sez. II, causa PERINATI c. Italia; 8 dicembre 2009, sez. II, causa VACCA c. Italia)

## **Estratto (par. 31-36) della sentenza del 19 gennaio 2010, sez. II, causa ZUCCALA' c. Italia**

### **II. SULLE ADDOTTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE**

31. Invocando l'articolo 6 § 1 della Convenzione, la ricorrente lamenta la durata eccessiva della procedura di indennizzo e l'insufficienza della riparazione ottenuta nell'ambito del ricorso «Pinto». Essa lamenta anche il fatto che l'adozione e l'applicazione dell'articolo 5bis della legge n. 352 del 1992 al suo procedimento costituisce una ingerenza legislativa contraria al suo diritto a un processo equo.

32. Il Governo contesta questi rilievi. Sostiene che la ricorrente non è più «vittima» della violazione relativa alla durata eccessiva del procedimento, poiché ha ottenuto dalla corte d'appello di Roma una constatazione di violazione e una riparazione adeguata e sufficiente.

33. La Corte, dopo aver esaminato tutti i fatti di causa e le argomentazioni delle parti, considera che la riparazione si è rivelata insufficiente (v. *Cocchiarella c. Italia*, già cit., §§ 69-98; *Delle Cave e Corrado c. Italia*, n. 14626/03, §§ 26-31, 5 giugno 2007; *Simaldone c. Italia*, n. 22644/03, §§ 19-33, 31 marzo 2009). Pertanto, la ricorrente può ancora pretendersi «vittima», ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

34. Quanto al merito del motivo di ricorso relativo alla durata del procedimento, la Corte constata che quest'ultimo, che è iniziato il 4 luglio 1969 per concludersi l'8 luglio 1998, è durato ventinove anni per un grado di giudizio.

35. La Corte ha esaminato molte volte dei ricorsi che sollevano questioni analoghe a quella del caso di specie ed ha constatato una inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole», tenuto conto dei criteri resi nella sua giurisprudenza consolidata in materia (v., in primo luogo, *Cocchiarella c. Italia*, già cit.). Non riscontrando elementi che possano condurre a una conclusione diversa nella presente causa, la Corte ritiene opportuno constatare una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione a causa della durata eccessiva del procedimento.

36. Per quanto attiene al motivo di ricorso della ricorrente riguardante l'applicazione retroattiva della legge n. 359 del 1992, la Corte osserva di avere già esaminato cause che sollevano questioni analoghe a quella del caso di specie e di avere constatato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (*Scordino c. Italia (n. 1)* già cit., §§ 126-133; *Gigli Costruzioni S.r.l. c. Italia*, n. 10557/03, §§ 59-61, 1° aprile 2008). La Corte ha esaminato questo motivo di ricorso e ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ragione dell'applicazione della legge controversa alla causa della ricorrente.

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 1° aprile 2008, sez. II, causa GIGLI COSTRUZIONI srl c. Italia; 27 maggio 2008, sez. II, causa PISACANE c. Italia; 10 giugno 2008, sez. II, causa BORTESI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. II, causa SARNELLI c. Italia; 17 luglio 2008, sez. I, causa MATTEONI c. Italia; 9 giugno 2009, sez. II, causa VESSICHELLI c. Italia; 30 giugno 2009, sez. II, causa MANDOLA c. Italia; 6 ottobre 2009, sez. II, causa PERINATI c. Italia; 8 dicembre 2009, sez. II, causa VACCA c. Italia)



# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

**Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)  
e 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

In materia di pubblico impiego

(retroattività di disposizione interpretativa sul riconoscimento dell'anzianità di servizio)



# **Sentenza del 7 giugno 2011, sez. II, causa AGRATI c. Italia (in particolare, par. 45-66)**

## **Nel caso Agrati e altri c. Italia,**

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, presidente,

Danutė Jočienė,

David Thor Björgvinsson,

Dragoljub Popović,

Andras Sajó,

Isil Karakas,

Guido Raimondi, giudici,

e Stanley Naismith, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in camera il 17 maggio 2011,

Rende la seguente decisione, adottata nella presente data:

## **PROCEDURA**

1. All'origine della questione vi sono tre ricorsi (n. 43549/08, 6107/09 e 5087/09) contro la Repubblica italiana con cui alcuni cittadini italiani ("i ricorrenti") hanno adito la Corte rispettivamente il 15 luglio 2008, il 17 dicembre 2008 e il 13 gennaio 2009, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").
2. I ricorrenti sono rappresentati e difesi dal Sig. I. Sullam, avvocato a Milano. Il Governo italiano ("Governo") è rappresentato e difeso dall'avvocato generale, la Sig.ra E. Spatafora, e dall'ex co-agente, il M. N. Lettieri.
3. Il 22 ottobre 2009, il Presidente della seconda sezione ha deciso di comunicare il ricorso al Governo. Come previsto dall' articolo 29 § 1 della Convenzione, si è deciso che la Camera avrebbe deliberato allo stesso tempo sull'ammissibilità e sul merito.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO**

Ricorso n. 43549/08

4. I ricorrenti, Antonella Agrati e 120 altre persone (elenco allegato), sono cittadini italiani residenti in Italia.
5. I fatti, come indicati dalle parti, possono essere riassunti nel modo seguente.
6. Originariamente, i ricorrenti erano dipendenti della Provincia di Milano ed esercitavano le funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole ("Personale ATA"). Avevano diritto ad uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

7. Dopo il trasferimento del personale dal servizio pubblico locale al servizio pubblico statale di cui alla legge n. 124 del 3 maggio 1999, i ricorrenti venivano assunti dal 31 dicembre 1999 nel Ministero della Pubblica Istruzione. I dipendenti del detto ministero, che svolgevano le stesse funzioni dei ricorrenti, avevano diritto ad uno stipendio di base progressivo in base all'anzianità di servizio.

8. Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999, l'anzianità di servizio ottenuta dai ricorrenti presso l'ente locale di provenienza era riconosciuta a tutti gli effetti giuridici ed economici. Tuttavia, il Ministero, senza prendere in considerazione l'anzianità acquisita dai dipendenti al servizio degli enti locali fino al 31 dicembre 1999 e quindi senza calcolare il

trattamento economico sulla base di tale anzianità, come previsto dal contratto collettivo nazionale della Scuola, attribuiva ai ricorrenti un'anzianità fittizia trasformando la retribuzione percepita presso gli enti locali, alla data del 31 dicembre 1999, in anni di anzianità. Inoltre per trasformare la retribuzione di base in anni di anzianità fittizia, il Ministero aveva eliminato dall'ultimo libro paga dei ricorrenti tutte le componenti accessorie dello stipendio guadagnate in maniera stabile fino al 31 dicembre 1999.

9. Il 26 giugno 2001 i ricorrenti adivano il Tribunale di Milano, Sezione Lavoro, al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Essi affermavano di aver ricevuto una retribuzione non corrispondente all'anzianità e pertanto nettamente inferiore a quello dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

10. Con sentenza del 5 marzo 2002, il Giudice del lavoro di Milano accoglieva il ricorso dei ricorrenti e condannava il Ministero a riconoscere l'anzianità maturata presso l'ente locale.

11. Il Ministero proponeva appello avverso la sentenza.

12. Con sentenza del 9 febbraio 2004, la Corte di Appello confermava la decisione in primo grado secondo cui il Ministero aveva violato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Tale decisione era conforme alla giurisprudenza stabilita in numerose sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

13. Il 12 agosto 2004, il Ministero proponeva ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo tre anni, precisamente il 23 Ottobre 2007.

14. Nel frattempo veniva approvata la legge n. 266 del 2005, vale a dire la legge finanziaria per il 2006. L'articolo 1 della legge era intitolata "interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999" e prevedeva che il personale ATA doveva essere integrato nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento.

15. Con sentenza del 22 febbraio 2008, la Corte di cassazione, in vista della nuova legge, accoglieva il ricorso del Ministero e rigettava il controricorso dei ricorrenti.

16. Pertanto, i ricorrenti erano costretti a restituire al Governo le somme che avevano ricevuto in esecuzione delle sentenze. Perdevano altresì il riconoscimento delle anzianità maturate presso l'ente locale di provenienza. Il loro stipendio risultava così inferiore a quello di altri membri del personale ATA che avevano ottenuto decisione favorevole passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della nuova legge.



### **Ricorso n ° 6107/09**

17. I ricorrenti, Antonio Cioffi, Giovanna Francesca Cioffi, Luigina Cioffi, Luciana Molinari, Paolo Rossi e Renato Zonca sono cittadini italiani residenti a Bolzano Novarese.

18. Originariamente, i ricorrenti erano dipendenti della Provincia di Novara ed esercitavano le funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole (personale ATA). Percepivano uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

19. Il 28 febbraio 2003, i ricorrenti adivano il Tribunale di Verbania, Sezione Lavoro, per ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Essi affermavano di aver ricevuto una retribuzione non corrispondente all'anzianità maturata e, pertanto, nettamente inferiore a quella dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

20. Con diverse sentenze del 19 giugno 2003, il Giudice del lavoro respingeva il ricorso dei ricorrenti perché, sulla base di un accordo tra l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, si applicava una deroga all'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. I ricorrenti impugnavano tali sentenze, perché non conformi alla giurisprudenza della Suprema Corte secondo la quale non si poteva derogare all'articolo 8 della legge n. 124 del 1999.

21. Con diverse sentenze del 25 gennaio 2005 e del 28 aprile 2005, la Corte d'Appello di Torino confermava la decisione in primo grado.

22. Nel 2005, i ricorrenti presentavano ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo due anni, il 23 ottobre 2007.

23. Con sentenza del 22 febbraio 2008, la Corte di Cassazione, in vista della nuova legge, respingeva il ricorso.

### **Ricorso n ° 5087/09**

24. La ricorrente, Angela Carlucci, è una cittadina italiana, nata nel 1947 e residente a Casarile (Milano).

25. Originariamente, la ricorrente era impiegata alla Provincia di Milano e svolgeva la funzione di collaboratrice nelle scuole, facendo così parte del "personale ATA". Percepiva uno stipendio base integrato da indennità accessorie.

26. Il 21 marzo 2003 la ricorrente adiva il Tribunale di Milano, Sezione Lavoro, al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e, di conseguenza, il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Sosteneva di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata e nettamente inferiore a quello dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

27. Con sentenza del 10 febbraio 2004, il Giudice del lavoro di Milano accoglieva il ricorso e condannava il Ministero a riconoscere l'anzianità maturata dalla ricorrente presso l'ente locale.

28. Il Ministero proponeva appello avverso la sentenza. Con sentenza del 17 maggio 2005, la Corte d'Appello confermava la sentenza in primo grado per il fatto che il Ministero aveva violato

l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Questa decisione era conforme alla giurisprudenza stabilita da numerose sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

29. Il 17 maggio 2006 il Ministero proponeva ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo due anni, precisamente il 17 gennaio 2008.

30. Con sentenza del 14 luglio 2008, la Corte di Cassazione, in vista della nuova legge, accoglieva il ricorso del Ministero e respingeva il controricorso della ricorrente.

## **II. DIRITTO E PRASSI INTERNI PERTINENTI IN MATERIA**

31. Fino al 31 dicembre 1999 una parte del personale tecnico e ausiliario (abbr. personale ATA) e degli insegnanti tecnico-pratici delle scuole italiane dipendevano dal Ministero della Pubblica Istruzione, che li retribuiva direttamente sulla base del contratto collettivo nazionale, mentre un'altra parte era pagata e dipendeva dal contratto collettivo delle regioni autonome, comuni e province.

32. La legge n. 124 del 3 maggio 1999 prevede all'articolo 8, comma 2, che “Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA. (...) A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza.”

33. Il 20 luglio 2000, l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) concludeva un accordo con i sindacati per derogare al principio di conservazione dell'anzianità. Tale accordo veniva successivamente cristallizzato in un decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

34. Con note del 27 febbraio 2003 e del 12 settembre 2003 inviate al Tribunale di Milano, l'ARAN negava che tale atto potesse costituire un accordo collettivo e precisava che intendeva derogare al principio di conservazione dell'anzianità.

35. La legge n. 266 del 2005, Legge Finanziaria 2006, prevede nel suo articolo 1 che: “il comma 2 dell'articolo 8 della legge del 3 maggio 1999 (n. 124) deve essere interpretato nel senso che il personale degli enti locali trasferito nell'effettivo del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili, sulla base del trattamento economico (...)”.

Nel sistema giuridico italiano, le leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione che forniscono è considerata come parte integrante delle disposizioni interpretate dopo la loro entrata in vigore.

36. L'articolo 2112 del codice civile dispone che il rapporto di lavoro continua con l'eventuale cessionario ed che il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione prima dell'approvazione della Legge 266 del 2005

37. Prima dell'entrata in vigore della legge in questione, la giurisprudenza in materia civile aveva annullato l'accordo tra l'ARAN e i sindacati perché incompatibile con il principio dell'incorporazione nel rango ministeriale del personale ATA sulla base dell'anzianità di cui all'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999.

38. Nel 2005, la Corte di Cassazione aveva respinto tutti i ricorsi da parte del Ministero, con quindici sentenze che confermavano l'incorporazione nel rango ministeriale dei dipendenti pubblici sulla base dell'anzianità maturata all'atto del trasferimento (Cassazione, Sezione Lavoro, sentenze n. 4722 del 4 marzo 2005, n. 18652-18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005).

39. Il Consiglio di Stato si era pronunciato nella stessa direzione, nelle sentenze n. 4142/2003 del 6 luglio 2005 e n. 5371 del 6 dicembre 2006.

Le sentenze della Corte costituzionale

40. La Corte Costituzionale italiana, nella sentenza 234 del 2007, aveva dichiarato conforme alla Costituzione la Legge Finanziaria 2006, perché, sulla base del sistema giuridico italiano, il legislatore può approvare anche leggi interpretative incompatibili con il testo della legge da interpretare: la disposizione di cui all'articolo 8, comma 2 della Legge n. 124 del 1999 rappresentava una deroga a questo principio generale; deroga nei confronti della quale la Legge Finanziaria 2006 proponeva il ripristino della regola generale. La Corte Costituzionale aveva altresì dichiarato che la legge n. 266 del 2005 non creava una disparità di trattamento tra i dipendenti pubblici che avevano ottenuto una sentenza definitiva favorevole e quelli coinvolti in processi ancora pendenti.

41. Il 3 giugno 2008, la Sezione Lavoro della Suprema Corte invitava la Corte Costituzionale a rivedere la sua posizione alla luce dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

42. Con sentenza del 26 novembre 2009 (n. 311), la Corte Costituzionale respingeva il rinvio operato dalla Corte di Cassazione. Dichiarava che il divieto di ingerenza legislativa, nelle cause pendenti di cui lo Stato era parte, non era assoluto; ribadiva che anche la Corte europea non aveva voluto imporre al legislatore nazionale un divieto assoluto di ingerenza, poiché in diverse sentenze (vedi *Niedenthal-Forrer c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X et Blanche de Castille e altri c. Francia*, 42219/98 e 54563/00 27 maggio 2004), non aveva ritenuto in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione l'intervento retroattivo dei legislatori interni. La legittimità di tali interventi era stata riconosciuta, in particolare, alla luce di alcune circostanze storiche, come nel caso della riunificazione tedesca. Per quanto riguarda la ratio della nuova legge, la Corte Costituzionale ricordava la necessità di armonizzare il sistema di retribuzione del personale ATA a prescindere dalla provenienza dei dipendenti. Inoltre, la Corte Costituzionale faceva riferimento all'esigenza di correggere il difetto tecnico della legge precedente, che prevedeva la possibilità di lasciare la questione alla autonomia delle parti e al potere regolamentare.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, dopo l'adozione della legge n. 266 del 2005

43. Dopo l'entrata in vigore della legge in questione, la Corte di Cassazione annullava tutte le sentenze favorevoli ai dipendenti ATA, e respingeva tutti i ricorsi contro il Ministero.

## **IN DIRITTO**

### **I. SULL'ESAME CONGIUNTO DEI RICORSI**

44. Tenuto conto della somiglianza dei ricorsi sia sui fatti che sulla questione giuridica, la Corte ritiene necessario riunirli e decidere congiuntamente in una sola sentenza.

## II. SULLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

45. I ricorrenti lamentano che l'azione legislativa, in pendenza della procedura giudiziaria, abbia violato il loro diritto a un giusto processo. Essi indicano che la giurisprudenza aveva già riconosciuto agli ex dipendenti degli enti locali il diritto al riconoscimento, a tutti gli effetti giuridici ed economici, dell'anzianità ivi maturata. Senza un intervento legislativo, potevano quindi avere un legittimo affidamento, quasi una certezza, di ottenere equa soddisfazione. I ricorrenti ritengono che il solo interesse economico della Pubblica Amministrazione, di per sé non sufficiente a sostanziare un imperativo di carattere generale, aveva motivato l'intervento legislativo in questione.

Essi denunciano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, che recita:

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...), il quale deciderà (...) delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)"

### A. Sull'ammissibilità

46. La Corte rileva che tale ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Osserva inoltre che, poiché non emerge alcun vizio di procedura, il ricorso deve essere dichiarato ammissibile.

### B. Sul merito

#### 1. Argomenti delle parti

47. A titolo preliminare, i ricorrenti contestano l'affermazione del Governo secondo cui, negli enti locali locali, l'anzianità non avrebbe alcuna ripercussione sul piano economico. A questo proposito, i ricorrenti ricordano che l'articolo 5 del contratto degli enti locali del 31 marzo 1999 prevede che l'esperienza maturata dal personale, una volta dedotta l'anzianità di servizio, è un momento determinante ai fini del progresso economico all'interno delle aree di classificazione. Pertanto, il trattamento retributivo presso gli enti locali è determinato sia dall'anzianità maturata che dagli altri elementi accessori, mentre nel contratto nazionale per i dipendenti della scuola il trattamento retributivo all'interno di ciascun settore dipende unicamente dall'anzianità.

48. I ricorrenti sostengono che, a seguito del trasferimento, hanno avuto un trattamento economico globale inferiore a quello percepito prima del trasferimento, in quanto hanno perso tutti gli elementi accessori della retribuzione. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, i ricorrenti non potevano opporsi al trasferimento a servizio dello Stato, come riconosciuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 7 Marzo 2007 .

49. I ricorrenti ribadiscono di aver perso ogni aumento contrattuale e ogni indennità accessoria dello stipendio previsti solo nei contratti degli enti locali (vale a dire l'indennità di qualificazione professionale, l'indennità dei buoni pasto, l'indennità di mobilità, l'indennità di rischio, indennità di disponibilità, il premio di presenza, ecc...).

50. Essi ricordano che la Suprema Corte ha sottolineato ufficialmente, con una giurisprudenza chiara e consolidata, che "la legge inequivocabilmente accorda al trasferimento l'effetto del riconoscimento di anzianità". A tal proposito, si afferma che il ruolo di un organo giurisdizionale supremo è esattamente quello di risolvere questo genere di contraddizioni (Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia [GC], n. 24846/94 e 34165/96 a 34173/96, § 59 , CEDU 1999-VII).

51. Secondo i ricorrenti, non vi era alcun motivo imperativo di ordine generale per giustificare l'ingerenza nella risoluzione della controversia giudiziaria. Essi lamentano la violazione dell'articolo 6 § 1 in quanto lo Stato ha violato il principio della parità delle armi promulgando una legge retroattiva al fine di influenzare l'esito dei procedimenti giudiziari avanzati contro di lui dal personale ATA. Lo Stato avrebbe inoltre violato l'autonomia della funzione giudiziaria riservata alla Corte di Cassazione, interferendo nell'amministrazione della giustizia (Zielinski e Pradal e Gonzalez e a., citata, § § 58-59).

Secondo i ricorrenti, il Governo avrebbe violato il principio della parità delle armi tra le due parti (Vezon c. Francia, n. 66018/01, § § 31-35, 18 aprile 2006). A tal proposito, sottolineano che la legge n. 266 del 2005 è entrata in vigore quasi sei anni dopo la decisione di trasferire il personale e quando il trasferimento era già stato pienamente realizzato da oltre cinque anni e la Corte di Cassazione aveva già eliminato ogni possibile incertezza di interpretazione. Inoltre, la norma d'interpretazione era già stata inserita nella Legge Finanziaria.

52. Il Governo respinge l'argomento dei ricorrenti. Afferma che a seguito del trasferimento, i ricorrenti hanno continuato a svolgere le stesse funzioni con lo stesso stipendio e che tutte le anzianità maturate sono state riconosciute ai fini del pensionamento. L'unica differenza, secondo il Governo, è che l'anzianità maturata durante il servizio presso l'ente locale non poteva comportare un aumento retributivo del trattamento economico che i ricorrenti percepivano all'atto del trasferimento, data l'applicabilità in quel momento delle norme sul trattamento economico progressivo nei rapporti di lavoro con lo Stato.

53. Inoltre, il Governo afferma che tale interpretazione della legge n. 124 del 1999 era stata confermata da un accordo tra l'agenzia (ARAN) e le organizzazioni sindacali dei lavoratori e poi avallata dal decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

54. Il Governo sostiene che, poiché le controversie si erano moltiplicate in tutto il territorio, il legislatore era intervenuto con una legge interpretativa per colmare il vuoto giuridico che si era creato, data la difficoltà per gli accordi collettivi e il potere regolamentare di risolvere la questione, e per evitare aumenti ingiustificati degli stipendi e una disparità di trattamento tra i dipendenti. Secondo il Governo non si poteva parlare di *reformatio in peius* della posizione dei ricorrenti.

55. A questo proposito, il Governo ricorda in grandi linee la giurisprudenza della Corte in materia di interventi legislativi. Richiama le seguenti sentenze: Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, serie A n. 301-B; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, precitata; Zielinski e Pradal c. Gonzalez e a., precitata; Forrer-Niedenthal c. Germania, precitata; OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia, citata).

56. Nel caso di specie, secondo il Governo, i ricorrenti non avevano ottenuto una sentenza definitiva ed esecutiva. Inoltre, essi avevano cercato di approfittarsi di un vuoto giuridico, tenuto conto della mancanza di contratti collettivi e di regolamenti per disciplinare la materia. L'azione legislativa era quindi perfettamente prevedibile e rispondeva ad un'evidente ragione imperativa di ordine generale (OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia, citata). Secondo il Governo, la situazione era pari a quella del legislatore nel caso *Building Societies c. Regno Unito*, cit: in questo caso, l'azione legislativa ha impedito la creazione di situazioni discriminatorie all'interno del personale ATA. Pertanto sussisteva una valida ragione di interesse pubblico ai sensi della giurisprudenza della Corte.

57. Infine, il Governo ricorda che la Corte Costituzionale italiana aveva dichiarato che l'azione legislativa non era contraria alla Costituzione italiana né alla Convenzione.

## **2. Giudizio della Corte**

58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia (sentenza Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, cit., § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzales e altri cit., § 57). La Corte ricorda inoltre che l'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte (v., in particolare, causa Dombo Beheer BV c. Paesi Bassi, dal 27 ottobre, 1993, § 33, Serie A, No. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 46).

59. In questo caso, la Corte osserva che l'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 ha comportato un'interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999 e previsto che il personale ATA dovrebbe essere integrato nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento. Essa rileva, inoltre, che le suddette leggi d'interpretazione autentica sono retroattive, nel senso che l'interpretazione che forniscono è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate dopo la loro entrata in vigore.

60. Nel caso di specie, l'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006, che esclude dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissa definitivamente la risoluzione della controversia sottoposta all'esame della magistratura e ciò in maniera retroattiva. È chiaro che le azioni proposte da tutti i ricorrenti davanti ai tribunali nazionali erano pendenti al momento della sua entrata in vigore.

61. Di conseguenza, l'adozione della Legge Finanziaria 2006 stabilisce il merito della causa e rende inutile la prosecuzione del processo.

62. Per quanto riguarda le "ragioni imperative di interesse generale" evocate dal Governo e ribadite dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, esse risulterebbero dalla necessità di porre rimedio a un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire la creazione di situazioni discriminatorie tra i dipendenti provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Per quanto riguarda la decisione della Corte Costituzionale, la Corte ricorda che non basterebbe a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (Zielinski e Pradal e Gonzalez e a., citata, § 59).

63. La Corte nota inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una disposizione di interpretazione autentica diversa dalla disposizione da interpretare e in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Cassazione. Non è quindi convinta dagli argomenti del Governo secondo cui c'era una lacuna normativa da colmare.

64. La Corte ritiene, infatti, che l'obiettivo indicato dal Governo, ossia la necessità di riempire un vuoto giuridico e di eliminare le disparità di trattamento tra i dipendenti, mirava in realtà a preservare solo l'interesse economico dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti dinanzi ai giudici italiani.

65. Nessuno degli argomenti presentati dal Governo ha, quindi, convinto la Corte sulla legittimità e proporzionalità dell'ingerenza legislativa. Considerato quanto sopra esposto, l'intervento legislativo impugnato, che regolamentava definitivamente, ex tunc, il merito della controversia tra i ricorrenti e lo Stato davanti al giudice nazionale, non era giustificato da ragioni imperative di interesse pubblico generale.

66. Di conseguenza, la Corte riscontra la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

### **III. SULLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CONVENZIONE**

67. I ricorrenti ritengono che la retroattività dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006 li abbia privati dei loro beni nella misura in cui questa disposizione ha messo fine in maniera definitiva alla controversia con l'amministrazione. Essi invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione che recita come segue:

“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.”

#### **A. Sull'ammissibilità**

68. La Corte reputa questa parte del ricorso non manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e non contrastante con alcun altro motivo di inammissibilità. Pertanto il ricorso deve essere dichiarato ammissibile.

#### **B. Sul merito**

##### **1. Argomenti delle parti**

69. I ricorrenti sostengono che, al momento della presentazione del ricorso prima dell'approvazione della legge in questione, nutrivano un legittimo affidamento di ottenere una decisione loro favorevole sulla base di una nutrita giurisprudenza interna.

70. I ricorrenti lamentano il carattere sproporzionato della misura contestata e la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

71. Il Governo intende addurre che, al momento dell'approvazione della Legge Finanziaria 2006, i ricorrenti non erano titolari di un credito certo ed esigibile nei confronti dello Stato, poiché nessuna decisione definitiva era ancora stata adottata nel processo pendente. Il Governo richiama i casi Gonzalez Fernandez-Molina e altri c. Spagna [(dec.), n. 64359/01, CEDU 2002-IX] e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia (9 dicembre 1994, serie A n. 301-B) e conclude che i ricorrenti non erano titolari di un diritto di proprietà ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

72. Il Governo sostiene che l'ingerenza legislativa nell'amministrazione della giustizia era giustificata da "ragioni imperative di interesse pubblico". Contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, ritiene che l'obiettivo del legislatore non era quello di svantaggiare l'esito del processo pendente, ma di intervenire per colmare una lacuna normativa, e sottolinea che questo motivo era

stato chiaramente affermato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza del 26 novembre 2009. Tale obiettivo rappresenterebbe, nel caso di specie, una "ragione imperativa di interesse generale".

## **2. Giudizio della Corte**

### **a) Sull'esistenza di diritto di proprietà, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1**

73. La Corte osserva che le parti hanno opinioni diverse circa la questione di sapere se i ricorrenti disponevano di un diritto di proprietà tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. Si ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, un ricorrente può addurre la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo nella misura in cui le decisioni che contesta sono relative alla sua "proprietà" ai sensi della presente disposizione. La nozione di "proprietà" può concernere sia i "beni esistenti" che i valori patrimoniali, ivi compresi, in determinati casi ben definiti, i crediti. Affinché un credito possa considerarsi un "valore patrimoniale", ricadente nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo 1, è necessario che il titolare del credito lo dimostri in relazione al diritto interno, per esempio, sulla base di una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta dimostrato, può entrare in gioco il concetto di "legittimo affidamento" (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX).

74. Alla luce della giurisprudenza dei giudici nazionali (§ § 39-40), la Corte ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, che i ricorrenti fossero titolari, prima dell'intervento della Legge Finanziaria 2006, di un interesse economico che costituiva, se non un diritto di credito nei confronti della controparte, quanto meno un "legittimo affidamento" di ottenere il pagamento degli importi contestati, e che aveva, pertanto, il carattere di "bene" ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (v., in particolare *Lecarpentier e altri c. Francia*, n. 67847/01, § 38, 14 febbraio 2006, e *S.A. Dangeville c. Francia*, n. 36.677/97, § 48, CEDU 2002-III). L'articolo 1 del Protocollo n. 1 è pertanto applicabile al caso di specie.

### **b) Sull'esistenza di un'ingerenza**

75. La Corte ritiene che la legge in questione, regolamentando in maniera definitiva le controversie, si sostanzia in un'ingerenza nell'esercizio del diritto di proprietà che i ricorrenti potevano rivendicare in virtù della legislazione previgente e della giurisprudenza. Bisogna quindi valutare se l'ingerenza controversa fosse giustificata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

### **c) Sulla giustificazione dell'ingerenza**

#### **i. Principio di legalità**

76. È pacifico che l'ingerenza fosse "prevista dalla legge" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

#### **ii. "Per causa di utilità pubblica"**

77. Tuttavia, le parti non convengono sulla legittimità di tale ingerenza. La Corte deve decidere se questa perseguisse uno scopo legittimo, vale a dire se esistesse una "causa di pubblica utilità", ai sensi della seconda frase del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

78. La Corte ritiene che, grazie ad una conoscenza diretta della società e dei suoi bisogni, le autorità nazionali sono in via di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per determinare ciò che rientra nel concetto di "pubblica utilità". Nel sistema di tutela istituito dalla Convenzione, le autorità nazionali devono quindi decidere per prime se esiste un interesse generale



che giustifica la privazione della proprietà. Di conseguenza, dispongono di un certo margine di apprezzamento.

79. Inoltre, la nozione di "pubblica utilità" è ampia. In particolare, la decisione di adottare una legislazione restrittiva della proprietà di solito comporta valutazioni di ordine politico, economico e sociale. Considerando normale che il legislatore disponga di un'ampia libertà di condurre una politica economica e sociale, la Corte deve rispettare il modo in cui egli concepisce gli imperativi di "pubblica utilità" a meno che la sua decisione sia manifestamente priva di ragionevole fondamento (Presse Compania Naviera SA e altri c. Belgio, 20 novembre 1995, § 37, Serie A, n. 332, e Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, § 149, CEDU 2004-V).

80. Nel caso di specie, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di sapere se l'obiettivo perseguito dall'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 superi il mero interesse economico dello Stato. Si ricorda che, in linea generale, il solo interesse economico non giustifica l'intervento di una legge retroattiva di convalida (v., *mutatis mutandis*, Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri cit., § 59, CEDU 1999-VII).

81. La Corte nutre dei dubbi in merito al fatto che l'interferenza nel pacifico godimento dei propri beni persegua interessi di "pubblica utilità".

82. In ogni caso, ricorda che detta ingerenza deve trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali (vedi tra le altre, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 2) e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà (*Pressos Compania Naviera SA e a.*, citata, § 38).

83. Nel caso di specie, l'intervento legislativo impugnato ha sicuramente impedito ai ricorrenti di vedersi riconoscere l'anzianità di servizio maturata presso gli enti locali, almeno fino all'adozione dell'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006.

84. Secondo la Corte, l'adozione dell'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 ha imposto un "onere eccessivo e anormale" ai ricorrenti e il pregiudizio alla loro proprietà ha rivestito carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse pubblico e la tutela dei diritti fondamentali individuali (v., *mutatis mutandis*, *Lecarpentier e altri*, sopra, § § 48-53).

85. Di conseguenza, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

#### **IV. SULL 'APPLICAZIONE DELL' ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

86. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

" Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa".

87. I ricorrenti richiedono una somma equivalente alla parte di retribuzione persa, vale a dire la differenza fra la retribuzione effettivamente percepita e quella alla quale avrebbero diritto in assenza dell'intervento legislativo in questione.

88. Il Governo contesta le conclusioni dei ricorrenti e afferma che il danno patrimoniale è stato calcolato sulla base di un "criterio stravagante".

89. Per quanto riguarda il danno morale, i ricorrenti richiedono il risarcimento pari a 5000 euro ciascuno.

90. Il Governo si oppone e reputa infondata la domanda.

91. I ricorrenti richiedono inoltre il pagamento delle spese di procedura dinanzi ai giudici nazionali e il pagamento delle spese sostenute dinanzi alla Corte. A tal proposito, i ricorrenti chiedono alla Corte di determinare tale importo secondo equità.

92. Per quanto riguarda le spese di procedura, il Governo rileva che i ricorrenti non hanno quantificato le loro richieste.

93. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non può essere decisa allo stato degli atti. Di conseguenza, si riserva di decidere a seguito di un'ulteriore procedura, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti pervengano ad un accordo.

### **PER QUESTI MOTIVI LA CORTE ALL'UNANIMITÁ**

1. Decide di riunire i ricorsi e di esaminarli congiuntamente con una sola sentenza;

2. Dichiarare i ricorsi ammissibili;

3. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;

4. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;

5. Dichiarare che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non può essere stabilita allo stato degli atti, e di conseguenza

a) la riserva in toto;

b) invita il Governo e i ricorrenti a presentare per iscritto entro un mese dal giorno in cui la decisione diventa definitiva, ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni in proposito e di notificare qualsiasi accordo cui si potrebbe pervenire;

c) riserva l'ulteriore procedura e delega al presidente della Camera la decisione di fissare l'udienza successiva, se necessario.

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto il 7 giugno 2011, ai sensi dell'articolo 77 § § 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith Françoise Tulkens

Cancelliere Presidente

# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

**Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni);  
omesso esame della censura riferita all'art. 6 § 1 della Convenzione (equo  
processo)**

In materia di espropriazione per pubblica utilità  
(applicazione retroattiva di nuovi criteri di determinazione dell'indennità)



## **Sentenza del 3 agosto 2006, sez. III, causa CARRATU' JANES c. Italia (in particolare, par. 55-58)**

Nella causa Janes Carratù c. Italia,

La Corte europea dei Diritti dell'uomo, terza sezione, riunendosi in una camera composta da:

SIGG.. B.M. Zupančič, presidente, C. Bîrsan, V. Zagrebelsky, la Sig.ra A. Gyulumyan,

Sigg.. E. Myjer, Davide Thór Björgvinsson, la Sig.ra I. Ziemele, giudici,  
e dal Sig. V. Berger, cancelliere di sezione,

Dopo avere deliberato in camera del consiglio il 11 luglio 2006,

Rende la sentenza che ha, adottata a questa data,:

### **PROCEDIMENTO**

1. All'origine della causa si trova una richiesta (no 68585/01) diretta contro la Repubblica italiana e di cui un cittadino di questo Stato, il Sig. F. J. C. ("il richiedente"), ha investito la Corte il 26 novembre 1999 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. Il richiedente è rappresentato dal Sig. A. J. C., avvocato a Napoli. Il governo italiano ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, il Sig. I. Braguglia, col suo coagente, il Sig. F. Crisafulli, e dal suo coagente aggiunto, il Sig. N. Lettieri.

3. Il 6 maggio 2004, la Corte, prima sezione, ha dichiarato la richiesta parzialmente irricevibile e ha deciso di comunicare le lagnanze derivate dagli articoli 1 del Protocollo no 1 e 6 § 1 della Convenzione (equità del procedimento) al Governo. Avvalendosi dell'articolo 29 § 3 della Convenzione, ha deciso che sarebbero state esaminate allo stesso tempo l'ammissibilità e la fondatezza della causa.

4. Il 1 novembre 2004, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 dell'ordinamento). La presente richiesta è stata assegnata alla terza sezione così ricomposta (articolo 52 § 1).

### **IN FATTO**

#### **I. LE CIRCOSTANZE DELLO SPECIFICO**

5. Il richiedente è nato nel 1944 e residente a Napoli.

6. A.J.C, padre del richiedente, era proprietario di un terreno edificabile ubicato a Montoro Inferiore (Avellino) e registrato al catasto, foglio 16, appezzamenti 192, 193, 273 e 516,.

7. Con un'ordinanza del 5 dicembre 1981, il consiglio regionale (Giunta regionale) della Campania approvò il progetto di costruzione di abitazioni ad affitto moderato sul terreno di A.J.C.

8. Con un'ordinanza del 29 luglio 1985, la municipalità di Montoro Inferiore autorizzò l'occupazione di una parte del terreno di A.J.C., ossia 3 363 metri quadrati, per un periodo massimale di cinque anni a contare dalla data di occupazione materiale, in vista della sua espropriazione a causa di utilità pubblica, per procedere alla costruzione delle abitazioni ad affitto moderato.

9. L' 8 gennaio 1986, l'amministrazione municipale procedette all'occupazione materiale del terreno ed iniziò poi i lavori di costruzione.

10. Con un atto di assegnazione notificata il 28 ottobre 1991, A.J.C. cita la municipalità di Montoro Inferiore dinnanzi al tribunale di Avellino. Faceva valere che l'occupazione era illegale, dato che questa era proseguita al di là del periodo autorizzato, senza che si fosse proceduto all'espropriazione formale ed al pagamento di un'indennità.

11. Con un atto del 24 gennaio 1992, la municipalità si costituì nel procedimento e chiese l'appello in garanzia dell'istituto autonomo di gestione delle abitazioni ad affitto moderato ("I.A.C.P.").

12. Il tribunale fece seguito a questa domanda ma l'I.A.C.P. non si costituì nel procedimento.

13. Durante il procedimento, una perizia redatta il 22 ottobre 1992 fu depositata alla cancelleria. Secondo il perito, il valore commerciale del terreno era di 76 000 ITL il metro quadrato nel 1988 e di 98 040 ITL il metro quadrato nel 1992.

14. Con un giudizio depositato alla cancelleria il 4 novembre 1994, il tribunale di Avellino giudicò che A.J.C. doveva considerarsi come privato del suo terreno in virtù del principio dell'espropriazione indiretta a contare dall' 8 gennaio 1991, ossia dalla data di scadenza del termine di occupazione autorizzata. Inoltre, il tribunale dichiarò che l'I.A.C.P. non poteva essere considerato responsabile del danno subito da A.J.C. in ragione della perdita del suo terreno.

15. Alla luce di queste considerazioni, il tribunale condannò la municipalità a versare ad A.J.C. un risarcimento corrispondente al valore commerciale del terreno all' 8 gennaio 1991, ossia 269 040 000 ITL, più interessi.

16. In più, il tribunale condannò la municipalità a versare ad A.J.C. le somme di 67 260 000 ITL, più interessi, a titolo di indennità di occupazione e di 335 635 000 ITL, più interessi, a titolo di risarcimento per la perdita di valore della parte restante del terreno.

17. Il 14 dicembre 1994, A.J.C. decedette.

18. Il 2 gennaio 1995, la municipalità interpose appello del giudizio del tribunale di Avellino dinnanzi alla corte di appello di Napoli.

19. Con un atto del 24 aprile 1995, il richiedente, figlio di A.J.C., si costituì nel procedimento dinnanzi alla corte di appello di Napoli.

20. Con una sentenza depositata alla cancelleria il 17 aprile 1998, la corte di appello di Napoli confermò che la proprietà del terreno controverso era stata trasferita alla municipalità in virtù del principio dell'espropriazione indiretta a contare dall' 8 gennaio 1991.

21. Tuttavia, tenuto conto dell'entrata in vigore della legge no 662 del 1996, la corte di appello ridusse a 127 817 822 ITL l'importo del risarcimento dovuto al richiedente in ragione della perdita del terreno ed a 150 866 182 ITL l'importo del risarcimento per la perdita di valore della parte restante del terreno. In quanto all'indennità di occupazione, la corte di appello confermò il giudizio del tribunale.

22. Alla luce di queste considerazioni, la corte di appello condannò la municipalità e l'I.A.C.P. a versare al richiedente una somma uguale ai risarcimenti per la perdita del terreno e per la perdita di valore della

parte restante del terreno, calcolati ai termini della legge no 662 del 1996 ed indicizzati al giorno della decisione, ossia 381 908 572 ITL,

più interessi. Inoltre, la corte di appello condannò la municipalità a versare al richiedente la somma di 67 260 000 ITL, più interessi, a titolo di indennità di occupazione.

23. Questa sentenza acquisì forza di cosa giudicata il 2 luglio 1999.

## **II. IL DIRITTO E LE PRATICA INTERNI PERTINENTI**

24. Il diritto interno pertinente si trova descritto nel sentenza Serrao c. Italia (no 67198/01, 13 ottobre 2005,).

### **IN DIRITTO**

## **I. SULLA VIOLAZIONE ADDOTTA DALL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO NO 1**

25. Il richiedente adduce essere stato privato del suo terreno nelle circostanze incompatibili con l'articolo 1 del Protocollo no 1, così formulato,: "Ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà che a causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge ed i principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non recano offesa al diritto che possiedono gli Stati di mettere in vigore le leggi che giudicano necessarie per regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale o per garantire il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle multe. "

### **A. Sull'ammissibilità**

26. Il Governo sostiene che la richiesta è tardiva, dato che il termine di sei mesi contemplati all'articolo 35 della Convenzione sarebbe cominciato a decorrere o il 1 gennaio 1997, data dell'entrata in vigore della legge no 662 del 1996, o il 30 aprile 1999, data del deposito alla cancelleria della sentenza della Corte costituzionale no 148 di 1999 con la quale questa ultima giurisdizione ha confermato la legalità di questa legge. In appoggio alle sue affermazioni, il Governo cita la causa Miconi c. Italia( Miconi c. Italia( déc.), no 66432/01, 6 maggio2004).

27. Il richiedente si oppone alla tesi del Governo.

28. La Corte ricorda che ha respinto delle eccezioni simili nelle cause Serrao c. Italia ( no 67198/01, 13 ottobre 2005) e Binotti c. Italia(no 2) (no 71603/01, 13 ottobre 2005). Per di più, considera che, conformemente alla sua giurisprudenza, Carbonara e Ventura c. Italia, (no 24638/94, CEDH 2000-VI, § 69) e Donati c. Italia ( no 63242/00, decisione del 13 maggio 2004 ed anche nella sentenza, § 62) è solamente con la decisione definitiva -nello specifico la sentenza della corte di appello depositata alla cancelleria il 17 aprile 1998 e diventata definitivo il 2 luglio 1999 -che il principio dell'espropriazione indiretta deve passare per effettivamente applicato. Da allora, il termine di sei mesi é cominciato a decorrere da questa data. Segue che non potrebbe essere considerata l'eccezione.

29. La Corte constata che la lagnanza non è manifestamente male fondata al senso dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Rileva peraltro che questo non si urta a nessuno altro motivo di irricevibilità. Conviene dichiararlo accettabile dunque.

### **B. Sul merito**

#### **1. Tesi delle parti**

##### **a) Il Governo**

30. Il Governo fa osservare che, nel caso specifico, si tratta di un'occupazione di terreno nella cornice di un procedimento amministrativo che si fonda su una dichiarazione di utilità pubblica. Ammette che il procedimento di espropriazione non è stato messo in opera nei termini previsti dalla legge, nella misura in cui non è stata adottata nessuna ordinanza di espropriazione.

31. Primariamente, ci sarebbe utilità pubblica, il che non è stato rimesso in causa con le giurisdizioni nazionali.

32. Secondariamente, la privazione del bene come risultante dall'espropriazione indiretta sarebbe "contemplata dalla legge." Secondo il Governo, il principio dell'espropriazione indiretta deve essere considerato come facente parte del diritto positivo a contare al più tardi dalla sentenza della Corte di cassazione no 1464 del 1983. La giurisprudenza ulteriore avrebbe confermato questo principio ed avrebbe precisato certi aspetti della sua applicazione e, inoltre, questo principio sarebbe stato

riconosciuto dalla legge no 458 del 27 ottobre 1988 e con la legge di bilancio no 662 del 1996.

33. Il Governo ne conclude che a partire dal 1983, le regole dell'espropriazione indiretta erano perfettamente prevedibili, chiare ed accessibili a tutti i proprietari di terreni.

34. Il Governo ricorda che nella causa Forrer-Niedenthal c. Germania ( sentenza del 20 febbraio 2003) la Corte ha considerato una legge tedesca del 1997 come sufficiente, malgrado la sua imprevedibilità manifesta, a fornire una base legale alle decisioni che avevano privato il richiedente di ogni protezione contro l'attentato portato alla sua proprietà. Chiede alla Corte di seguire lo stesso approccio per la presente causa.

35. Trattandosi della qualità della legge, il Governo riconosce che il fatto che un'ordinanza di espropriazione non sia stata pronunciata è in sé una trasgressione alle regole che presiedono al procedimento amministrativo.

36. Tuttavia, tenuto conto del fatto che il terreno è stato trasformato in modo irreversibile con la costruzione di un lavoro di utilità pubblica, la restituzione del terreno non è più possibile.

37. Il Governo definisce l'espropriazione indiretta come il risultato di un'interpretazione sistematica da parte dei giudici di principi esistenti, tendente a garantire che l'interesse generale prevalga sull'interesse degli individui, quando il lavoro pubblico è stato realizzato (trasformazione del terreno) e che risponda all'utilità pubblica.

38. In quanto all'esigenza di garantire un giusto equilibrio tra i sacrifici imposti agli individui ed il compenso concesso a questi, il Governo riconosce che l'amministrazione è tenuta ad indennizzare gli interessati.

39. Tenuto conto del fatto che l'espropriazione indiretta risponde ad un interesse collettivo e che l'illegalità commessa dall'amministrazione riguarda solamente la forma, ossia una trasgressione alle regole che presiedono al procedimento amministrativo, l'indennizzo può essere inferiore al danno subito.

40. La determinazione dell'importo dell'indennità in causa rientra nel margine di valutazione lasciata agli Stati per fissare un indennizzo che sia ragionevolmente in rapporto col valore del bene. Il Governo ricorda inoltre che l'indennità come plafonata dalla legge di bilancio no 662 del 1996 è in ogni caso superiore a quella che sarebbe stata accordata se l'espropriazione fosse stata regolare.

41. Alla luce di queste considerazioni e riferendosi in particolare alle cause OGIS-istituto Stanislas, OGEC Santo-gazza X e Minima di Castiglia ed altri c. Francia ( numero 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004) e Bäck c. Finlandia (no 37598/97, 20 luglio 2004,) il Governo conclude che il giusto equilibrio è stato rispettato e che la situazione denunciata è compatibile ad ogni punto di vista con l'articolo 1 del Protocollo no 1.

## **b) Il richiedente,**

42. Il richiedente si oppone alla tesi del Governo.

43. Fa osservare che l'espropriazione indiretta è un meccanismo che permette all'autorità pubblica di acquisire un bene in tutta illegalità.

44. Il richiedente denuncia una mancanza di chiarezza, prevedibilità e precisione dei principi e delle disposizioni applicati al suo caso al motivo che un principio giurisprudenziale, come quello dell'espropriazione indiretta, non basta a soddisfare al principio di legalità.

## **2. Valutazione della Corte**

### **a) Sull'esistenza di un'ingerenza**



45. La Corte ricorda che, per determinare se c'è stata "privazione di beni", bisogna esaminare non solo se ci sono state spodestamento o espropriazione formale, ma ancora guardare al di là delle apparenze ed analizzare la realtà della situazione controversa. Mirando la Convenzione a proteggere dei diritti "concreti ed effettivi", importa di ricercare se suddetta situazione equivaleva ad un'espropriazione di fatto (Sporrong e Lönnroth c. Svezia, sentenza del 23 settembre 1982, serie a no 52, pp. 24-25, § 63).

46. La Corte rileva che, applicando il principio dell'espropriazione indiretta, le giurisdizioni interne hanno considerato il richiedente come essendo privato del suo bene a contare dalla data di scadenza del termine di occupazione autorizzata. A difetto di un atto formale di espropriazione, la constatazione di illegalità da parte del giudice è l'elemento che consacra il trasferimento al patrimonio pubblico del bene occupato. In queste circostanze, la Corte conclude che la sentenza della corte di appello di Napoli ha avuto per effetto di privare il richiedente del suo bene al senso della seconda frase dell'articolo 1 del Protocollo no 1 (Carbonara e Ventura precitato, § 61, e Brum•rescu c. Romania [GC], no 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

47. Per essere compatibile con l'articolo 1 del Protocollo no 1, una tale ingerenza deve essere operata "a causa di utilità pubblica" e "nelle condizioni previste dalla legge ed i principi generali di diritto internazionale." L'ingerenza deve predisporre un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (Sporrong e Lönnroth, precitato, p. 26, § 69). Inoltre, la necessità di esaminare la questione del giusto equilibrio può farsi non "sentire che quando si è rivelato che l'ingerenza controversa ha rispettato il principio di legalità e non era arbitraria"( Iatridis c. Grecia [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999-II, e Beyeler c. Italia [GC], no 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

48. Da allora, la Corte non stima opportuno fondare il suo ragionamento sulla semplice constatazione che non ha avuto luogo un risarcimento integrale in favore del richiedente ( Carbonara e Ventura, precitato, § 62).

## **b) Sul rispetto del principio di legalità**

49. La Corte rinvia alla sua giurisprudenza in materia di espropriazione indiretta (Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia, no 31524/96, CEDH 2000-VI, e Carbonara e Ventura c. Italia, no 24638/94, CEDH 2000-VI; tra le sentenze più recenti, vedere Acciardi e Campagna c. Italia, no 41040/98, 19 maggio 2005, Pasculli c. Italia, no 36818/97, 17 maggio 2005, Scordino c. Italia (no 3), no 43662/98, 17 maggio 2005, Serrao c. Italia, no 67198/01, 13 ottobre 2005, La Rosa ed Alba c. Italia (no 1), no 58119/00, 11 ottobre 2005, e Chirò c. Italia (no 4), no 67196/01, 11 ottobre 2005) secondo la quale l'espropriazione indiretta ignora il principio di legalità al motivo che non è atta a garantire un grado sufficiente di sicurezza giuridica e che permette in generale all'amministrazione di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione. L'espropriazione indiretta mira difatti, in ogni caso, ad interinare una situazione di fatto che deriva dalle illegalità commesse dall'amministrazione, a regolare le conseguenze per l'individuo e per l'amministrazione, a favore di questa.

50. Nella presente causa, la Corte rileva che applicando il principio dell'espropriazione indiretta, le giurisdizioni italiane hanno considerato il richiedente come privato del suo bene a contare dal momento in cui l'occupazione aveva smesso di essere autorizzata, essendo collegate le condizioni di illegalità dell'occupazione e di interesse pubblico del lavoro costruito. Ora, nella mancanza di un atto formale di espropriazione, la Corte stima che questa situazione non potrebbe essere considerata come "prevedibile", poiché è solamente con la decisione giudiziale definitiva che si può considerare come essendo stato effettivamente applicato il principio dell'espropriazione indiretta e che è stata consacrata l'acquisizione del terreno al patrimonio pubblico. Di conseguenza, il richiedente non ha avuto la "sicurezza giuridica" concernente la privazione del terreno che il 2 luglio 1999, data alla quale la sentenza della corte di appello di Napoli è diventata definitiva.

51. La Corte osserva poi che la situazione in causa ha permesso all'amministrazione di derivare partito da un'occupazione illegale di terreno. In altri termini, l'amministrazione si è potuta appropriare del terreno al disprezzo delle regole che regolano l'espropriazione in buona e dovuta forma, e, tra altri, senza che un'indennità venisse messa in parallelo a disposizione dell'interessato.

52. Trattandosi dell'indennità, la Corte constata che l'applicazione retroattiva della legge no 662 del 1996 al caso specifico ha avuto per effetto privare il richiedente della possibilità di ottenere risarcimento del danno subito.

53. Alla luce di queste considerazioni, la Corte stima che l'ingerenza controversa non è compatibile col principio di legalità e che ha infranto dunque il diritto al rispetto dei beni del richiedente.

54. Da allora, c'è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo no 1.

## II. SULLA VIOLAZIONE ADDOTTA DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

55. Il richiedente adduce che l'adozione e l'applicazione della legge no 662 del 23 dicembre 1996 al suo procedimento costituiscono un'ingerenza legislativa contraria al suo diritto ad un processo equo come garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione che, nei suoi passaggi pertinenti, dispone:

"Ogni persona ha diritto a ciò che la sua causa sia equamente sentita da un tribunale che deciderà delle contestazioni sui suoi diritti ed obblighi di carattere civile "

56. Il Governo contesta questa tesi ed osserva che la legge controversa non è stata adottata per influenzare la conclusione del procedimento intentato dal richiedente. Inoltre, l'applicazione di questa legge non avrebbe avuto ripercussioni negative per il richiedente. Ne conclude che l'applicazione della disposizione controversa alla causa del richiedente non solleva nessuno problema allo sguardo della Convenzione. In appoggio delle sue tesi, il Governo si riferisce specificamente alle sentenze *Forrer-Niedenthal c. Germania* (no 47316/99, 20 febbraio 2003,) *OGIS-istituto Stanislas, OGEC Santo-gazza X e Minima di Castiglia ed altri c. Francia* ( numero 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004) e *Bäck c. Finlandia* (no 37598/97, CEDH 2004-VIII,).

57. La Corte rileva che questa lagnanza è legata a quell'esaminata sopra e deve dunque essere dichiarata altrettanto accettabile.

58. La Corte ha appena constatato, sotto l'angolo dell'articolo 1 del Protocollo no 1, che la situazione denunciata dal richiedente non è conforme al principio di legalità. Avuto riguardo dei motivi che hanno portato la Corte a questa constatazione di violazione ( paragrafi 52 a 54 sopra) la Corte stima che non c'è luogo di esaminare se c'è stato, nello specifico, violazione dell'articolo 6 § 1 (vedere, a contrario, *Scordino c. Italia* (no 1) [GC], no 36813/97, §§ 103-104 e §§ 132 - 133, CEDH 2006).

## III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

59. Ai termini dell'articolo 41 della Convenzione, "Se la Corte dichiara che c'è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette di cancellare che imperfettamente le conseguenze di questa violazione, la Corte accorda alla parte lesa, se c'è luogo, una soddisfazione equa. "

60. A titolo di danno materiale, il richiedente sollecita il versamento di una somma uguale al valore venale reale del terreno, aumentata del plusvalore - apportato al terreno dall'esistenza del lavoro pubblico, ossia 2 500 000 EUR.

61. A titolo sussidiario, il richiedente chiede una somma uguale alla differenza tra l'importo riconosciuto dal tribunale di Avellino, rivalutato ed integrato da interessi, e la somma ottenuta in seguito alla sentenza dalla corte di appello di Napoli.

62. Trattandosi del danno morale, il richiedente sollecita il versamento di 100 000 EUR.

63. Infine, il richiedente chiede 79 282,76 EUR per gli oneri di procedimento dinnanzi alla Corte.

64. In quanto al danno materiale, il Governo sostiene che il valore commerciale del terreno dovrebbe essere calcolato rispetto al momento del trasferimento di proprietà e fa valere che nessuna somma è dovuta al richiedente a titolo di plusvalore portato al terreno dal lavoro pubblico realizzato.

65. A titolo sussidiario, il Governo fa valere che la Corte dovrebbe fondare la sua valutazione sulla differenza tra i valori commerciali del bene stimato dal perito commesso di ufficio dal giudice nazionale e la somma liquidata da questo ultimo ai termini della legge no 662 del 1996.

66. Trattandosi del danno morale e degli oneri di procedimento, il Governo stima che le somme chieste dal richiedente sono eccessive e si rimette alla saggezza della Corte.

67. La Corte stima che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non si trova in stato. Perciò, la riserva e fisserà ulteriore procedimento, tenuto conto della possibilità che il Governo ed il richiedente giungano ad un accordo.

### **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,**

1. Dichiarare la richiesta accettabile;
2. Stabilisce che c'è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo no 1;
3. Stabilisce che non c'è luogo di esaminare la lagnanza tratta dall'articolo 6 § 1 della Convenzione;
4. Stabilisce che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non si trova in stato; perciò,
  - a) la riserva per intero;
  - b) invita il Governo ed il richiedente ad inviarle per iscritto, nei tre mesi a contare dal giorno in cui la sentenza sarà diventata definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione ed in particolare a darle cognizione di ogni accordo al quale potrebbero arrivare;
  - c) riserva il procedimento ulteriore e delega al presidente della camera la cura di fissarla all'occorrenza.

Fatto in francese, comunicato poi per iscritto il 3 agosto 2006 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 dell'ordinamento.

Vincent Pastore Boštjan Sig. Zupančič

Cancelliere Président

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 21 settembre 2006, sez. III, causa DEDDA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa GIANAZZA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa NOTARNICOLA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa CAPOCCIA c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa PREZIOSI c. Italia; 5 ottobre 2006, sez. III, causa SPAMPINATO c. Italia; 26 ottobre 2006, sez. III, causa CALANDRA c. Italia; 26 ottobre 2006, sez. III, causa IPPOLITI c. Italia; 2 novembre 2006, sez. III, causa MATTHIAS c. Italia; 16 novembre 2006, sez. III, causa TRAPANI LOMBARDO c. Italia; 16 novembre 2006, sez. III, causa IPPOLITI c. Italia; 14 dicembre 2006, sez. III, causa IULIANO c. Italia; 21 dicembre 2006, sez. III, causa DE ANGELIS c. Italia; 11 gennaio 2007, sez. III, causa QUATTRONE c. Italia; 25 gennaio 2007, sez. III, causa MOREA c. Italia; 18 marzo 2008, sez. II, causa VELOCCI c. Italia; 8 gennaio 2009, sez. II, causa SOTIRA c. Italia; 17 maggio 2011, sez. II, causa FARINA c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa CASOLARO CAMILLETTI c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa DE STEFANO c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa IANDOLI c. Italia; 14 giugno 2011, sez. II, causa RIVERA e DI BONAVENTURA c. Italia; 12 luglio 2011, sez. II, causa MACRI' c. Italia; 22 maggio 2012, sez. II, causa BORGHESI c. Italia; 10 luglio 2012, sez. II, causa CUCINOTTA c. Italia; 8 novembre 2012, sez. II, causa FERRARA c. Italia)

## **Estratto (par. 34-37) della sentenza del 15 novembre 2012, sez. II, causa LOMBARDI c. Italia**

### **II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE PER L'ASSENZA DI EQUITÀ DEL PROCEDIMENTO**

#### **A. Sulla ricevibilità**

34. In sostanza, i ricorrenti lamentano l'assenza di equità del procedimento. Fanno notare di non potere essere risarciti nella misura del valore venale del terreno per effetto della legge n. 662 del 1996, entrata in vigore in corso di procedimento.

35. La Corte rammenta di avere ritenuto, al momento della comunicazione della causa, che in sostanza i ricorrenti lamentassero la violazione del loro diritto ad un equo processo come sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, il quale, nei passaggi pertinenti, dispone:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...), il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)»

36. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione, e osserva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

#### **B. Sul merito**

37. La Corte ha appena constatato, sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che la situazione denunciata dai ricorrenti non è conforme al principio di legalità. Tenuto conto dei motivi all'origine di tale constatazione di violazione, la Corte ritiene di non dovere esaminare separatamente se vi sia stata, nel caso di specie, violazione dell'articolo 6 § 1 (si vedano *Macrì e altri c. Italia*, n. 14130/02, § 49, 12 luglio 2011; *Rivera e di Bonaventura c. Italia*, n. 63869/00, § 30, 14 giugno 2011).

(in senso conforme, v. le seguenti sentenze: 21 settembre 2006, sez. III, causa *DEDDA c. Italia*; 5 ottobre 2006, sez. III, causa *GIANAZZA c. Italia*; 5 ottobre 2006, sez. III, causa *NOTARNICOLA c. Italia*; 5 ottobre 2006, sez. III, causa *CAPOCCIA c. Italia*; 5 ottobre 2006, sez. III, causa *PREZIOSI c. Italia*; 5 ottobre 2006, sez. III, causa *SPAMPINATO c. Italia*; 26 ottobre 2006, sez. III, causa *CALANDRA c. Italia*; 26 ottobre 2006, sez. III, causa *IPPOLITI c. Italia*; 2 novembre 2006, sez. III, causa *MATTHIAS c. Italia*; 16 novembre 2006, sez. III, causa *TRAPANI LOMBARDO c. Italia*; 16 novembre 2006, sez. III, causa *IPPOLITI c. Italia*; 14 dicembre 2006, sez. III, causa *IULIANO c. Italia*; 21 dicembre 2006, sez. III, causa *DE ANGELIS c. Italia*; 11 gennaio 2007, sez. III, causa *QUATTRONE c. Italia*; 25 gennaio 2007, sez. III, causa *MOREA c. Italia*; 18 marzo 2008, sez. II, causa *VELOCCI c. Italia*; 8 gennaio 2009, sez. II, causa *SOTIRA c. Italia*; 17 maggio 2011, sez. II, causa *FARINA c. Italia*; 14 giugno 2011, sez. II, causa *CASOLARO CAMILLETTI c. Italia*; 14 giugno 2011, sez. II, causa *DE STEFANO c. Italia*; 14 giugno 2011, sez. II, causa *IANDOLI c. Italia*; 14 giugno 2011, sez. II, causa *RIVERA e DI BONAVENTURA c. Italia*; 12 luglio 2011, sez. II, causa *MACRÌ c. Italia*; 22 maggio 2012, sez. II, causa *BORGHESI c. Italia*; 10 luglio 2012, sez. II, causa *CUCINOTTA c. Italia*; 8 novembre 2012, sez. II, causa *FERRARA c. Italia*)

# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

**Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni);  
omesso esame della censura riferita all'art. 6 § 1 della Convenzione (equo  
processo)**

In materia fiscale

(imposizione retroattiva sull'indennità di espropriazione)



# **Sentenza del 16 marzo 2010, sez. II, causa DI BELMONTE c. Italia (in particolare, par. 31-47)**

## **Nel caso Di Belmonte c. Italia,**

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (sezione seconda), tenendo la seduta in una sezione composta

da Françoise Tulkens, presidentessa,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Nona Tsotsoria, giudici,

e da Françoise Elens-Passos, cancelliera aggiunta di sezione,

Dopo averla deliberata in camera di consiglio il 23 Febbraio 2010, Pronuncia la seguente sentenza, adottata in pari data :

## **PROCEDURA**

1. All'origine del caso vi è un ricorso (n° 72638/01) presentato contro la Repubblica Italiana e nel quale un cittadino di questo Stato, il Sig. Pietro Bruno di Belmonte (« il ricorrente »), aveva adito la Corte il 2 Luglio 2001 in base all'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. Il ricorrente è rappresentato dagli avv.ti C. Ventura e C. D'Addabbo, avvocati in Bari. Il governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dalla sua agente Sig.ra E. Spatafora e dal suo co-agente Sig. N. Lettieri.

3. Il ricorrente sosteneva che l'applicazione di una nuova legge fiscale all'indennità di espropriazione che gli era stata versata violava il suo diritto al rispetto dei suoi beni e il suo diritto ad un equo processo.

4. Con decisione del 30 Agosto 2007 la Corte ha giudicato ricevibile il ricorso.

5. Tanto il ricorrente che il Governo hanno depositato delle osservazioni scritte nel merito dell'affare (articolo 59 § 1 del regolamento).

6. Il 1° Ottobre 2007 i rappresentanti del ricorrente hanno informato la Corte che il loro cliente era deceduto il 27 Giugno 2004 e che, ai termini del testamento pubblico del defunto, il suo unico erede universale era il suo cugino Sig. Francesco Bruno di Belmonte. Quest'ultimo ha manifestato il desiderio di continuare la procedura innanzi alla Corte.

## **IN FATTO**

## **I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE**

7. Il ricorrente, nato nel 1923, risiedeva prima del suo decesso a Ispica (Ragusa).

### **A. L'espropriazione del terreno del ricorrente e la procedura per determinare l'ammontare dell'indennità di espropriazione**

8. Il ricorrente era proprietario di un terreno edificabile situato a Ispica.

9. In una data imprecisata il Comune di Ispica procedette all'occupazione di 51.180 metri quadrati del detto terreno allo scopo di costruirvi delle abitazioni di tipo economico e popolare.

10. Con delibera del 15 Marzo 1983 il Comune di Ispica decretò l'espropriazione del terreno.

11. Il 20 Luglio 1983 il ricorrente citò il Comune di Ispica innanzi alla Corte d'Appello di Catania, allo scopo di ottenere un'indennità di espropriazione. Egli allegava di avere diritto ad una somma corrispondente al valore di mercato del terreno ai sensi della legge n° 2359 del 1865. Reclamava inoltre un risarcimento per il ritardo nel pagamento dell'indennità.

12. Con sentenza del 23 Febbraio 1990 la Corte d'Appello di Catania accolse il ricorso del ricorrente e condannò l'amministrazione a versargli un indennizzo di espropriazione uguale al valore di mercato del terreno, pari a 3.574.900.000 lire italiane (ITL – circa 1.846.281 euro (EUR)), al quale andavano aggiunti gli interessi legali.

13. La Corte d'Appello accordò inoltre un risarcimento per il ritardo nel pagamento dell'indennità che copriva l'inflazione per il periodo considerato.

14. Tale sentenza divenne definitiva l'8 Maggio 1991.

### **B. La procedura di esecuzione**

15. Non avendo il Comune di Ispica ottemperato alla sentenza del 23 Febbraio 1990, il 5 Giugno 1991 il ricorrente sollecitò formalmente il pagamento; il 10 Luglio 1991 egli presentò un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (il « TAR ») di Sicilia al fine di ottenere l'esecuzione della sentenza relativa alla lite.

16. Con sentenza del 9 Ottobre 1991, il cui testo venne depositato in cancelleria il 28 Novembre 1991, il TAR ordinò al Comune di Ispica di versare al ricorrente l'indennità d'espropriazione entro un termine di 60 giorni dalla data della notifica della sentenza. Il TAR nominò altresì un commissario ad hoc incaricato di garantire il pagamento dell'indennità.

17. Il 27 Maggio 1992 il ricorrente incassò una prima porzione dell'indennità di espropriazione, per un ammontare di ITL 1.540.000.000 (circa 795.343 EUR). L'8 Luglio 1992 egli osservò che il commissario ad hoc aveva assolto il suo mandato soltanto parzialmente, e invitò il TAR ad emettere i provvedimenti necessari. Con una sentenza del 30 Luglio 1992 il TAR prorogò di 180 giorni il mandato del commissario. Il 21 Giugno 1993 il ricorrente notificò a quest'ultimo una diffida a completare il suo incarico. Non avendo però ottenuto alcun risultato, nel Settembre 1993 egli si rivolse nuovamente al TAR. Quest'ultimo prorogò fino al 30 Aprile 1994 il mandato del commissario



e l'invitò a fornire i necessari chiarimenti circa gli adempimenti da lui compiuti. Non avendo tuttavia il commissario ottemperato a tale invito, il 2 Giugno 1994 il TAR decise di sostituirlo.

18. Il 4 Gennaio 1995 il nuovo commissario ad hoc versò al ricorrente ITL 5.094.307.937 (circa 2.630.990 EUR), ossia il saldo dovuto. Tale somma venne tuttavia decurtata di ITL 1.018.352.149 (pari a 525.934,99 EUR) in applicazione della legge n° 413 del 30 Dicembre 1991. Questa legge prevede specificamente l'applicazione di un'imposta del 20 % alla fonte sulle indennità di espropriazione.

### **C. La procedura nei confronti delle giurisdizioni fiscali.**

19. Con lettera del 22 Giugno 1995 il ricorrente chiese all'amministrazione fiscale di versargli la somma detratta a titolo di imposta.

20. Questa richiesta venne respinta con decisione notificata il 6 Febbraio 1996.

21. Il 27 Marzo 1996 il ricorrente presentò alla commissione tributaria provinciale di Ragusa un ricorso nel quale contestava l'applicazione al caso in esame dell'imposta del 20 % essendo il decreto di espropriazione anteriore all'entrata in vigore della legge n° 413 del 1991.

22. Con sentenza del 19 Maggio 1998 la commissione tributaria provinciale accolse il ricorso del ricorrente e condannò l'amministrazione a restituire la somma trattenuta.

23. L'amministrazione propose appello avverso tale sentenza innanzi alla commissione tributaria regionale di Palermo.

24. Con decisione dell'11 Dicembre 1999 la commissione tributaria regionale rigettò tale appello.

25. Il 1° Giugno 2000 l'amministrazione adì la Corte di Cassazione.

26. Con sentenza dell'11 Gennaio 2001, il cui testo venne depositato in cancelleria l'11 Aprile 2001, la Corte di Cassazione accolse il ricorso dell'amministrazione. Essa sancì che la legge N° 413 del 1991 era stata applicata al caso in esame a buon diritto; in effetti, il momento decisivo per l'applicabilità di tale legge era quello del versamento dell'indennità d'espropriazione, e non quello del trasferimento della proprietà.

## **II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE**

27. Prima della adozione della legge n° 413 del 1991 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 31 Dicembre 1991 ed entrata in vigore il giorno lavorativo seguente) le indennità di espropriazione non venivano assoggettate ad alcuna imposta alla fonte.

28. Nelle sue parti pertinenti, l'articolo 11 della legge n° 413 del 30 Dicembre 1991 si legge come segue: « 5. Per le plusvalenze conseguenti alla percezione (...), di indennità di esproprio (...), si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 1, lettera b), ultima parte, del testo unico delle imposte sui redditi. (...) »

7. Gli enti eroganti, all'atto della corresponsione delle somme di cui ai commi 5 e 6, comprese le somme per occupazione temporanea, risarcimento danni da occupazione acquisitiva, rivalutazione ed interessi, devono operare una ritenuta a titolo di imposta nella misura del 20 per cento(...) »

## **IN DIRITTO**

### **I. QUESTIONE PRELIMINARE**

29. La Corte constata anzitutto che il ricorrente è deceduto il 27 Giugno del 2004 e che il di lui cugino ed erede universale Sig. Francesco Bruno di Belmonte ha informato la Corte della sua intenzione di proseguire la procedura (paragrafo 6 sopra). Anche se gli eredi di un ricorrente deceduto non possono rivendicare in generale un diritto a che la Corte continui l'esame del ricorso presentato da quest'ultimo (Scherer c. Svizzera, 25 Marzo 1994, §§ 31-32, serie A no 287), la Corte ha riconosciuto più volte che dei parenti prossimi di un ricorrente deceduto hanno il diritto di sostituirsi ad esso (Deweert c. Belgio, 27 Febbraio 1980, § 37, serie A no 35, e Raimondo c. Italia, 22 Febbraio 1994, § 2, serie A no 281-A). 30. Nella fattispecie, la Corte è disposta a consentire al cugino del ricorrente di proseguire l'istanza inizialmente introdotta da quest'ultimo (vedasi *mutatis mutandis*, Nerva e altri c. Regno Unito, no 42295/98, § 33, CEDH 2002-VIII, e Kirilova e altri c. Bulgaria, nn. 42908/98, 44038/98, 44816/98 e 731902, § 85, 9 Giugno 2005).

### **II. SULL'ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO No 1.**

31. Il ricorrente lamentava la riduzione della somma relativa all'indennità di espropriazione conseguente all'applicazione dell'imposta prevista dalla legge n° 413 del 1991. Egli invocava l'articolo 1 del Protocollo n° 1 che si legge come segue: « Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende. »

#### **A. Argomentazioni delle parti**

##### **1. Il ricorrente**

32. Il ricorrente sosteneva che l'indennità di espropriazione non può essere considerata come un reddito, dato che essa costituisce la riparazione per la perdita del bene e che il suo ammontare non supera il suo valore di mercato. Tenendo conto dell'inesistenza di plusvalore, l'indennità non dovrebbe venire tassata.

33. Nella fattispecie, l'applicazione della legge in discussione e la riduzione dell'ammontare dell'indennità di espropriazione altro non sono che la conseguenza del ritardo dell'amministrazione nel versamento di tale indennità. Per di più, le disposizioni della legge n° 413 del 1991 sono state applicate in modo retroattivo, essendo esse entrate in vigore dopo l'adozione del decreto di espropriazione e posteriormente alla data nella quale la sentenza del 23 Febbraio 1990 della Corte d'Appello di Catania era divenuta definitiva.

34. Il ricorrente lamentava infine che non aveva ottenuto il versamento della somma integrale della rivalutazione e degli interessi corrispondenti all'intero periodo compreso fra l'adozione del decreto di espropriazione e il versamento della seconda porzione dell'indennità di espropriazione. Su questo punto egli fa riferimento alla giurisprudenza sviluppata dalla Corte nella sentenza *Akkus c. Turchia* (9 Luglio 1997, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-IV).

## **2. Il Governo**

35. Il Governo si oppone alle tesi del ricorrente e sostiene che l'indennità di espropriazione costituisce un reddito, e che come tale deve essere assoggettata alle imposizioni fiscali previste dalla legislazione in materia.

36. Circa la pretesa retroattività della legge n° 413 del 1991, esso allega che in materia fiscale il momento decisivo per l'applicazione di un'imposta è quello della percezione di un reddito. Ne consegue che l'interpretazione data dalla Corte di Cassazione nella sua sentenza dell'11 Gennaio 2001 (paragrafo 26 sopra) è corretta. D'altra parte, la legge in discussione è una legge fiscale, che come tale riguarda uno dei terreni privilegiati dalla sovranità statale. Quando una obbligazione di natura patrimoniale deriva da una legislazione fiscale, il contenzioso ad essa relativo non riguarda i « diritti e doveri di carattere civile» (Ferrazzini c. Italia [GC], no 44759/98, § 29, CEDU 2001-VII). La materia fiscale – della quale la legge n° 213 del 1991 fa parte – sarebbe sottratta alla giurisdizione della Corte tanto dal punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione che dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

37. Il Governo osserva infine che in esecuzione della sentenza del 23 Febbraio 1990 della Corte d'Appello di Catania l'indennità di espropriazione è stata pagata in due porzioni, versate rispettivamente nel 1992 e nel 1995, ossia entro termini ragionevoli.

### **B. Valutazione della Corte**

38. La Corte ricorda che l'imposizione fiscale costituisce in linea di principio un'ingerenza nel diritto garantito dal primo capoverso dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 e che tale ingerenza si giustifica in conformità del secondo capoverso di questo articolo, il quale prevede espressamente un'eccezione per ciò che riguarda il pagamento di imposte o altre contribuzioni (Di Belmonte c. Italia (no 2) (decisione), no 72665/01, 3 Giugno 2004).

39. Ma non per questo la materia fiscale sfugge a qualunque controllo da parte della Corte, dovendo essa verificare se l'articolo 1 del Protocollo n° 1 è stato oggetto di una applicazione corretta. A questo riguardo essa ricorda che il secondo capoverso di questa disposizione deve leggersi alla luce del principio sancito dalla prima frase dell'articolo. Ne consegue che una misura di ingerenza deve tener conto di un « giusto equilibrio » fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (Tre Traktörer AB c. Svezia, 7 Luglio 1989, § 59, serie A no 159).

40. Conseguentemente, l'obbligazione finanziaria nata dal prelevamento di imposte può disconoscere la garanzia sancita da questa disposizione se essa impone alla persona in oggetto un carico eccessivo o sia fondamentalmente di pregiudizio alla sua situazione finanziaria (Di Belmonte (no 2), decisione precitata).

41. D'altro canto spetta in primo luogo alle autorità nazionali il decidere il tipo delle imposte o delle contribuzioni che convenga riscuotere. In questo campo le decisioni comportano normalmente una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti in causa, essendo le autorità interne chiaramente in condizioni migliori della Corte per valutare tali problemi. Gli Stati in causa dispongono pertanto in materia di ampie possibilità di valutazione (Gasus Dsier e Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi, 23 Febbraio 1995, § 60, serie A no

306-B, e The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Regno Unito, 23 Ottobre 1997, §§ 80-82, Raccolta 1997-VII).

42. La Corte ritiene che la legge n° 413 del 1991 si iscriva entro questo margine di valutazione dello Stato, e che conseguentemente essa, come tale, non potrebbe venire considerata arbitraria. È vero che, adottata il 30 Dicembre 1991 essa è stata applicata al caso in esame pur essendo entrata in vigore dopo l'espropriazione del terreno del ricorrente (15 Marzo 1983 – paragrafo 10 sopra) e dopo la data nella quale la sentenza della Corte di Appello di Catania che stabiliva l'ammontare dell'indennità è divenuta definitiva (8 Maggio 1991 – paragrafo 14 sopra). Tuttavia essa era già in vigore quando, il 27 Maggio 1992 e il 4 Gennaio 1995, il ricorrente incassò le due porzioni dell'indennità in oggetto (paragrafi 17 e 18 sopra). Comunque stiano le cose, una eventuale applicazione retroattiva della legge n° 413 del 1991 al caso del ricorrente non avrebbe costituito di per se una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, poiché questa disposizione non vieta, come tale, l'applicazione retroattiva di una legge fiscale (M.A. e altri c. Finlandia (dec.), no 27793/ 95, 10 Giugno 2003, e Di Belmonte (no 2), decisione precitata).

43. Il quesito che si pone è quello di sapere se, nelle circostanze concrete del caso, l'applicazione dell'articolo 11 della legge n° 413 del 1991 ha imposto al ricorrente un carico eccessivo.

44. A tale riguardo la Corte osserva anzitutto che prima dell'entrata in vigore della legge n° 413 del 1991 le indennità di espropriazione non venivano assoggettate ad alcuna imposizione fiscale (paragrafo 27 sopra).

45. Essa rileva inoltre che la legge n° 413 del 1991 è entrata in vigore più di sette mesi dopo la data nella quale la sentenza della Corte di Appello di Catania che stabiliva l'ammontare dell'indennità di espropriazione era divenuta definitiva (8 Maggio 1991). Essa ritiene conseguentemente che il ritardo da parte della pubblica amministrazione nel dare esecuzione a questa sentenza ha avuto un'influenza determinante sull'applicazione del nuovo regime fiscale. In effetti l'indennità concessa al ricorrente non sarebbe stata assoggettata all'imposta prevista dalla nuova legislazione fiscale se l'esecuzione della sentenza fosse stata regolare e tempestiva (vedasi, a contrario, Di Belmonte (no 2), decisione precitata, in cui la sentenza che stabiliva l'ammontare dell'indennità di espropriazione non aveva acquisito l'autorità della cosa giudicata che venti giorni prima dell'entrata in vigore della legge n° 413 del 1991). La reticenza dell'amministrazione nel dare esecuzione alla sentenza della Corte di Appello è d'altronde confermata dalle numerose iniziative che il ricorrente ha dovuto effettuare presso il commissario ad hoc ed il TAR per ottenere il pagamento integrale del suo credito (paragrafi 16-18 sopra).

46. Alla luce di quanto precede la Corte ritiene che nella fattispecie l'applicazione della legge n° 413 del 1991 ha infranto il « giusto equilibrio » che deve sussistere fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

47. Tale constatazione è sufficiente per concludere sulla violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Non è quindi necessario esaminare se, come pretende il ricorrente, le autorità hanno proceduto a stabilire l'indennità di espropriazione omettendo di tener conto delle somme dovute a titolo di interessi e di rivalutazione monetaria.

### III. SULLA ALLEGATA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 6 E 14 DELLA CONVENZIONE.

48. Il ricorrente invoca del pari il Preambolo della Convenzione, nonché gli articoli 6 ed 14 di essa.

49. Il Governo osserva che entro i limiti nei quali le doglianze del ricorrente possono interpretarsi come riguardanti la durata della procedura concernente il versamento dell'indennità di espropriazione egli aveva il diritto di rivendicare qualsiasi danno relativo presentando un ricorso basato sulla legge n° 89 del 2001 (detta «legge Pinto»), che costituisce un mezzo di riparazione ad hoc in materia di lunghezza dei procedimenti giudiziari.

50. Tuttavia la Corte, alla luce delle conclusioni alle quali essa è pervenuta considerando l'articolo 1 del Protocollo n° 1 (paragrafo 47 sopra), ritiene che non è necessario esaminare separatamente se vi è anche stata violazione degli articoli 6 e 14 della Convenzione (vedasi, mutatis mutandis, Solomou e altri c. Turchia, no 36832/97, § 93, 24 Giugno 2008, e Maiorano e altri c. Italia, no 28634/06, § 135, 15 Dicembre 2009).

### IV. SULLA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

51. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, «Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

#### A. Danno materiale

52. Il ricorrente chiede anzitutto la restituzione della somma (1.018.-352.149 ITL, pari a 525.934,99 EUR) percepita dallo Stato a titolo di imposta sull'indennità di espropriazione. Egli chiede inoltre 237.650,2 EUR per rivalutazione monetaria e 501.923,65 EUR per interessi legali.

53. Il Governo ritiene che le somme pretese dal ricorrente siano eccessive.

54. Come la Corte ha detto in numerose occasioni, una sentenza nella quale si constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre termine alla violazione stessa e di cancellarne le conseguenze onde ristabilire nei limiti del possibile la situazione ad essa anteriore (Iatridis c. Grecia (equa soddisfazione) [GC], no 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI). Se la natura della violazione consente una *restitutio in integrum* grava sullo Stato convenuto il dovere di effettuarla, non avendo la Corte né la competenza né la possibilità di farlo essa stessa (Guiso-Gallisay c. Italia [GC], no 58858/-00, § 90, 22 Dicembre 2009).

55. Nella fattispecie la violazione constatata dalla Corte deriva dalla applicazione dell'imposta (pari al 20 % dell'indennità di espropriazione dovuta al ricorrente) prevista dalla legge n° 413 del 1991, applicazione causata dal ritardo nella esecuzione della sentenza della Corte di Appello di Catania. La restituzione della somma prelevata a titolo di imposta (525.934,99 EUR) metterebbe dunque l'erede del ricorrente nella situazione in cui si sarebbe trovato il defunto se la violazione non avesse avuto luogo.

56. Dato che il carattere adeguato di un risarcimento rischia di perdere importanza se il pagamento di esso fa astrazione da elementi suscettibili di ridurre il valore, come il trascorrere di un lasso di

tempo considerevole (Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 Dicembre 1994, § 82, serie A no 301-B), tale somma dovrà essere attualizzata per compensare gli effetti dell'inflazione. Occorrerà inoltre che essa sia accompagnata da interessi tali da compensare, almeno in parte, il lungo lasso di tempo trascorso dopo l'applicazione dell'imposta in discussione. Secondo il modo di vedere della Corte questi interessi devono corrispondere all'interesse legale semplice applicato al capitale e progressivamente rivalutato (Guiso-Gallisay précité, § 105).

57. Tenuto conto di questi elementi e deliberando in equità, la Corte ritiene ragionevole accordare all'erede del ricorrente la somma di 1.100.000 EUR più qualsiasi somma possa essere dovuta a titolo di imposta su tale cifra.

### **B. Danno morale**

58. Il ricorrente chiede 175.311,66 EUR per danni morali, il che corrisponde a un terzo della somma percepita dallo Stato a titolo di imposta sull'in-dennità di espropriazione.

59. La Corte ritiene che la sensazione di impotenza e di frustrazione di fronte al ritardo nel versamento dell'indennità di espropriazione, raddoppiata dalla entrata in vigore e dall'applicazione a suo danno della legge n° 413 del 1991, abbia causato al ricorrente un danno morale che va riparato in maniera adeguata. Deliberando in equità, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa decide di accordare a tale titolo 3.000 EUR.

### **C. Spese legali**

60. Basandosi sulle parcelle degli onorari dei suoi avvocati, il ricorrente chiede il rimborso delle spese legali da lui sopportati per la procedura innanzi alla Corte, ammontanti a 40.646,81 EUR per la procedura interna e a 46.315,39 EUR per la procedura davanti alla Corte.

61. Il Governo ritiene che le spese reclamate dal ricorrente siano eccessive.

62. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il riconoscimento al ricorrente di spese legali non può aver luogo che nella misura in cui ne vengano stabilite la realtà, la necessità, ed il carattere ragionevole del loro ammontare (Belziuk c. Polonia, 25 Marzo 1998, § 49, Raccolta 1998-II).

63. La Corte giudica eccessiva la somma richiesta per le spese legali relativi alla procedura nazionale e alla procedura innanzi ad essa, e decide di concedere per l'insieme la somma globale di 10.000 EUR.

### **D. Interessi di mora**

64. La Corte ritiene appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora basandosi sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale

della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

### **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,**

1. Dichiaro che l'erede del ricorrente ha la qualità per proseguire la presente procedura al suo posto e in suo luogo ;

2. Dichiaro che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 ;

3. Dichiaro che non è il caso di esaminare separatamente le doglianze basate sugli articoli 6 ed 14 della Convenzione ;

4. Dichiaro

a) che lo Stato convenuto deve versare all'erede del ricorrente, entro i tre mesi a contare dal giorno nel quale la sentenza sarà divenuta definitiva in conformità con l'articolo 44 § 2 della Convenzione le somme seguenti : i. 1.100.000 EUR (un milione centomila euro), più qualsiasi somma possa essere dovuta a titolo di imposta, per danno materiale ; ii. 3.000 EUR (tremila euro), più qualsiasi somma possa essere dovuta a titolo di imposta, per danno morale ;

iii. 10.000 EUR (diecimila euro), più qualsiasi somma possa essere

dovuta a titolo di imposta da parte dell'erede del ricorrente, per spese legali;

b) che a contare dallo scadere del detto termine e fino al versamento tali somme andranno maggiorate di un interesse semplice ad un tasso uguale a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali ;

5. Respingo la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese e indi comunicata per iscritto il 16 Marzo 2010 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Françoise Elens-Passos Françoise

Tulkens

Cancelliera aggiunta

Presidentessa

Alla presente sentenza trovasi aggiunta, in conformità agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata del giudice Sajó.

F.T.

F.E.P.

### **OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE SAJÓ**

Concordo con la constatazione della violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 in argomento. Ciò nondimeno, per me questa violazione è costituita dal fatto stesso che nel caso in esame l'indennizzo accordato non è stato equo.

Nel caso in esame il quesito riguardava la conformità o meno alla Convenzione di un'imposta del 20 % gravante su un indennizzo di espropriazione. Secondo la sentenza il caso può venire distinto dal caso Di Belmonte n° 2 (no 72665/01, 3 Giugno 2004). In entrambi i casi l'ammontare del risarcimento è stato determinato

da una decisione giudiziaria definitiva resa prima dell'entrata in vigore di una legge che emendava il codice delle imposte (in appresso « l'emendamento ») assoggettando le indennità di espropriazione ad un'imposta del 20 %. Nel caso Di Belmonte n° 2 la sentenza che stabiliva l'ammontare dell'indennità di espropriazione è passata in giudicato venti giorni prima dell'entrata in vigore dell'emendamento, mentre nel caso in esame la sentenza è divenuta definitiva sette mesi prima che la nuova legge avesse effetto. Nella fattispecie il ricorrente aveva cominciato, sei mesi dopo l'entrata in vigore dell'emendamento, ad effettuare dei passi intesi a fare eseguire la sentenza, mentre nel caso in esame egli ha effettuato i primi passi miranti all'esecuzione meno di un mese dopo che la sentenza era divenuta definitiva, e sei mesi prima dell'entrata in vigore dell'emendamento. In entrambi i casi l'interessato non è stato indennizzato che nel Febbraio del 1995, più di tre anni dopo l'entrata in vigore dell'emendamento,

e unicamente dopo la deduzione dell'imposta del 20 %.

L'emendamento prevede che l'imposta sia applicabile a qualsiasi risarcimento

versato dopo il 1° Gennaio 1992. Come la Corte si è espressa nella decisione riguardante l'affare Di Belmonte n° 2, « l'indennità accordata al ricorrente sarebbe stata in ogni caso diminuita se l'esecuzione del giudicato fosse stata regolare e puntuale » (corsivo aggiunto da me). Tuttavia, secondo la presente sentenza l'imposta si è rivelata « un carico eccessivo » poiché, contrariamente alla situazione nell'affare Di Belmonte n° 2, nella fattispecie un ritardo di sette mesi posteriore alla domanda di esecuzione è imputabile alle autorità ; ora, questo ritardo è stato un fattore decisivo per l'applicabilità del nuovo regime finanziario. È questo il motivo della distinzione fra i due casi. Rimane da sapere se un ritardo di sette mesi può rappresentare un fattore decisivo in materia. Dopo tutto si potrebbe sostenere che è stato il ritardo preso nella stessa procedura di espropriazione che ha reso l'emendamento applicabile retroattivamente. La vicenda Di Belmonte n° 2 è cominciata nel 1971, prima del presente ricorso.

Nondimeno, non va fatta distinzione fra il presente affare e il Di Belmonte n° 2, poiché nell'intervallo la Grande Camera ha avuto occasione di esaminare l'imposta suindicata nell'affare Scordino c. Italia (no 1) ([GC], no 36813/97, CEDU 2006-V) : « quanto all'imposta del 20 % applicata a livello nazionale all'indennità di espropriazione accordata, la Grande Camera, al pari della camera, non ha concluso nel senso dell'illegalità della applicazione di questa imposta in quanto tale, ma ha tenuto conto di questo elemento nella valutazione della causa » (§ 258). Il carattere di adeguatezza di un risarcimento rischia di perdere importanza se il pagamento di questo fa astrazione da elementi suscettibili di ridurre il valore. Un indennizzo che si discosti dal valore di mercato del bene espropriato non è equo, salvo che la differenza sia giustificata da circostanze eccezionali.

Ebbene, la fattispecie in esame non presenta nulla di eccezionale. Certamente, qualsiasi entrata risultante da una transazione può venire assoggettata



ad imposta<sup>1</sup>. Ma un carico gravante su un indennizzo di espropriazione deve essere valutato con equità quale che sia la denominazione che gli si dà. La denominazione giuridica attribuita alla diminuzione dell'indennizzo non entra nel conto della valutazione dell'equità. Se si consentisse ad uno Stato di assoggettare unilateralmente qualsiasi indennizzo di espropriazione a un'imposta globale, esso potrebbe così ridurre sistematicamente gli indennizzi a suo proprio vantaggio.

Il Governo sostiene che qualsiasi alienazione di beni è sottoposta all'imposta sui redditi. Ora, contrariamente alla tesi da esso sostenuta esiste una differenza fra le alienazioni forzate di beni imposte dallo Stato e altre forme di alienazione.

1 La stessa imposizione può venire sottoposta ad una analisi di proporzionalità nel quadro della protezione convenzionale della proprietà : « l'obbligo finanziario generato dal prelevamento di imposte o da contribuzioni può ledere la garanzia stabilita da questa disposizione, se essa impone alla persona o all'ente in causa un carico eccessivo, o se attenta fundamentalmente alla loro situazione finanziaria » (Balaž c Slovacchia (dec.), n° 60243/00, 16 Settembre 2003 – vedere del pari, per esempio, National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito, 23 Ottobre 1997, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII)

2 Un indennizzo di espropriazione che riflette il valore di mercato del bene non è identico al valore di mercato. Dopo tutto, il valore commerciale viene stabilito nel quadro di un libero scambio, come certamente non avviene nel caso di una espropriazione, nella quale il proprietario partecipa alla trattativa assai contro la sua volontà. Un indennizzo di espropriazione può essere equo, ma nel migliore dei casi sarà il riflesso del prezzo di mercato. L'imposta colpisce l'indennizzo, il quale è una valutazione di seconda mano del valore di mercato, e che perciò se ne allontana sistematicamente. Occorre aggiungere che la Corte costituzionale italiana, quando ha deliberato sul quesito se il fatto di assoggettare un indennizzo di esproprio all'imposta sulle entrate fosse conforme alla Costituzione, ha dichiarato che l'imposta si applicava all'incremento di valore generato dalla espropriazione (la plusvalenza, vale a dire la differenza tra il corrispettivo percepito e il prezzo di acquisto in un tempo anteriore – vedi la sentenza della Corte costituzionale n°410 del 20 Luglio 1995) Ciò non è senza conseguenze per il valore dell'indennizzo<sup>1</sup>. Altrimenti lo Stato

sarebbe in grado di effettuare a modo suo delle alienazioni di proprietà ad un « prezzo » ridotto. Per esempio, se una tassa globale del 40 % venisse imposta su tutte le compravendite fondiarie, i proprietari esiterebbero a vendere ; tuttavia il proprietario non avrebbe scelta, e lo Stato diverrebbe allora un « acquirente privilegiato ».

Storicamente, l'indennizzo pieno ed intero è stato richiesto per evitare che i governi vengano indotti a confiscare dei beni privati per fini politici o privati. Il rischio che i pubblici poteri abusino delle loro prerogative col pretesto di servire l'interesse generale diminuisce quando azioni simili comportano importanti conseguenze di bilancio.

Le difficoltà e le incertezze che compaiono allorché si tratta di determinare un indennizzo equo in certi casi di espropriazione di beni fondiari, come mostrano le procedure concernenti il Sig. Di Belmonte, possono essere legate ad un problema inerente alla metodologia di proporzionalità seguita. Alla luce della giurisprudenza della Corte e considerati i principi applicabili, una misura di espropriazione deve soddisfare (come tutti gli attentati ai beni) le esigenze della proporzionalità, cioè deve esserci una forma di proporzionalità fra l'interesse generale, la gravità dell'ingerenza, e

la natura del bene. In certe situazioni un giusto equilibrio fra i diversi interessi in gioco può stabilirsi soltanto se viene anche preso in considerazione l'ammontare dell'indennizzo, e a seconda del contesto può trattarsi di un prezzo inferiore al valore equo, ossia il valore di mercato, oppure niente addirittura (I Santi Monasteri c. Grecia, 9 Dicembre 1994, § 75, serie A no 301-A). Ciò si applica solo a delle situazioni eccezionali, prendendo in particolare considerazione gli interessi della giustizia sociale in generale (James e altri c. Regno Unito, 21 Febbraio 1986, serie A no 98) e/o la natura del bene, tenendo conto ad esempio del carattere problematico del suo acquisto (vedere come esempio Jahn e altri c. Germania [GC], numeri 46720/99, 72203/01 e 72552/01, CEDU 2005-VI). Nelle situazioni ordinarie, tuttavia, soltanto il valore di mercato viene considerato equo, per delle ragioni di principio che si richiamano al ruolo della proprietà privata come diritto fondamentale (vedi appresso), e in questo caso non vi è posto per un'analisi di proporzionalità supplementare. Lungi dall'essere salutare, una doppia dose di proporzionalità può rivelarsi eccessiva.

A me sembra che l'origine del doppio ricorso alla proporzionalità prenda origine da una curiosa interpretazione data a un'espressione che figura al paragrafo 48 della sentenza Papachelas c. Grecia ([GC], no 31423 /96, CEDU 1999-II), il quale dichiara che « senza il versamento di una somma che sia ragionevolmente in rapporto col valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente un attentato eccessivo, che non potrebbe giustificarsi sul terreno dell'articolo 1. Purtuttavia quest'ultimo non garantisce in tutti i casi il diritto a una compensazione integrale, poiché degli obiettivi legittimi di « pubblica utilità » possono militare a favore di un rimborso inferiore al pieno valore commerciale (vedere la sentenza I Santi Monasteri c. Grecia, 9 Dicembre 1994, serie A no 301-A, pp. 34-35 §§ 70-71) ». Questa formula del « rapporto ragionevole » è stata utilizzata fuori contesto nell'elaborazione delle norme di indennizzo in casi simili come un invito a intraprendere un'analisi di proporzionalità. Ora, una siffatta analisi secondaria di proporzionalità con il pretesto di « rapporto ragionevole » presenta l'inconveniente che il riferimento alla proporzionalità impedisce di precisare ciò che attribuirebbe un carattere equo alla diminuzione dell'indennizzo in causa, o in che senso tale diminuzione sarebbe proporzionale a un preteso interesse generale, il che non ha alcun particolare peso nell'equazione. Ma questo è in contraddizione con quello che ha detto la Corte negli affari ordinarî, ove occorre pervenire a « un indennizzo integrale<sup>1</sup> ». Beninteso, spetta ai tribunali nazionali determinare, nel corso di una procedura equa che soddisfi le esigenze poste dalla Convenzione, il particolare ammontare che corrisponde a un valore di mercato equo, ma da un punto di vista concettuale ciò non ha nulla a che vedere col passo consistente nel discostarsi deliberatamente dal valore commerciale, il che è una questione di principio e resta in definitiva sotto il controllo della Corte.

Nel caso Scordino (n° 1) la Corte ha stabilito che il valore di mercato al momento dell'espropriazione del bene serviva come punto di partenza, ma non per l'analisi di proporzionalità. Si parte da esso unicamente per pervenire, dopo aggiustamenti, a un indennizzo adeguato, il che esige portare in conto degli elementi aggiuntivi i quali, nella maggioranza dei casi, aumentano la somma da versare (Scordino, § 258). Simili aggiustamenti non hanno nulla a che vedere con la proporzionalità.

La proprietà è un'istituzione che costituisce la base della democrazia e dell'autonomia della persona. Qualsiasi ordinamento giuridico che prenda sul serio i termini impiegati dalla Corte (indennizzo integrale, pieno ed intero, equo, adeguato, eccessivo) non rivestono alcun carattere di

talismano. Quello che conta è definire qual è l'ammontare (in funzione del prezzo di mercato) che assolve alla funzione di protezione della proprietà in quanto diritto fondamentale convenzionale. Inoltre, ciò che importa è che queste espressioni siano legate ad una certa forma di obbiettività che impedisca l'arbitrio giudiziario e l'assentimento a sentenze ad hoc rassicuranti ma intuitive.

Il diritto fondamentale alla proprietà privata deve impedire che la protezione della proprietà venga subordinata, per lo meno negli affari ordinari, alla pretesa importanza dell'interesse generale. Una pretesa siffatta restringerebbe la protezione convenzionale della proprietà per la ragione seguente. In effetti, se si considera la sua natura sussidiaria e la sua posizione internazionale, la Corte non è veramente in condizioni di valutare e di controllare le pretese e i pretesti fondati sull'interesse generale, e col riconoscere la pertinenza di tali pretese all'ambito degli affari ordinari, essa dovrebbe accoglierle senza altro esame. Ma nel fare ciò essa perderebbe l'appropriato grado di controllo che attualmente esercita nella materia.



# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

### **Art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni)**

#### In materia finanziaria

(regolamentazione retroattiva dell'accesso a finanziamenti pubblici alle imprese)



## **Sentenza del 18 maggio 2010, sez. II, causa PLALAM spa c. Italia (in particolare, par. 43-53)**

Nella causa Plalam S.P.A. c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, presidente,  
Ireneu Cabral Barreto,  
Vladimiro Zagrebelsky,  
Danute Jociene,  
Dragoljub Popovic,  
Isil Karakas,  
Kristina Pardalos, giudici,  
e da Sally Dollé, cancelliere di sezione,

Dopo averne deliberato in camera di consiglio il 27 aprile 2010,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

### **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi è un ricorso (no 16021/02) diretto contro la Repubblica italiana con il quale una società per azioni di questo Stato, la Plalam S.P.A. ("la ricorrente"), ha adito la Corte il 27 marzo 2002 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").
2. La ricorrente è rappresentata dagli avvocati A. Bozzi, C. Chiaffarelli e M.R. Gatti, del foro di Milano. Il governo italiano ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Spatafora, e dal suo cogente, sig. F. Crisafulli.
3. La ricorrente sosteneva che l'applicazione, a suo discapito, di una legge in materia di finanziamento pubblico di progetti industriali aveva violato il suo diritto al rispetto dei suoi beni.
4. Con una decisione del 12 giugno 2007, la Corte ha dichiarato il ricorso ricevibile.
5. Sia la ricorrente che il Governo hanno depositato osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).

### **IN FATTO**

#### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

6. La ricorrente è una persona giuridica con sede ad Ascoli Piceno. È specializzata nella fabbricazione di prodotti manifatturieri.
7. Il 12 settembre 1985, la ricorrente presentò alla Cassa per il mezzogiorno, qui di seguito "la cassa", diventata in seguito "l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo dell'Italia del Sud" (qui di seguito "l'agenzia") una richiesta di finanziamento ai sensi della legge n° 183 del 1976 e del DPR n° 902 del 1976. Essa dichiarava di avere l'intenzione di ampliare uno stabilimento industriale con sede ad Ascoli Piceno investendo la somma complessiva di 7 048 000 000 di lire italiane (circa 3 639 988 euro).
8. Le norme sopra citate prevedevano che le imprese che esercitavano la loro attività nel Sud dell'Italia potessero ottenere sovvenzioni pubbliche il cui ammontare era calcolato in proporzione all'ammontare potessero ottenere sovvenzioni pubbliche il cui ammontare era calcolato in proporzione all'ammontare degli investimenti realizzati. Queste sovvenzioni potevano essere riviste

al rialzo nel caso in cui l'impresa interessata avesse deciso di aumentare l'ammontare degli investimenti durante i lavori.

9. In una lettera del 18 marzo 1987, l'agenzia informò la ricorrente che con decisione del 26 febbraio 1987 il suo comitato di gestione aveva approvato in via provvisoria la concessione di sovvenzioni rispetto al suo progetto industriale. L'atto formale relativo alla concessione che indicava le condizioni specifiche alle quali veniva sottoposta era in corso di trasmissione.

10. Con un decreto del 25 marzo 1987, l'agenzia accolse la domanda della ricorrente e riconobbe il suo diritto ad un finanziamento di 1 862 260 000 ITL (circa 961 777 EURO) a titolo di contributo in conto capitale e di 1 779 000 000 ITL (circa 918 776 EURO) a titolo di contributo in conto interessi, a condizione che lo stabilimento industriale funzionasse bene una volta terminati i lavori.

11. Il 19 febbraio 1988, mentre erano in corso i lavori, la ricorrente domandò all'agenzia di rivedere al rialzo la sovvenzione, tenuto conto del fatto che aveva incrementato il suo investimento portandolo da 7 048 000 000 ITL (circa 3 639 988 EURO) a 10 258 000 000 ITL (circa 5 297 814 EURO).

12. Con una nota del 21 febbraio 1989, l'agenzia osservò che l'incremento dell'investimento non comportava l'aumento della capacità produttiva dello stabilimento industriale o del suo personale. Pertanto questo cambiamento costituiva un perfezionamento del progetto per il quale, ai sensi della legislazione vigente, l'agenzia "poteva concedere" alla ricorrente un aumento proporzionale delle sovvenzioni.

13. Dal fascicolo risulta che i lavori terminarono il 30 giugno 1990 e che lo stabilimento industriale avviò la sua attività produttiva a pieno regime il 15 dicembre 1990.

14. Il 19 giugno 1992, il presidente della commissione incaricata di controllare il buon funzionamento dello stabilimento industriale (qui di seguito "la commissione") informò l'agenzia che non poteva accettare il mandato che gli era stato conferito. Il 6 dicembre 1992 l'agenzia sostituì il presidente della commissione. Tuttavia, il 26 maggio 1993 il nuovo presidente informò l'agenzia e la ricorrente che era impossibilitato ad adempiere alle sue funzioni. Il 12 gennaio 1994, la ricorrente sollecitò il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, qui di seguito « il ministro dell'Industria») affinché nominasse il nuovo presidente della commissione, cosa che il ministro fece il 26 aprile 1994. Il 28 luglio 1994 la commissione eseguì un collaudo. Con nota del 13 ottobre 1994, essa certificò il regolare funzionamento dello stabilimento della ricorrente e la corrispondenza tra il costo dei lavori eseguiti e i documenti prodotti dall'interessata. La commissione indicò inoltre la capacità produttiva dello stabilimento nonché il numero dei dipendenti che vi lavoravano. Concluse che "l'impresa aveva adempiuto a tutte le obbligazioni prescritte dalla legge" e che i controlli avevano dato un "esito positivo".

15. La commissione constatò inoltre che l'investimento globale fatto dalla ricorrente ammontava a 12 781 200 000 ITL (circa 6 600 938 EURO). Tuttavia ritenne che la sovvenzione da versare potesse essere calcolata soltanto in proporzione all'investimento inizialmente previsto, e questo in applicazione del decreto-legge n° 415 del 22 ottobre 1992, convertito nella legge n° 488 del 19 dicembre 1992, che nel frattempo aveva modificato la legislazione in materia di finanziamento degli investimenti nel Sud dell'Italia. Questa nuova legislazione prevedeva che le sovvenzioni dovevano essere imperativamente

calcolate sulla base dell'importo dell'investimento pianificato dall'impresa, senza possibilità di aggiustamenti in casi di incremento dell'investimento in corso d'opera. Tuttavia, la commissione raccomandò al ministro dell'Industria di non tener conto del fatto che la ricorrente aveva sborsato 5 733 200 000 ITL (circa 2 960 950 EURO) in più rispetto all'investimento inizialmente annunciato.

16. Con decreto del 28 giugno 1995, il ministro dell'Industria concesse definitivamente alla ricorrente la somma di 1 862 260 000 ITL a titolo di contributo in conto capitale e di 1 779 000 000



ITL a titolo di contributo in conto interessi. Questa decisione si basava sulla nota della commissione del 13 ottobre 1994 (precedenti paragrafi 14 e 15), gli importi concessi furono calcolati sulla base dell'investimento inizialmente previsto. Conseguentemente all'applicazione della legge n° 488 del 1992, l'aumento degli investimenti in corso d'opera non diede luogo a nessun aumento dell'importo del finanziamento.

17. Con un ricorso notificato il 13 ottobre 1995, la ricorrente introdusse innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio (qui di seguito "il TAR") un'azione volta ad ottenere l'annullamento del decreto ministeriale del 28 giugno 1995 e della nota della Commissione del 13 ottobre 1994.

18. Con decisione depositata in cancelleria il 4 agosto 1997, il TAR respinse il ricorso della ricorrente. Ritenne che la legislazione applicabile al caso di specie fosse la legge n° 488 del 1992; in effetti, la verifica del buon funzionamento dell'impresa era stata eseguita dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione. Ne conseguiva che la ricorrente non aveva diritto ad un aumento delle sovvenzioni.

19. La ricorrente propose appello innanzi al Consiglio di Stato.

19. La ricorrente propose appello innanzi al Consiglio di Stato.

20. Con sentenza depositata in cancelleria 18 ottobre 2001, il Consiglio di Stato respinse l'appello della ricorrente, confermando l'applicabilità della legge n° 488 del 1992 al caso di specie. Affermò tra l'altro che il ritardo dell'amministrazione nella verifica del funzionamento dello stabilimento e nell'esame del fascicolo della ricorrente non poteva avere alcuna influenza sulla scelta della legge applicabile al caso di specie.

## **II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE**

21. All'epoca dei fatti, le procedure per la concessione dei finanziamenti previsti dalla legge no 183 del 1976 e dal decreto presidenziale no 902 del 1976 (precedente paragrafo 7) erano descritti nel decreto del ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno del 28 giugno 1979 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n° 186 del 9 luglio 1979) e nel decreto presidenziale n° 218 del 6 marzo 1978 intitolato "Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno"). Nelle loro parti pertinenti questi testi sono così formulati:

### **Articolo 8 § 7 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979**

« Per le variazioni di spese, intervenute nel corso della realizzazione del progetto, ivi comprese quelle che risultano da un perfezionamento di quest'ultimo, contenute nel limite del 20% dell'investimento fisso e che non comportano modifiche sostanziali del progetto, la cassa, tenuto conto del rapporto di istruzione ad hoc dell'istituto di finanziamento, procede alla perequazione necessaria dell'importo degli investimenti fissi e delle agevolazioni che vi afferiscono una volta terminati i lavori, dato per inteso che gli istituti e la cassa procedono al versamento delle agevolazioni in tranches di avanzamento dei lavori nel rispetto del limite globale delle spese approvate. Qualora tali variazioni superino i limiti del 20% dell'investimento fisso, devono essere comunicate dall'istituto di finanziamento incaricato dell'istruzione, mediante un rapporto ad hoc, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ed alla cassa affinché procedano all'aggiornamento del parere di conformità e/o della decisione di concessione delle sovvenzioni. »

### **Articolo 12 §§ 1 e 2 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979**

« 1. Il versamento del saldo del prestito a tasso ridotto potrà essere effettuato dall'istituto di finanziamento una volta terminati i lavori.

2. Ai fini del versamento del saldo del contributo in conto capitale, la cassa per il Mezzogiorno deve procedere, dopo l'inizio della produzione, ad una verifica ad hoc, per controllare la funzionalità dello stabilimento, la corrispondenza tra i documenti concernenti le spese ed il progetto approvato,

la capacità di produzione dello stabilimento, la sua produzione effettiva, il numero dei suoi impiegati, il rispetto delle disposizioni contro l'inquinamento nonché ogni altra disposizione o regola prevista dalla legge. »

#### **Articolo 13 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979**

« Entro sei mesi a decorrere dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori, la cassa per il Mezzogiorno procede, sulla base dei risultati della verifica menzionata all'articolo 12, al versamento del saldo di cui dà avviso al ministro per Mezzogiorno. »

#### **Articolo 72 § 6 del decreto presidenziale no 218 del 1978**

« La posizione presa nel parere di conformità [emesso dal ministro per il Mezzogiorno sulla base delle verifiche fatte dalla cassa] è vincolante per la cassa, per gli organi collegati e per tutte le amministrazioni interessate. »

#### **Articolo 73 § 3 del decreto presidenziale no 218 de 1978**

« Entro sei mesi a decorrere dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori, si procede, sulla base di una verifica, al versamento del saldo. »

#### **Articolo 75 § 1 del decreto presidenziale no 218 del 1978**

« Il parere di conformità menzionato all'articolo 72 costituisce il titolo per il godimento di tutte le agevolazioni previste dal presente Testo unico a favore delle iniziative che sono realizzate nei territori indicati all'articolo 1. »

### **IN DIRITTO**

#### **I. SULLA ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO No 1**

22. La ricorrente lamenta l'applicazione della legge no 488 del 1992 al suo caso. Essa invoca l'articolo 1 del Protocollo no 1, così formulato: « Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

#### **A. Argomenti delle parti**

##### **1. La ricorrente**

23. La ricorrente far valere che al momento dell'introduzione della sua domanda di aumento delle sovvenzioni, la legislazione in vigore le conferiva un diritto ad ottenerlo. Pertanto, e alla luce dei principi elaborati dalla Corte nella causa *Ambruosi c. Italia* (no 31227/96, 19 ottobre 2000), essa sostiene che questo aumento deve essere considerato come un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo no 1.

24. Ora, la legge no 488 del 1992 è stata a torto applicata retroattivamente, ossia a domande che, come quella della ricorrente, erano state formulate prima della sua entrata in vigore. L'interessata afferma che, il 21 febbraio 1989, l'agenzia aveva dato il suo avallo al piano volto a perfezionare il progetto industriale in causa (precedente nel paragrafo 12). In tal modo, ha riconosciuto che si trattava di un "perfezionamento" del progetto iniziale e non di un nuovo progetto (che avrebbe implicato un aumento della capacità produttiva o del numero di dipendenti, e che avrebbe dovuto essere sottoposto ad una nuova procedura di approvazione). Inoltre, i lavori erano stati terminati il 30 giugno 1990 (precedente paragrafo 13).

25. Nell'ambito della procedura per la concessione delle agevolazioni finanziarie, le autorità amministrative non godrebbero di alcun potere discrezionale di valutazione. In effetti, tale

procedura, minuziosamente descritta dalla legge, si baserebbe unicamente sui criteri oggettivi fissati da quest'ultima e, dopo la decisione di concedere le sovvenzioni, l'impresa richiedente vanterebbe un vero "diritto soggettivo" nei confronti dell'agenzia, con riserva della realizzazione delle opere programmate. La ricorrente si basa sulla giurisprudenza in tal senso della sesta sezione del Consiglio di Stato (sentenza n° 3470 del 16 aprile 2002) e delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenze nn. 3600 del 28 maggio del 1986, 4480 del 7 luglio 1988, 8585 del 5 settembre 1997 e 225 del 25 maggio 2001). Nel quadro degli interventi per incoraggiare lo sviluppo del Sud dell'Italia, un margine di potere discrezionale esisterebbe unicamente nel momento in cui vengono fissati gli obiettivi della politica industriale, i relativi programmi e i criteri da soddisfare per beneficiare delle sovvenzioni. L'agenzia aveva quale unica missione quella di verificare se i progetti industriali dei privati corrispondessero ai criteri e alle direttive fissati dal legislatore. La decisione di concedere le sovvenzioni era stata qualificata come "provvisoria" (precedente paragrafo 9) soltanto perché si basava su una stima dell'importo dell'investimento.

26. La ricorrente ne deduce che essa vantava un credito certo ed esigibile, tramite il suo diritto all'aumento proporzionale della sovvenzione, e ritiene che la soppressione di questo credito costituisca una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

27. Peraltro, l'amministrazione è responsabile del ritardo nella verifica del buon funzionamento dello stabilimento industriale; il Governo stesso ammette che il controllo dello stabilimento è stato ritardato nell'attesa che venisse adottato il decreto-legge no 415 de 1992 (precedente paragrafo 33).. Quanto alla possibilità di sollecitare le autorità amministrative per accelerare le loro pratiche, la ricorrente far valere che non poteva prevedere l'entrata in vigore della nuova legislazione.

## **2. Il Governo**

28. Il Governo osserva che nella sua nota del 21 febbraio 1989 (precedente paragrafo 12), l'agenzia aveva sottoposto ad alcune condizioni la domanda della ricorrente volta ad ottenere un aumento

proporzionale della sovvenzione. Questa nota era soltanto un semplice atto della procedura di istruzione del fascicolo, posto dall'ufficio incaricato della valutazione degli atti sottoposti dall'interessata, che non del fascicolo, posto dall'ufficio incaricato della valutazione degli atti sottoposti dall'interessata, che non pregiudicava affatto l'esito della domanda.

29. La sovvenzione oggetto di causa non può essere considerata un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo no 1, perché è concessa dopo una procedura nel corso della quale le autorità amministrative hanno un potere discrezionale di valutazione. Il diritto ad ottenerla nascerebbe soltanto nel momento in cui termina la procedura e le condizioni preliminari sono soddisfatte. Nel caso di specie, la ricorrente non aveva alcuna speranza legittima in merito alla sovvenzione richiesta; quest'ultima non costituiva un bene presente, ma piuttosto un bene futuro, che non è protetto in quanto tale dall'articolo 1 del Protocollo no 1.

30. Inoltre, l'amministrazione non aveva preso alcuna decisione, neanche provvisoria, sull'aumento della sovvenzione. L'esito della domanda della ricorrente dipendeva anche dalla disponibilità dei fondi che, di anno in anno, lo Stato italiano ha messo a disposizione per il sostegno alle iniziative industriali (e quindi da una decisione eminentemente politica relativa alla destinazione del bilancio dello Stato).

31. Ad ogni modo, l'applicazione della legge no 488 del 1992 sarebbe compatibile con il diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni. La nuova legislazione non può essere qualificata "retroattiva", dal momento che il diritto ad ottenere le sovvenzioni è nato soltanto al termine della procedura. La legge controversa era di immediata applicazione alle procedure in corso, ma non aveva alcuna incidenza sulla concessione delle sovvenzioni già accordate al momento della sua entrata in vigore. Inoltre, supponendo anche che la legge no 488 del 1992 sia retroattiva, ciò non sarebbe di per sé contrario alla Convenzione. Peraltro, lo Stato aveva ragioni imperiose di

intervenire per limitare il peso che un aumento incontrollato delle sovvenzioni accordate alle imprese poteva rappresentare per le finanze pubbliche.

32. Per quanto riguarda il ritardo nella verifica del buon funzionamento dello stabilimento industriale, il Governo sostiene che in conseguenza dei lavori di ampliamento di quest'ultimo, il fascicolo della ricorrente è pervenuto all'agenzia soltanto nel giugno 1992 e che il ritardo è stato poi provocato da un fatto imprevisto, ossia la rinuncia del presidente della commissione (precedente paragrafo 14). In ogni caso, questa verifica ha messo in evidenza che l'aumento dell'investimento realizzato non rispondeva alle condizioni necessarie per ottenere sovvenzioni. Tra il 3 luglio 1991 (data in cui il fascicolo completo è pervenuto all'agenzia) ed il 22 ottobre 1992 (data di entrata in vigore della nuova legislazione), nessuno poteva sapere con certezza se e quando sarebbero state adottate nuove regole in materia di agevolazioni finanziarie e quale sarebbe stato il loro contenuto. Dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione, ogni accelerazione della pratica amministrativa sarebbe stata priva di effetto utile per la ricorrente.

33. Da una nota del ministero delle Attività produttive del 26 gennaio 2005 (no 1070616) risulta che all'epoca in cui il presidente della commissione ha dichiarato di non poter accettare il suo mandato (giugno 1992 - precedente paragrafo 14), l'agenzia era a conoscenza dell'intenzione del legislatore di limitare il finanziamento delle attività industriali nel Sud dell'Italia. Pertanto, le procedure riguardanti la sovvenzione delle spese supplementari furono de facto sospese, nell'attesa delle decisioni del Governo e del Parlamento in materia. Ne consegue che anche se la commissione avesse svolto il suo compito con diligenza "normale" (come regola generale, i rapporti di verifiche sono depositati entro sei mesi dal conferimento del mandato), il fascicolo della ricorrente sarebbe stato in ogni caso esaminato in base alle nuove disposizioni.

34. La nota del ministero delle Attività produttive succitata specifica pure che la domanda di aumento della ricorrente avrebbe dovuto essere respinta anche per altri motivi, indipendenti dall'entrata in vigore della legge no 488 del 1992. In particolare, contrariamente a quanto indicato nella nota dell'agenzia del 21 febbraio 1989 (precedente paragrafo 12), la capacità produttiva dello stabilimento era aumentata in maniera significativa; inoltre, un aumento di circa 80% dell'investimento previsto non costituisce un perfezionamento del progetto iniziale, ma una modifica di quest'ultimo. Ne consegue che il tempo trascorso per le verifiche era totalmente indifferente ai fini dell'esito della pratica amministrativa.

## **B. Valutazione della Corte**

### **1. Sulla questione di sapere se la ricorrente fosse titolare di un "bene"**

35. La Corte nota che le parti hanno dei punti di vista divergenti sulla questione di sapere se la ricorrente fosse o no titolare di un bene suscettibile di essere protetto dall'articolo 1 del Protocollo no 1. Di conseguenza, essa è chiamata a stabilire se la situazione giuridica nella quale si è trovata la ricorrente sia di natura tale da rientrare nel campo d'applicazione di questa disposizione.

36. Trattandosi della portata autonoma della nozione di "bene", la Corte fa riferimento alla sua consolidata giurisprudenza (Iatridis c. Grecia [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, e Beyeler c. Italia [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH-2000 I). In particolare, ricorda che la nozione in questione può ricoprire sia "beni attuali" che valori patrimoniali, ivi compresi i crediti, in virtù dei quali un ricorrente può sostenere di avere almeno una "speranza legittima" di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (Kopecký c. Slovacchia [GC], no 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX, e Association nationale des pupilles de la Nation c. Francia (dec.), no 22718/08, 6 ottobre 2009).

37. In ogni causa è importante quindi esaminare se le circostanze, considerate nel loro insieme, hanno reso la parte ricorrente titolare di un interesse sostanziale protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 (Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turchia, nn. 37639/03,

37655/03, 26736/04 e 42670/04, § 41, 3 marzo 2009). In questa ottica, la Corte ritiene che si debba tener conto dei seguenti elementi di diritto e di fatto.

38. Nell'ambito di una politica volta ad incoraggiare gli investimenti produttivi nel Sud dell'Italia, lo Stato convenuto ha previsto un sistema di finanziamento dei progetti industriali che soddisfano alcune condizioni. La società ricorrente, impresa fabbricante di prodotti manifatturieri, aveva richiesto ed ottenuto dall'agenzia, "in via provvisoria", la concessione di sovvenzioni pubbliche in quanto il suo progetto era stato considerato conforme a quanto richiesto dalla legge (precedente paragrafo 9). In queste circostanze, la Corte è del parere che la ricorrente avesse una "speranza legittima" di ottenere le sovvenzioni oggetto di causa, e fosse quindi titolare di un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo no 1. Essa ricorda che ai sensi degli articoli 72 § 6 e 75 § 1 del decreto presidenziale no 218 del 1978 (precedente paragrafo 21), il parere di conformità che il ministro per il Mezzogiorno avrebbe dovuto emettere sulla base delle verifiche fatte dall'agenzia, era vincolante per tutte le amministrazioni interessate e costituiva "titolo per il godimento" delle sovvenzioni destinate alle imprese.

39. Resta tuttavia da verificare se la ricorrente avesse tale speranza anche rispetto all'aumento proporzionale delle sovvenzioni in conseguenza delle modifiche che aveva apportato al progetto inizialmente approvato.

40. A tale riguardo, la Corte rileva che l'articolo 8 § 7 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979 prevede che se nel corso della realizzazione di un progetto industriale finanziato dall'agenzia risulta che i costi sono superiori a quelli inizialmente previsti, la sovvenzione concessa è rivista al rialzo, a condizione che le variazioni non comportino modifiche sostanziali del progetto (precedente paragrafo 21). Il 19 febbraio 1988, la ricorrente ha formulato una domanda in tal senso (precedente paragrafo); con una nota del 21 febbraio 1989, l'agenzia ha riconosciuto che il cambiamento costituiva un semplice perfezionamento del progetto per il quale essa "poteva" concedere un aumento proporzionale dell'agevolazione.

41. Secondo la Corte, a condizione di rispettare i termini del suo impegno così come risultano dal suo progetto industriale rivisto, a partire da questo momento la ricorrente poteva legittimamente aspettarsi di beneficiare dell'aumento proporzionale delle sovvenzioni. È opportuno anche notare che, come risulta dalla verifica compiuta dalla commissione il 28 luglio 1994, vi era una corrispondenza tra il costo dei lavori effettuati (terminati 30 giugno 1990) e i documenti prodotti dall'interessata che aveva soddisfatto tutte le obbligazioni prescritte dalla legge (precedente paragrafo 14). Infine, la Corte deve tener conto del ruolo della ricorrente, una impresa che pianifica l'ampiezza dei suoi progetti industriali sulla base della redditività di questi ultimi, che dipende, tra l'altro, dal loro costo, nel calcolo del quale entrano anche in conto gli eventuali finanziamenti pubblici promessi dalle autorità.

42. Di conseguenza, tenuto conto della legislazione interna pertinente, della posizione presa dall'agenzia e dell'attività della ricorrente, la Corte ritiene che, fin dalla fine del mese di giugno 1990, quest'ultima poteva legittimamente credere di avere effettuato tutto quanto era necessario per beneficiare dell'aumento che richiedeva. Questo interesse patrimoniale era sufficientemente importante per costituire un interesse sostanziale, quindi un "bene" ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo no 1, la quale è di conseguenza applicabile al caso di specie (vedere, *mutatis mutandis*, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi* succitata, § 50).

## **2. Sul rispetto delle esigenze dell'articolo 1 del Protocollo no 1**

43. L'interesse sostanziale sopra menzionato è stato frustrato dall'entrata in vigore di una nuova legislazione (ossia il decreto-legge no 415 del 22 ottobre 1992, convertito nella legge no 488 del 19 dicembre 1992) che prevedeva che le sovvenzioni dovessero essere imperativamente calcolate sulla base dell'importo dell'investimento pianificato dall'impresa, senza possibilità di aggiustamento in

caso di aumento dell'investimento durante i lavori. A tale proposito, la Corte rileva che la decisione del ministro dell'Industria di calcolare l'importo delle agevolazioni sulla base dell'investimento iniziale si basava sulla dell'Industria di calcolare l'importo delle agevolazioni sulla base dell'investimento iniziale si basava sulla nota della commissione del 13 ottobre 1994, che menzionava espressamente la nuova legislazione (precedenti paragrafi 14-16). Inoltre, questa stessa legislazione ha costituito la base giuridica sulla quale il TAR ed il Consiglio di Stato si sono fondate per rigettare il ricorso della ricorrente (precedenti paragrafi 18-20). Essa non può quindi sottoscrivere la tesi del Governo secondo la quale la domanda di aumento della ricorrente contrastava con altri motivi di irricevibilità (precedenti paragrafi 32 et 34).

44. Non vi è alcun dubbio che l'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento, da parte della ricorrente, del suo diritto al rispetto dei suoi beni avesse una base legale del diritto italiano. Resta da determinare se abbia rispettato le altre esigenze dell'articolo 1 del Protocollo no 1.

45. A tale proposito, la Corte ricorda che il secondo comma di questa disposizione deve essere letto alla luce del principio sancito dalla prima frase dell'articolo. Ne consegue che la misura di ingerenza deve mantenere un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (*Tre Traktörer AB c. Svezia*, 7 luglio 1989, § 59, serie A no 159) e deve evitare di imporre alla persona in causa un onere eccessivo o esorbitante.

46. La legislazione controversa perseguiva gli scopi legittimi di ridurre le spese pubbliche e di evitare un aumento incontrollato delle agevolazioni finanziarie concesse alle imprese. Il Governo lo sottolinea giustamente (precedente paragrafo 31). In un ambito così complesso quale la gestione del bilancio dello Stato, ogni decisione implica normalmente una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti, perché le autorità interne sono manifestamente meglio collocate rispetto alla Corte per valutare questi problemi. Gli Stati dispongono quindi in materia di un ampio potere di valutazione.

47. La Corte ritiene che la legge no 488 del 1992 si iscriva in questo margine di valutazione dello Stato e che, di conseguenza, in quanto tale non può essere considerata arbitraria. E' vero che è stata applicata al caso di specie anche se, pur essendo stata adottata il 19 dicembre 1992, è entrata in vigore dopo l'emissione della nota del 21 febbraio 1989 con la quale l'agenzia aveva comunicato alla ricorrente che poteva concederle un aumento proporzionale della sovvenzione (precedente paragrafo 12) e dopo il completamento dei lavori e la ripresa dell'attività produttiva dello stabilimento della ricorrente (fatti che risalgono, rispettivamente, al 30 giugno ed al 15 dicembre 1990 - precedente paragrafo 13). Tuttavia, questa legge era già in vigore il 28 luglio 1994, quando la commissione ha proceduto al controllo dello stabilimento ed il 28 giugno 1995, quando il ministro dell'Industria ha concesso definitivamente alla ricorrente il contributo in conto capitale ed il contributo in conto interessi (precedenti paragrafi 14 e 16). Ad ogni modo, una eventuale applicazione retroattiva della legge no 488 del 1992 al caso della ricorrente non avrebbe costituito di per sé una violazione dell'articolo 1 del Protocollo no 1, perché questa disposizione non vieta, in quanto tale, l'applicazione retroattiva di una legge in materia di agevolazioni pubbliche (vedere, in materia fiscale, *Di Belmonte c. Italia* (no 1), no 72638/01, § 42, 16 marzo 2010; vedere anche *Di Belmonte c. Italia* (no 2) (dec.), no 72665/01, 3 giugno 2004, e *M.A. e altri c. Finlandia* (dec.), no 27793/95, 10 giugno 2003).

48. La questione che si pone è quella di sapere se, nelle circostanze concrete della causa, l'applicazione della legge no 488 del 1992 abbia imposto alla ricorrente un onere lo eccessivo.

49. A tale riguardo, la Corte osserva innanzitutto che prima dell'entrata in vigore della legge no 488 del 1992, le sovvenzioni concesse alle imprese che investivano nel Sud dell'Italia erano riviste al rialzo in caso di aumento dell'investimento durante i lavori a condizione che le modificazioni apportate al progetto ne costituissero soltanto un semplice perfezionamento.

50. Inoltre, essa rileva che la legge no 488 del 1992 è entrata in vigore dopo quasi due anni e sei mesi dalla data in cui i lavori di ampliamento dello stabilimento industriale della ricorrente erano terminati (30 giugno 1990) e dopo circa 2 anni dalla data in cui tale stabilimento aveva avviato la sua produzione a pieno regime (15 dicembre 1990). A tale proposito, è opportuno ricordare che ai sensi delle disposizioni interne pertinenti (articoli 12 § 2 e 13 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979 e articolo 73 § 3 del decreto presidenziale no 218 del 1978 –precedente paragrafo 21), dopo l'avvio della produzione, l'agenzia deve eseguire una verifica e poi, sulla base dei risultati della verifica in questione, deve versare il saldo delle sovvenzioni dovute all'impresa richiedente entro sei mesi dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori. Tuttavia, nel caso di specie, la verifica è stata eseguita soltanto il 28 luglio 1994, e la commissione ha depositato il suo rapporto che certificava il "risultato positivo" dei controlli effettuati soltanto il 13 ottobre 1994 (precedente paragrafo 14), ossia dopo quasi tre anni e dieci mesi dalla data in cui lo stabilimento industriale in causa aveva avviato la sua produzione a pieno regime.

51. In queste circostanze, la Corte ritiene che il ritardo della pubblica amministrazione nel compimento delle formalità che dovevano precedere il versamento del saldo delle sovvenzioni abbia avuto una delle formalità che dovevano precedere il versamento del saldo delle sovvenzioni abbia avuto una influenza determinante sull'applicazione delle nuove norme introdotte dalla legge no 488 del 1992. In effetti, se l'esecuzione di queste formalità fosse stata regolare e puntuale, il finanziamento concesso alla ricorrente non sarebbe stato assoggettato alla regola secondo la quale non era previsto alcun aggiustamento in caso di aumento dell'investimento durante i lavori. La reticenza dell'amministrazione a procedere al versamento del saldo nella prospettiva di applicare a tempo debito una regolamentazione allora in corso di elaborazione e sfavorevole alla ricorrente è peraltro confermata dalle autorità stesse, e in particolare dalla nota del ministero delle Attività produttive del 26 gennaio 2005, dalla quale risulta che le procedure riguardanti la sovvenzione delle spese supplementari erano de facto sospese, nell'attesa delle decisioni del Governo e del Parlamento in materia (precedente paragrafo 33)

52. Alla luce di ciò che precede, la Corte ritiene che nella fattispecie, l'applicazione della legge no 488 del 1992 abbia rotto il "giusto equilibrio" che deve essere mantenuto tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali individuo (vedere mutatis mutandis, Di Belmonte (no 1) succitata, § 46).

53. Ne consegue che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

## **II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

54. Ai termini dell'articolo 41 della Convenzione, « "Se la Corte dichiara che c'è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto

interno dell'Alta Parte contraente non permette di cancellare se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di questa violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

55. La ricorrente domanda il versamento delle sovvenzioni che avrebbe dovuto ricevere. Dal momento che aveva informato l'agenzia che l'investimento complessivo ammontava a 5 297 814 EURO (precedente paragrafo 11), avrebbe dovuto beneficiare di una sovvenzione addizionale di 683 737,28 EURO (di cui 331 565,33 EURO a titolo di contributo nella misura del 20% sull'investimento e 352 171,95 EURO a titolo di compenso per la perdita di guadagno derivante dal mancato ottenimento di un prestito a tasso ridotto). Inoltre, dal momento che l'investimento reale è stato di 6 600 938 EURO (precedente paragrafo 15), essa aveva diritto alla somma addizionale di 260 624,81 EURO a titolo di contributo nella misura del 20% sull'investimento. La somma totale non percepita ammonta quindi a 944 362,09 EURO. Poiché questo importo deve essere attualizzato per compensare gli effetti dell'inflazione e aumentato degli interessi legali, la ricorrente valuta il pregiudizio materiale subito in 2 775 661,1 EURO.

56. Sulla base delle note di onorari dei suoi legali, la ricorrente richiede inoltre il rimborso delle spese per i procedimenti interni (19 619,23 EURO) e per la procedura innanzi alla Corte (37 733,18 EUR).

57. Il Governo reitera che la ricorrente non aveva alcun diritto di ottenere un aumento proporzionale della sovvenzione concessa dall'agenzia. Ad ogni modo, il pregiudizio subito non ammonterebbe a 944 362,09 EURO, ma tutt'al più a 592 190,14 EURO. Tenuto conto degli interessi legali e della rivalutazione della moneta, il totale che può essere rivendicato sarebbe di 1 144 420 EURO.

58. Il Governo ritiene anche che la domanda della ricorrente volta ad ottenere il rimborso delle spese relative ai procedimenti interni sia priva di giustificazione, tenuto conto che i tribunali amministrativi hanno rigettato i suoi ricorsi.

59. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è istruita. Di conseguenza, la riserva e fissa l'ulteriore procedura, tenuto conto della possibilità che il Governo e la ricorrente giungano ad un accordo.

**PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',**

1. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo no 1 ;
2. Dichiarare che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è istruita;

Di conseguenza,

1. la riserva per intero;
2. invita il Governo e la ricorrente a inviarle per iscritto, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà diventata definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione e, in particolare, a metterla a conoscenza degli accordi cui potrebbero giungere;
3. riserva l'ulteriore procedura e delega alla presidente della camera la cura di fissarla al bisogno.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 18 maggio 2010, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Sally Dollé

Cancelliere

Françoise Tulkens

Presidente



# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

### **Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)**

#### In materia previdenziale

(retroattività di disposizioni interpretative sulla perequazione aziendale e sul trasferimento di contributi pagati all'estero)



# **Sentenza del 31 maggio 2011, sez. II, causa MAGGIO c. Italia (in particolare, par. 37-50)**

## **Nella causa Maggio e altri contro Italia,**

la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da: Françoise Tulkens, presidente, Danutė Jočienė, David Thór Björgvinsson, Dragoljub Popović, András Sajó, Işıl Karakaş, Guido Raimondi, giudici e da Françoise Elens-Passos, cancelliere aggiunto di sezione, dopo aver deliberato in camera di consiglio il 10 maggio 2011, pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

### **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi sono cinque ricorsi (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08) proposti contro la Repubblica italiana con cui cinque cittadini italiani, i sigg. Aldo Maggio, Massimiliano Gabrieli, Carlo Faccioli, Emanuela Forgioli e Maria Zanardini ("i ricorrenti") hanno adito la Corte rispettivamente il 13 agosto 2009, il 28 ottobre 2008, il 3 novembre 2008, il 4 novembre 2008 e il 12 novembre 2008 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il primo ricorrente è stato rappresentato dall'avv. L. Petrachi, del foro di Lecce. Il secondo, terzo, quarto e quinto ricorrente sono stati rappresentati dall'avv. A. Carbonelli, del foro di Brescia. Il Governo italiano ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dai suoi co-agenti aggiunti N. Lettieri e P. Accardo.

3. I ricorrenti lamentavano che l'intervento legislativo, avvenuto nelle more di loro procedimenti, era discriminatorio e violava il loro diritto a un processo equo. Il primo ricorrente lamentava altresì che, di conseguenza, era stato privato dei suoi beni.

4. In data 8 giugno 2010 la Corte dichiarava i ricorsi parzialmente irricevibili e decideva comunicare al Governo i motivi di ricorso relativi agli articoli 6 § 1, 13 e 14, sulla dedotta discriminazione nei confronti di persone alle quali non sono ancora state liquidate le pensioni, e all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Essa decideva inoltre di pronunciarsi contestualmente sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi (articolo 29 § 1). La Corte decideva anche, a norma dell'articolo 54 § 2 (c) del Regolamento della Corte, di trattare i ricorsi con la priorità di cui all'articolo 41 e di invitare le parti a presentare ulteriori osservazioni scritte sugli stessi.

5. La Camera decideva inoltre di comunicare alle parti che stava valutando l'opportunità di applicare ai ricorsi la procedura della sentenza pilota (si vedano Broniowski c. Polonia [GC], 31443/96, §§ 189-194 e dispositivo, CEDU 2004-V, e Hutten-Czapska c. Polonia [GC] n. 35014/97, CEDU 2006-... §§ 231-239 e dispositivo) e chiedeva alle parti di presentare le loro osservazioni al riguardo. Dopo aver esaminato i fatti e le osservazioni ricevute, la camera decideva di non applicare la procedura della sentenza pilota.

### **IN FATTO**

#### **I. CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

6. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1938, 1942, 1939, 1942 e 1940, e vivono in Italia.

#### **A. Antefatti**

##### **1. Il sig. Maggio**

7. Il sig. Maggio ha lavorato in Svizzera dal 1980 al 1992.

8. Il 25 giugno 1997 il sig. Maggio chiedeva all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ("INPS"), un ente previdenziale italiano, di riesaminare la sua pensione di anzianità e di liquidarla in base alla retribuzione effettiva percepita negli anni di lavoro in Svizzera, conformemente alla Convenzione italo-svizzera del 1962.

9. In data imprecisata l'INPS rigettava la richiesta, dato che il calcolo doveva essere basato sulla retribuzione percepita in Svizzera e riparametrato poi in base alle tabelle fornite dalla Circolare n. 324 del 4 gennaio 1978.

10. Il sig. Maggio instaurava un procedimento davanti al tribunale di Lecce, sostenendo che il pagamento delle pensioni di anzianità doveva essere calcolato in base alla retribuzione effettiva percepita (negli ultimi cinque anni di lavoro) e ai contributi versati in parte in Svizzera e in parte in Italia.

11. Con sentenza depositata in cancelleria in data 8 maggio 2002, la sua richiesta veniva rigettata.

12. Il sig. Maggio proponeva appello alla corte d'appello di Lecce che, con sentenza depositata in cancelleria il 30 ottobre 2003, respingeva il ricorso. Essa teneva conto di una consulenza tecnica sull'articolo 23 della Convenzione italo-svizzera (si veda Diritto interno pertinente), il quale prevedeva il trasferimento nel sistema previdenziale italiano dei contributi versati in Svizzera, ai fini del loro utilizzo nel calcolo delle pensioni di anzianità, e assicurava i vantaggi della normativa italiana. Conseguentemente, detta corte riteneva che il calcolo della pensione dovesse essere effettuato in base ai criteri italiani, anche se questi erano meno favorevoli di quelli svizzeri. Invero, la legislazione italiana (D.P.R. del 27 aprile 1968, n. 488) prevedeva un calcolo basato su aliquote contributive più elevate di quelle svizzere, corrispondendo così una pensione inferiore a quanto si aspettava il sig. Maggio.

13. Con sentenza dell'11 dicembre 2008, depositata in cancelleria in data 13 febbraio 2009, la Corte di Cassazione respingeva il ricorso del sig. Maggio, dopo aver rigettato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE. Essa riteneva che i criteri utilizzati dalla corte d'appello fossero da ultimo riconosciuti nell'articolo 1, comma 777, della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 ("Legge 296/2006"), che aveva effetto retroattivo. Una sentenza della Corte Costituzionale del 23 maggio 2008 (si veda Il diritto interno pertinente, infra) non aveva ritenuto tale legge incostituzionale.

## **2. Il sig. Gabrieli**

14. Nel 2005 il sig. Gabrieli chiedeva all'INPS di determinare la sua pensione in base ai contributi versati in Svizzera per il lavoro da lui svolto in tale paese dal novembre 1963 al giugno 2001. Come base per il calcolo della sua pensione, l'INPS aveva utilizzato una retribuzione teorica invece della retribuzione effettiva. La prima aveva portato a una riparametrazione in base al rapporto esistente tra i contributi applicati in Svizzera (8%) e in Italia (32,7%), che aveva condotto a una riduzione del 25% dell'importo di base utilizzato per calcolare la pensione, e pertanto a una riduzione della pensione stessa. Di conseguenza, nel 2006 il sig. Gabrieli instaurava un procedimento giudiziario.

15. Con sentenza del tribunale di Brescia (Sezione lavoro) del 2 ottobre 2006, la richiesta del sig. Gabrieli veniva accolta in base alla pertinente giurisprudenza dell'epoca della Corte di Cassazione (si veda Il diritto interno pertinente, infra).

16. L'INPS proponeva appello.

17. Con sentenza del 7 agosto 2007, la corte d'appello di Brescia ribaltava la sentenza di primo grado alla luce dell'entrata in vigore della Legge 296/2006. Il sig. Gabrieli non ricorreva per cassazione, ritenendolo inutile date le circostanze del caso. La sentenza pertanto diveniva irrevocabile il 7 agosto 2008.

### **3. Il sig. Faccioli**

18. Il sig. Faccioli aveva diritto a una pensione di anzianità dal 1o aprile 1999.

19. Nel 2006 il sig. Faccioli chiedeva all'INPS di determinare la sua pensione in base ai contributi versati in Svizzera per il lavoro da lui svolto in tale paese dal 1o dicembre 1958 al 31 marzo 1999. Come base per il calcolo della sua pensione, l'INPS aveva utilizzato una retribuzione teorica invece della retribuzione effettiva. La prima aveva portato a una riparametrazione in base al rapporto esistente tra i contributi applicati in Svizzera (8%) e in Italia (32,7%), che aveva condotto a una riduzione del 25% dell'importo di base utilizzato per calcolare la pensione, e pertanto a una riduzione della pensione stessa. Di conseguenza, nel 2006 il sig. Faccioli instaurava un procedimento giudiziario.

20. Con sentenza del tribunale di Brescia (Sezione lavoro) del 20 ottobre 2008, le richieste del sig. Faccioli venivano respinte alla luce dell'entrata in vigore della Legge 296/2006 e della successiva sentenza della Corte Costituzionale. Il sig. Faccioli non proponeva appello, ritenendolo inutile data la pertinente giurisprudenza dell'epoca.

### **4. La sig.ra Forgioli**

21. La sig.ra Forgioli aveva diritto alla pensione di anzianità dal 1o aprile 1995 e alla pensione di reversibilità, in quanto vedova, dalla data del decesso del marito che era andato in pensione il 1o aprile 1997.

22. Nel 2006 la sig.ra Forgioli chiedeva all'INPS di determinare la sua pensione in base ai contributi versati in Svizzera per il lavoro da lei svolto in tale paese dal 1o agosto 1959 al 30 novembre 1994, e a quelli versati dal marito. Come base per il calcolo delle relative pensioni, l'INPS aveva utilizzato una retribuzione teorica e non la retribuzione effettiva. La prima aveva portato a una riparametrazione in base al rapporto esistente tra i contributi applicati in Svizzera (8%) e in Italia (32,7%), che aveva condotto a una riduzione del 25% nell'importo di base utilizzato per calcolare la pensione e pertanto a una riduzione della pensione stessa. Di conseguenza, nel 2006 la sig.ra Forgioli instaurava un procedimento giudiziario.

23. Con sentenza del tribunale di Brescia (Sezione lavoro) del 20 ottobre 2008, le richieste della sig.ra Forgioli venivano respinte alla luce della Legge 296/2006 e della successiva sentenza della Corte Costituzionale. La sig.ra Forgioli non proponeva appello, ritenendolo inutile data la pertinente giurisprudenza dell'epoca.

### **5. La sig.ra Zanardini**

24. La sig.ra Zanardini aveva diritto alla pensione di anzianità dal 1o agosto 1997.

25. Nel 2006 la sig.ra Zanardini chiedeva all'INPS di determinare la sua pensione in base ai contributi versati in Svizzera per il lavoro da lei svolto in tale paese tra il marzo 1960 e il luglio 1997. Come base per il calcolo della pensione, l'INPS aveva utilizzato una retribuzione teorica invece della retribuzione effettiva. La prima aveva portato a una riparametrazione in base al rapporto esistente tra i contributi applicati in Svizzera (8%) e in Italia (32,7%), che aveva condotto a una riduzione del 25% dell'importo di base utilizzato per calcolare la pensione e pertanto a una riduzione della pensione stessa. Di conseguenza, nel 2006 la sig.ra Zanardini instaurava un procedimento giudiziario.

26. Con sentenza del tribunale di Brescia (Sezione lavoro) del 20 ottobre 2008, le richieste della sig.ra Zanardini venivano respinte alla luce della Legge 296/2006 e della successiva sentenza della Corte Costituzionale. La sig.ra Zanardini non proponeva appello, ritenendolo inutile data la pertinente giurisprudenza dell'epoca.

## **II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI**

### **A. La Convenzione italo-svizzera in materia di sicurezza sociale**

27. L'articolo 23 delle disposizioni transitorie della Convenzione italo-svizzera in materia di sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, per quanto qui pertinente, prevede quanto segue:

“1. Da parte svizzera le prestazioni sono accordate di regola secondo le disposizioni della presente Convenzione anche nel caso che l'evento assicurato si sia realizzato prima dell'entrata in vigore della Convenzione. Le rendite ordinarie dell'assicurazione vecchiaia e superstiti vengono tuttavia corrisposte secondo le suddette disposizioni solo nel caso che l'evento assicurato si sia verificato prima del 21 dicembre 1959 e quando i contributi non siano stati o non saranno trasferiti o rimborsati in applicazione della Convenzione del 17 ottobre 1951, o del paragrafo 5 del presente articolo. (...)

2. Da parte italiana le prestazioni saranno di regola concesse secondo le disposizioni della presente Convenzione nei casi in cui l'evento assicurato si verifichi a partire alla data o dopo la data della sua entrata in vigore. Tuttavia nei casi in cui l'evento assicurato si sia verificato anteriormente a questa data, le prestazioni saranno concesse secondo le disposizioni della presente Convenzione a partire dalla sua entrata in vigore, qualora non sia stato possibile concedere la pensione a causa dell'insufficienza dei periodi di assicurazione e qualora i contributi non siano stati rimborsati dalle assicurazioni sociali italiane.

3. Salvo le disposizioni dei paragrafi 1 e 2, i periodi di assicurazione, di contribuzione e di soggiorno compiuti prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione saranno ugualmente presi in considerazione.

5. Per un periodo di cinque anni a partire dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione, i cittadini italiani hanno la facoltà, in deroga all'articolo 7, di chiedere, al verificarsi dell'evento assicurato in caso di vecchiaia, secondo la legislazione italiana, il trasferimento alle assicurazioni italiane dei contributi versati da loro stessi e dai loro datori di lavoro all'assicurazione vecchiaia e superstiti svizzera, a condizione tuttavia che essi abbiano lasciato la Svizzera per stabilirsi definitivamente in Italia o in un terzo Paese prima della fine dell'anno in cui detto evento si sia verificato. Per quanto riguarda l'utilizzazione dei contributi trasferiti, l'eventuale rimborso all'interessato e gli effetti del trasferimento, si applica l'articolo 5, paragrafi 4 e 5, della Convenzione del 17 ottobre 1951.

28. Per quanto qui pertinente, l'articolo 5 della Convenzione italo-svizzera sulla sicurezza sociale prevede che:

“... (4) I cittadini italiani che non si trovino nelle condizioni stabilite al precedente comma (\*), nonché i loro superstiti, possono chiedere che i contributi versati dall'assicurato e dai suoi datori di lavoro nell'assicurazione vecchiaia e superstiti svizzera siano trasferiti alle assicurazioni sociali italiane indicate all'articolo 1 (\*). Queste utilizzeranno tali contributi per garantire all'assicurato i benefici derivanti dalla legislazione italiana citata all'articolo 1 (\*) e dalle disposizioni particolari che saranno emanate dalle autorità italiane. Se in base alle disposizioni della legislazione italiana, l'assicurato non può ugualmente far valere il diritto alla pensione, le assicurazioni sociali italiane gli rimborseranno, a sua domanda, i contributi ad esse trasferite.

(5) Il trasferimento dei contributi previsto al precedente comma può essere chiesto:

(a) se il cittadino italiano ha lasciato la Svizzera da almeno dieci anni o

(b) al verificarsi dell'evento assicurato.

Il cittadino italiano i cui contributi sono stati trasferiti alle assicurazioni sociali italiane, non può più far valere alcun diritto nei confronti dell'assicurazione vecchiaia e superstiti svizzera in base a detti contributi. Egli, come pure i suoi superstiti, possono pretendere una rendita ordinaria dell'assicurazione vecchiaia e superstiti svizzera solamente ... [in base] alle condizioni stabilite al primo paragrafo (\*).”

29. Si osserva che gli articoli contrassegnati da (\*) sono stati abrogati dall'articolo 26 (3) della Convenzione del 1962, salvo che ai fini dell'articolo 23 (5) supra.

30. Le disposizioni transitorie dell'articolo 23 della Convenzione del 1961 sono diventate definitive mediante l'Accordo Aggiuntivo del 4 luglio 1969 che, all'articolo 1 (1) e (3), recita:

“I cittadini italiani hanno la facoltà, in deroga alle disposizioni dell'articolo 7 della Convenzione, di chiedere, al verificarsi dell'evento assicurato in caso di vecchiaia secondo la legislazione italiana, il trasferimento alle assicurazioni sociali italiane dei contributi versati da loro stessi e dai loro datori di lavoro all'assicurazione vecchiaia e superstiti svizzera, ove non abbiano ancora beneficiato di alcuna prestazione dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità svizzera, a condizione tuttavia che essi abbiano lasciato la Svizzera per stabilirsi definitivamente in Italia ....”

“Le assicurazioni sociali italiane utilizzano a favore dell'assicurato o dei suoi superstiti i contributi trasferiti al fine di far loro conseguire i vantaggi derivanti dalla legislazione italiana, citata all'articolo 1 della Convenzione, secondo le disposizioni particolari emanate dalle Autorità italiane. Se in base alle disposizioni della legislazione italiana non derivi all'assicurato o ai suoi superstiti, dal trasferimento dei contributi, alcun vantaggio nel regime delle pensioni, le assicurazioni sociali italiane rimborsano agli interessati i contributi trasferiti.”

#### **B. La giurisprudenza relativa al periodo precedente all'entrata in vigore della Legge 296/2006.**

31. La sentenza della Corte di Cassazione del 6 marzo 2004 e altra analoga giurisprudenza dell'epoca, hanno stabilito che, in assenza di legislazione specifica in materia di trasferimento dei contributi, il metodo di calcolo per determinare le pensioni dei lavoratori dovesse essere basato sulla retribuzione effettiva ricevuta dall'interessato, comprendente ogni attività lavorativa svolta in Svizzera, a prescindere dal fatto che i contributi versati in Svizzera e trasferiti in Italia fossero stati calcolati in base ad aliquote molto più basse di quelle fissate dalla normativa italiana.

#### **C. La Legge n. 296 del 27 dicembre 2006**

32. L'articolo 1, comma 777, della Legge 296/2006, entrata in vigore il 1o gennaio 2007, prevede che:

“L'articolo 5, secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni e accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge.”

#### **D. La sentenza della Corte Costituzionale n. 172 del 23 maggio 2008.**

33. Con ordinanza del 5 marzo 2007, la Corte di Cassazione sollevava la questione della legittimità costituzionale della Legge 296/2006 e rinviava la causa alla Corte Costituzionale. Il 23 maggio 2008 la Corte Costituzionale emetteva una sentenza, affermando, in breve, quanto segue.

34. Ancorché interpretativa, la Legge 296/2006 era innovativa. Non vi era stato alcun contrasto di giurisprudenza in materia di regime pensionistico, ma si era invece affermato un orientamento unico e ben consolidato, secondo il quale il lavoratore italiano poteva chiedere il trasferimento all'INPS dei contributi versati in Svizzera a suo favore, al fine di conseguire i vantaggi previsti dalla legislazione italiana sull'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, compreso quello della determinazione della pensione con il metodo retributivo, in base al salario percepito in Svizzera, a

prescindere dal fatto che i contributi trasferiti fossero stati versati con un'aliquota svizzera molto inferiore.

35. La Corte Costituzionale osservava che le norme di definizione della retribuzione pensionabile si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. Il passaggio nel calcolo delle pensioni dal criterio contributivo a quello retributivo non è avvenuto a discapito dell'esigenza della sostenibilità finanziaria del sistema. Pertanto i cambiamenti causati dalla legge contestata cercavano di rendere il rapporto tra retribuzione pensionabile e contributi versati omogeneo con il sistema vigente in Italia nello stesso periodo di tempo. La legge prevedeva che la retribuzione percepita all'estero (posta a base del calcolo della pensione) fosse riproporzionata applicando lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo. Pertanto la norma ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica. Conseguentemente essa non ha leso il principio della certezza giuridica. Né la norma era discriminatoria, perché i diritti acquisiti e più favorevoli di coloro che erano andati in pensione precedentemente erano ormai inattuabili. Inoltre, la legge non discriminava le persone che avevano lavorato all'estero, poiché assicurava semplicemente un equilibrio complessivo del sistema previdenziale ed evitava che, a fronte di un'esigua contribuzione a un'assicurazione straniera, si potessero ottenere le stesse utilità di chi aveva versato contributi italiani notevolmente più gravosi. La legge contestata non determinava alcuna riduzione ex post, dato che essa non faceva altro che imporre un'interpretazione già desumibile dalle disposizioni interpretate. In definitiva, il sistema permetteva comunque di ricevere una pensione sufficiente e soddisfacente, adeguata alle esigenze di vita di un lavoratore. Conseguentemente, la questione di incostituzionalità della suddetta legge era manifestamente infondata.

## **IN DIRITTO**

### **1. SULLA RICEVIBILITÀ**

36. La Corte ritiene che qualsiasi apparente eccezione *ratione materiae* in relazione alla doglianza di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione debba essere unita al merito. La Corte constata che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e osserva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

## **II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE**

37. I ricorrenti lamentano la violazione del loro diritto a un equo processo previsto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, che recita:

“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, ... da un tribunale ... il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile ...”

### **1. Argomenti delle parti**

38. I ricorrenti sostengono che, prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria del 2007 (“Legge 296/2007”), la giurisprudenza consolidata prevalente - la quale, confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione del 6 marzo 2004 (si veda paragrafo 31 supra), non era ambigua - avrebbe potuto consentire una valutazione favorevole delle pensioni dei ricorrenti in base alla “retribuzione effettiva” (i salari percepiti) quando essi lavoravano in Svizzera. La legge in questione, tuttavia, applicava un nuovo metodo di calcolo della pensione, basato su una retribuzione parametrata e dunque “teorica”. Ciò comportava che l'importo della pensione era inferiore, dato che l'importo in base al quale era fissata la pensione dei ricorrenti, e di conseguenza l'ammontare della pensione, era ridotto approssimativamente del 25%. Pertanto la nuova legge applicava nuove regole a situazioni che erano sorte prima della sua entrata in vigore e che avevano già dato luogo ad azioni in giudizi



ancora pendenti, producendo così un effetto retroattivo. Di conseguenza i ricorrenti, quali titolari di diritti pensionistici, sono stati privati di una parte delle loro pensioni.

39. Secondo i ricorrenti, in base alla giurisprudenza della Corte, tale ingerenza legislativa non poteva essere giustificata da motivi economici. Inoltre, il Governo non aveva provato che anche altre persone che avevano lavorato all'estero in paesi diversi dalla Svizzera, o che avevano lavorato in Italia e versato contributi inferiori in base ai loro specifici regimi, avevano subito lo stesso trattamento per equilibrare la situazione economica.

40. Anche a voler supporre che l'applicazione del principio di solidarietà nei regimi previdenziali corrispondesse a una considerazione di interesse generale, accettata dalla Corte, i ricorrenti hanno osservato che la situazione del sistema previdenziale italiano non era migliorata in modo significativo e tale da poter annullare qualsiasi effetto (discriminatorio) nei confronti delle persone che si trovavano nella situazione dei ricorrenti.

41. Il Governo sostiene che il sistema del 1962, quando è entrata in vigore la Convenzione italo-svizzera, aveva previsto che i calcoli dovessero essere effettuati in base ai contributi versati e non in base alle retribuzioni percepite. Nel 1982 ciò era stato modificato e l'INPS, seguendo una certa giurisprudenza, aveva cercato di adattare l'interpretazione della Legge n. 1987 del 1982 a un nuovo contesto, mantenendo al contempo lo spirito della Convenzione italo-svizzera. I criteri applicati dall'INPS ai ricorrenti tenevano conto dei bassi contributi versati dai ricorrenti in Svizzera, vale a dire l'8% del salario rispetto al 32,7% italiano. Diversamente, i ricorrenti, avendo lavorato in Svizzera, avrebbero avuto maggiori utilità per il periodo in questione, il che costituiva un vantaggio sia rispetto agli altri cittadini italiani che avevano versato contributi più elevati, sia rispetto agli altri cittadini svizzeri che ricevevano in definitiva pensioni inferiori. Tuttavia, diversi soggetti interessati si sono rivolti ai tribunali nazionali contestando il calcolo della loro pensione. Il risultato di tali cause ha creato una giurisprudenza prevalente ma non univoca, favorevole ai pensionati, che applicava il metodo di calcolo retributivo, basato sui salari percepiti in Svizzera e non sui contributi versati.

42. Secondo il Governo non vi era stata ingerenza da parte del corpo legislativo. L'interpretazione delle disposizioni pertinenti era stata comunque controversa, dato che vi erano state diverse sentenze di primo grado e almeno una di appello che confermavano la prassi dell'INPS. Inoltre, il calcolo non incideva sulle pensioni già liquidate. L'entrata in vigore della disposizione contestata provvedeva a un'equa distribuzione delle risorse collettive. La sua promulgazione era stata ragionevole, dato che la disposizione mirava a rafforzare un'interpretazione già applicata dall'INPS e confermata da una giurisprudenza minoritaria che aveva reso possibile l'attribuzione dello stesso valore a periodi lavorativi svolti in Italia o all'estero. Perciò, benché l'onere finanziario non fosse trascurabile, il motivo non era stato esclusivamente finanziario come nelle cause Zielinski e Pradal e Gonzales e altri c. Francia ([GC], nn. 24846/94 e dal 34165/96 al 34173/96, CEDU 1999-VII), e Scordino c. Italia ((n. 1) [GC], n. 36813/97 CEDU 2006-V). Inoltre, la promulgazione della legge era stata necessaria dato che la precedente interpretazione era stata letterale, provenendo da disposizioni enunciate in un diverso contesto normativo.

## **2. Valutazione della Corte**

43. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che, benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia (si vedano, tra molte altre, le sentenze Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 112, Reports 1997-VII; e Zielinski e Pradal e

Gonzalez e altri c. Francia [GC], nn. 24846/94 e dal 34165/96 al 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII). Benché le norme di legge in materia di pensioni possano cambiare e non si possa fare assegnamento su una sentenza come garanzia contro tali cambiamenti in futuro (si veda Sukhobokov c. Russia, n. 75470/01, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali cambiamenti sono svantaggiosi per alcuni beneficiari delle prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire in modo arbitrario nelle procedure di decisione giudiziaria (si veda, *mutatis mutandis*, Bulgakova c. Russia, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007).

44. Nel presente caso, la Corte deve osservare l'effetto della Legge 296/2006 e la collocazione temporale della sua promulgazione. Essa osserva che la legge ha escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze divenute irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) e ha determinato una volta per tutte retroattivamente i termini delle controversie pendenti dinanzi ai tribunali ordinari. Invero, la promulgazione della Legge 296/2006 mentre i procedimenti erano pendenti in realtà determinava il merito delle controversie, e l'applicazione di questa da parte dei vari tribunali ordinari ha reso inutile per un intero gruppo di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti la prosecuzione del giudizio. Perciò, la legge aveva avuto l'effetto di modificare definitivamente l'esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, avallando la posizione dello Stato a svantaggio dei ricorrenti.

45. Resta da determinare se vi è stato un motivo impellente di interesse generale in grado di giustificare tale misura. Il rispetto per lo stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che qualsiasi motivazione addotta per giustificare tale misura sia trattata con il massimo grado di circospezione possibile (si veda, *Stran Greek Refineries*, sopra citata, § 49).

46. La Corte osserva che, nelle sue osservazioni, il Governo ha affermato che, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario, la promulgazione della Legge 296/2006 era stata ragionevole, dato che essa mirava a rafforzare un'interpretazione già applicata dall'INPS e confermata da una giurisprudenza minoritaria che permetteva di attribuire lo stesso valore ai periodi lavorativi svolti in Italia o all'estero, creando così un equilibrio nel sistema previdenziale.

47. La Corte ha precedentemente ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (si vedano *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006-V, e *Cabourdin c. Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).

48. La Corte osserva che, dopo il 1982, l'INPS ha applicato un'interpretazione della legge allora in vigore che gli era particolarmente favorevole in quanto organo erogatore. Questo sistema non era sostenuto dalla giurisprudenza prevalente. La Corte non riesce a immaginare in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale,

favorevole a un ente dello Stato, parte nel procedimento, possa costituire una giustificazione dell'ingerenza legislativa mentre il procedimento era pendente, in particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta erronea nella maggioranza dei casi dai tribunali nazionali, compresa la Corte di Cassazione (si veda paragrafo 31 *supra*).

49. Quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte, pur accettando che ciò costituisse un motivo di interesse generale, non è convinta che esso fosse sufficientemente impellente da prevalere sui pericoli inerenti all'utilizzo di una normativa retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato sia parte.

50. In conclusione, lo Stato ha violato i diritti dei ricorrenti di cui all'articolo 6 § 1 intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole. Vi è stata pertanto violazione di questo articolo.

### **III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE**

51. Il primo ricorrente lamenta altresì che la riduzione della sua pensione, per effetto del nuovo metodo di calcolo introdotto con la Legge 296/2006, costituisce un'ingerenza nel pieno godimento dei suoi beni ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, il quale recita:

“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.”

#### **A. Osservazioni delle parti**

52. Il primo ricorrente sostiene di avere già maturato la sua futura pensione ai sensi della normativa precedente e che questa, pertanto, costituisce un bene. Il fatto che questo bene sia stato negato al primo ricorrente in conseguenza di un'ingerenza illegittima rappresenta, a suo parere, una violazione del requisito di legalità previsto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Inoltre, il primo ricorrente afferma che la categoria di pensionati cui appartiene, unica destinataria delle disposizioni legislative contestate, ha dovuto sostenere, a prescindere dall'interesse generale invocato, un onere individuale eccessivo, che ha dato luogo a un equilibrio iniquo.

53. Il Governo sostiene che un eventuale importo della pensione più favorevole non può costituire un bene già acquisito. Pertanto l'unico bene di cui disponeva all'epoca il primo ricorrente, era quello concesso dall'INPS ai sensi della legge contestata. Sostiene altresì che, per gli stessi motivi, non vi è stata violazione della disposizione in oggetto, soprattutto se si considera l'interesse generale invocato e, segnatamente, la necessità di garantire la stabilità economica e finanziaria del sistema previdenziale italiano.

#### **B. Principi generali**

54. La Corte ribadisce che, secondo la propria giurisprudenza, un ricorrente può lamentare una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo se le decisioni da lui contestate si riferiscono ai suoi “beni” così come definiti in tale disposizione. Il concetto di “beni” può comprendere tanto i “beni attuali” quanto i valori patrimoniali, ivi inclusi, in alcune situazioni ben definite, i crediti. Perché un credito possa essere considerato un “valore patrimoniale”, rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, il titolare del credito deve dimostrare che esso ha sufficiente fondamento nel diritto interno, ad esempio che è confermato da una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta dimostrato ciò, può entrare in gioco il concetto di “legittima aspettativa” (si veda *Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005 IX).

55. L'articolo 1 del Protocollo n. 1 non garantisce, di per sé, alcun diritto di diventare proprietario di un bene (si vedano *Van der Musselle c. Belgio*, 23 novembre 1983, § 48, Serie A n. 70; *Slivenko c. Lettonia* (dec.) [GC], n. 48321/99, § 121, CEDU 2002-II; e *Kopecký c. Slovacchia* [GC], n. 44912/98, § 35 (b), CEDU 2004-IX). Né garantisce, in quanto tale, il diritto a una pensione di un determinato importo (si vedano, a titolo esemplificativo, *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, n. 60669/00, § 39, CEDU 2004-IX; *Domalewski c. Polonia* (dec.), n. 34610/97, CEDU 1999-V; e *Janković c. Croazia* (dec.), n. 43440/98, CEDU 2000-X). Parimenti, non garantisce neppure il diritto di ricevere una pensione per le attività prestate in uno Stato diverso dallo Stato convenuto (si veda *L.B. c. Austria* (dec.), n. 39802/98, 18 aprile 2002). Tuttavia, un “credito” relativo ad una pensione può costituire un “valore patrimoniale” ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, laddove esso abbia sufficiente fondamento nel diritto interno, ad esempio sia stato confermato da una

sentenza definitiva (si vedano *Pravednaya c. Russia*, n. 69529/01, §§ 37-39, 18 novembre 2004; e *Bulgakova*, sopra citata, § 31).

56. La Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene l'enunciazione di tre norme distinte: "la prima, espressa nella prima frase del primo comma, riveste un carattere generale ed enuncia il principio del pieno godimento della proprietà; la seconda, che figura nella seconda frase dello stesso comma, concerne la privazione della proprietà e la assoggetta a determinate condizioni; la terza, espressa nel secondo comma, riconosce agli Stati contraenti il diritto, tra gli altri, di disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. Le tre norme, tuttavia, non sono "distinte" nel senso che non sono in rapporto tra loro. La seconda e la terza riguardano casi particolari di violazione del diritto al pieno godimento della proprietà, e dovrebbero pertanto interpretarsi alla luce del principio generale enunciato nella prima" (si vedano, tra le altre, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 37, Serie A n. 98; *Iatridis c. Grecia [GC]*, n. 31107/96, § 55, CEDU 1999-II; e *Beyeler c. Italia [GC]*, n. 33202/96, § 98, CEDU 2000-I).

57. Condizione essenziale affinché un'ingerenza sia considerata compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 è che essa sia legittima. Qualsiasi ingerenza di un'autorità pubblica nel pieno godimento della proprietà può essere giustificata unicamente se risponde ad un interesse pubblico (o generale). In linea di massima le autorità nazionali, grazie ad una conoscenza diretta della loro società e dei bisogni della stessa, possono stabilire cosa rientri "nel pubblico interesse" meglio del giudice internazionale. Di conseguenza, nel sistema di tutela creato dalla Convenzione, spetta ad esse pronunciarsi per prime sull'esistenza di un problema di interesse generale, che giustifichi l'adozione di misure che interferiscono con il pieno godimento della proprietà (si vedano *Terazzi S.r.l. c. Italia*, n. 27265/95, § 85, 17 ottobre 2002, e *Wieczorek c. Polonia*, n. 18176/05, § 59, 8 dicembre 2009). L'articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede altresì che ogni ingerenza debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito (si veda *Jahn e altri c. Germania [GC]*, nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 81-94, CEDU 2005-VI). Il requisito del giusto equilibrio non è rispettato se la persona interessata deve sostenere un onere individuale eccessivo (si veda *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, §§ 69-74, Serie A n. 52).

58. Laddove l'importo di un beneficio sia ridotto o sospeso, ciò può costituire un'ingerenza nella proprietà, che deve essere giustificata (si vedano *Kjartan Ásmundsson*, sopra citata, § 40, e *Rasmussen c. Polonia*, n. 38886/05, § 71, 28 aprile 2009).

### **C. Valutazione della Corte**

59. La Corte non reputa necessario decidere in ordine alla prima eccezione preliminare sollevata dal Governo e accertare quindi se, nel caso in esame, il primo ricorrente disponesse di un bene ai sensi del Protocollo n. 1, dal momento che ritiene che, comunque, non vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione per i motivi di seguito esposti.

60. La Corte ha in precedenza riconosciuto che le leggi aventi effetto retroattivo e ritenute costituire un'ingerenza legislativa fossero comunque compatibili con il requisito di legalità previsto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano *Maurice c. Francia [GC]*, n. 11810/03, § 81, CEDU 2005 IX; *Draon c. Francia [GC]*, n. 1513/03, § 73, 6 ottobre 2005, e *Kuznetsova c. Russia*, n. 67579/01, § 50, 7 giugno 2007). La Corte non vede motivo per discostarsi da questo orientamento nel caso di specie. Inoltre essa ammette che la promulgazione della Legge 296/2006 perseguisse un interesse pubblico (quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato).

61. Nel valutare se l'ingerenza abbia imposto un onere individuale eccessivo a carico del primo ricorrente, la Corte tiene conto del particolare contesto in cui viene sollevata la questione e, segnatamente, quello di un regime di previdenza sociale. Questi regimi sono l'espressione della solidarietà della società nei confronti dei suoi membri più vulnerabili (si veda, *mutatis mutandis*, *Goudswaard-Van der Lans c. Paesi Bassi (dec.)*, n. 75255/01, CEDU 2005-XI).

62. La Corte osserva che la Legge 296/2006 prevede che la retribuzione pensionabile, relativa al periodo di lavoro svolto all'estero, debba essere determinata moltiplicando per cento l'importo dei contributi trasferiti e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva prevista per i regimi di invalidità, vecchiaia e superstiti, in vigore nel periodo a cui si riferiscono i contributi. Di conseguenza, secondo il primo ricorrente, tra il 1996 - anno in cui iniziò a ricevere la pensione - e il 2009, egli ha percepito una pensione mensile pari a 873 EUR anziché 1.372 EUR, che invece avrebbe ottenuto se il suo procedimento non avesse subito ingerenze e avesse avuto esito positivo, e nel 2010 ha percepito una pensione di 1.178 EUR anziché 1.900 EUR. Alla luce di questi calcoli, la Corte osserva che il primo ricorrente ha perso molto meno della metà della sua pensione. Pertanto la Corte reputa che egli sia stato obbligato a sopportare una riduzione ragionevole e commisurata, piuttosto che essere totalmente privato dei suoi diritti (si veda, a contrario, Kjartan Ásmundsson, sopra citata § 45).

63. Di conseguenza, il diritto del ricorrente di beneficiare del regime di previdenza sociale in questione non ha subito ingerenze tali da pregiudicare i suoi diritti pensionistici nella loro essenza. A questo proposito la Corte rileva che il ricorrente, di fatto, aveva versato in Svizzera contributi inferiori rispetto a quelli che avrebbe versato in Italia e che, pertanto, all'epoca aveva avuto l'opportunità di beneficiare di guadagni più sostanziosi. Inoltre, questa riduzione aveva avuto unicamente l'effetto di uniformare la situazione, evitando che il ricorrente e chiunque altro nella sua stessa situazione potessero beneficiare di vantaggi ingiustificati (per effetto della decisione di andare in pensione in Italia). Ciò considerato, tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità dello Stato nel disciplinare il suo regime pensionistico e del fatto che il ricorrente ha perso solo una parte dell'ammontare della sua pensione, la Corte ritiene che il ricorrente non abbia dovuto sostenere un onere individuale ed eccessivo.

64. Pertanto, anche a voler supporre che la norma sia applicabile, non vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

#### **IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE**

65. Il secondo, terzo, quarto e quinto ricorrente lamentano che, per effetto della giurisprudenza più recente, nessun rimedio giudiziario avrebbe avuto prospettive di esito favorevole. Pertanto, sostengono di non avere avuto a disposizione un ricorso effettivo a livello nazionale per denunciare le violazioni della Convenzione ai sensi dell'articolo 6 della stessa. Essi invocano l'articolo 13 della Convenzione, che recita:

“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

66. Il Governo fa presente che i ricorrenti si sono avvalsi di rimedi giudiziari per opporsi al calcolo della loro pensione effettuato dall'INPS. Inoltre, anche la Corte Costituzionale si è pronunciata sull'argomento, con sentenza del 28 maggio 2008, statuendo che l'interpretazione data era stata ragionevole e aveva trovato un equilibrio tra i contributi versati all'estero e l'importo da corrispondere come pensione.

67. Tenuto conto della decisione in ordine all'articolo 6 (si veda paragrafo 50 supra), la Corte ritiene che non sia necessario esaminare se, nel caso di specie, vi sia stata violazione dell'articolo 13.

#### **V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE**

68. Il primo ricorrente lamenta altresì di avere subito una discriminazione nel godimento dei suoi diritti sanciti dalla Convenzione, visto che i suoi crediti pensionistici non sono stati liquidati nel momento dovuto, diversamente da altri i cui procedimenti si erano conclusi, in violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 6

e/o l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione. Egli invoca l'articolo 14 della Convenzione, che recita:

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.”

69. Il Governo sostiene che, in virtù della Convenzione italo-svizzera, l'INPS eroga le pensioni dopo avere preso in considerazione il periodo lavorato in Svizzera e i contributi ivi versati, allo scopo di evitare le situazioni di vantaggio sopra menzionate. Nei confronti di coloro che non hanno contestato gli importi erogati dall'INPS, quest'ultima costituiva la decisione definitiva riguardo all'importo della pensione. Coloro che avevano deciso di contestare detto importo, potevano solo sperare in un esito favorevole. La Legge 296/2006, tuttavia, ha avuto come effetto pratico che le decisioni giudiziarie sui procedimenti pendenti hanno confermato l'importo originariamente riconosciuto dall'INPS. Non vi era stata quindi discriminazione, in particolare perché la Legge 296/2006 era intesa a creare una situazione omogenea e a eliminare al contempo i privilegi ingiustificati di coloro che avevano lavorato all'estero. Nelle successive osservazioni del Governo, in riferimento a una relazione approntata dall'INPS, si fa presente che l'eventuale trattamento favorevole goduto da coloro le cui pensioni erano già state liquidate rappresenta una situazione inevitabile, alla luce della necessità del Governo di disciplinare la proprietà nell'interesse generale.

70. La Corte osserva che, nel caso di specie, trova applicazione l'articolo 6 e ciò è sufficiente per affermare che anche l'articolo 14 è applicabile.

71. La Corte ribadisce che una disparità di trattamento ha carattere discriminatorio se non ha una giustificazione ragionevole e obiettiva; in altri termini, se non persegue un fine legittimo oppure se non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine che si cerca di perseguire. Lo Stato Contraente dispone di un margine di discrezionalità nel valutare se e in quale misura delle differenze in situazioni altrimenti simili giustifichino trattamenti differenti (si veda *Stec e altri*, [GC], nn. 65731/01 e 65900/01, § 51, CEDU 2006-VI). L'ampiezza di questo margine varia a seconda delle circostanze, dell'oggetto e del contesto. La Corte ha in precedenza statuito che la scelta di una data limite nel trasformare i regimi previdenziali deve essere considerata rientrare nell'ampio margine di discrezionalità concesso allo Stato nel riformare le sue politiche di strategia sociale (si veda *Twizell c. Regno Unito*, n. 25379/02, § 24, 20 maggio 2008).

72. Ciò che occorre considerare è se, nella presente causa, la contestata data limite della Legge 296/2006 possa essere ritenuta ragionevolmente e obiettivamente giustificata.

73. È bene rammentare che la Legge 296/2006 è intesa a livellare qualsiasi trattamento di favore derivante dalla precedente interpretazione della normativa in vigore, la quale aveva garantito un vantaggio ingiustificato a coloro che si trovavano nella situazione del primo ricorrente, tenendo presente le esigenze del sistema previdenziale italiano. La Corte ribadisce che, nel creare un regime di previdenza sociale, talvolta è necessario utilizzare delle soglie limite, che si applicano a vasti gruppi di persone e che possono, in una certa misura, sembrare arbitrarie (si veda *Twizell*, supra § 24). La Corte ritiene che ciò rappresenti una conseguenza inevitabile dell'introduzione di nuove norme in sostituzione di vecchi regimi. Pertanto, nel caso in esame, tenuto conto del margine di discrezionalità concesso agli Stati in questo campo, la data limite contestata può essere considerata ragionevolmente e oggettivamente giustificata.

74. Il fatto che la data limite contestata derivasse dalla normativa varata nella pendenza del procedimento promosso dal primo ricorrente per la determinazione della sua pensione non modifica la suddetta conclusione ai fini dell'esame ai sensi dell'articolo 14.

75. Ne consegue che non vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 6.

## **VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

76. L'articolo 41 della Convenzione prevede che:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno della Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

### **A. Danni**

77. Il sig. Maggio chiede 140.000 EUR, più gli interessi, a copertura della differenza di pensione non percepita nel corso degli anni, segnatamente 100.360 EUR rivalutati in base al tasso di inflazione. Inoltre chiede una pensione futura di 1.900 EUR mensili.

78. Gli altri ricorrenti chiedono una somma corrispondente alla parziale perdita della loro pensione a decorrere dalla data in cui l'hanno maturata fino ai 78 anni di età, per quanto riguarda i ricorrenti di sesso maschile, e fino a 82 anni di età per quanto riguarda i ricorrenti di sesso femminile (pari all'aspettativa di vita) che, secondo i loro calcoli, ammonta rispettivamente

a 1.380.000 EUR per il sig. Gabrieli, 746.022,42 EUR per il sig. Faccioli, 1.671.082,53 EUR per la sig.ra Forgioli e 903.948,24 EUR per la sig.ra Zanardini.

79. Tutti i ricorrenti chiedono i danni morali, lasciando alla Corte la determinazione di un importo adeguato.

80. La Corte osserva che, nel caso di specie, la concessione di un'equa soddisfazione può basarsi unicamente sul fatto che i ricorrenti non hanno beneficiato delle garanzie di cui all'articolo 6 relativamente all'equo processo. La Corte non può certo formulare ipotesi su quale sarebbe stato l'esito del procedimento nel caso contrario, ma reputa ragionevole ritenere che i ricorrenti abbiano subito una perdita di opportunità concrete (si vedano Zielinski, supra § 79 e SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia, n. 12106/03, § 38, 21 giugno 2007). Pertanto, tenuto conto del numero di anni che ciascun ricorrente ha lavorato in Svizzera, la Corte concede 20.000 EUR al sig. Maggio e 50.000 EUR a ciascuno degli altri quattro ricorrenti a titolo di risarcimento dei danni materiali. A ciò va aggiunto il danno morale, che la constatazione di violazione della Convenzione, riconosciuta nella presente sentenza, non è sufficiente ad indennizzare. Deliberando in via equitativa, come previsto dall'articolo 41, la Corte riconosce a ciascun ricorrente la somma di 12.000 EUR a detto titolo.

### **B. Spese**

81. Il primo ricorrente chiede altresì 10.000 EUR per le spese sostenute a livello nazionale e dinanzi alla Corte. Anche gli altri ricorrenti chiedono il rimborso delle spese, lasciando alla Corte la quantificazione degli importi.

82. Il Governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

83. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne sia accertata l'effettività e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, tenuto conto dei criteri sopra menzionati e del fatto che non sono stati presentati documenti giustificativi delle spese dichiaratamente sostenute, la Corte rigetta interamente la richiesta relativa al rimborso delle spese.

### **C. Interessi moratori**

84. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

**PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,**

1. Decide di riunire all'esame del merito quello relativo all'eccezione preliminare del Governo riguardante il motivo di ricorso del primo ricorrente relativo all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e dichiara gli altri ricorsi ricevibili;
2. Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione nei confronti di tutti i ricorrenti;
3. Dichiara che non vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione per quanto riguarda il primo ricorrente e che non è necessario prendere in esame l'eccezione sopra citata del Governo dopo avere esaminato il merito;
4. Dichiara che non è necessario prendere in esame il secondo, terzo, quarto e quinto motivo di ricorso del ricorrente relativi all'articolo 13 della Convenzione;
5. Dichiara che non vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 6 nei confronti del primo ricorrente;
6. Dichiara
  - a) che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione,
    - i) 20.000 EUR (ventimila euro) al sig. Maggio e 50.000 EUR (cinquantamila euro) a ciascuno dei quattro ricorrenti per i danni materiali subiti;
    - ii) 12.000 EUR (dodicimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, a ciascun ricorrente per i danni morali;
  - b) che, a decorrere dallo scadere di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;
7. Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in inglese, poi comunicata per iscritto il 31 maggio 2011, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Françoise Elens-Passos Françoise Tulkens Cancelliere aggiunto Presidente



# **Sentenza del 14 febbraio 2012, sez. II, causa ARRAS c. Italia (in particolare, par. 34-51)**

## **Nel caso di Arras e altri contro Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta

da:

FrançoiseTulkens, Presidente,

Danut Jocien ,

DragoljubPopovic,

IsilKarakas,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, giudici,

e Stanley Naismith, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in privato il 24 gennaio 2012, Pronuncia la seguente sentenza,

adottata in tale data:

## **PROCEDURA**

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 17972/07) contro la Repubblica italiana presentato alla Corte, a norma dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") di quattro cittadini italiani, il signor Antonio Arras , la signora Celestina Dede, il signor Alessandro Dessi e il signor Bachisio Zizi ("i richiedenti"), il 20 aprile 2007.

2. I ricorrenti sono stati rappresentati di signori G. Ferraro, R. Mastroianni e F. Ferraro avvocati che esercitano a Napoli. Il governo italiano ("il Governo") è rappresentato dalla Sig.ra Ersiliagrazia Spatafora, e dalla Sig.ra Paola Accardo.

3. I richiedenti hanno dichiarato che erano stati oggetto di un intervento legislativo in attesa della loro causa che era in violazione dei loro diritti per un processo equo ai sensi dell'articolo 6.

4. Il 3 gennaio 2011 il ricorso è stato notificato al Governo. E' stato inoltre deciso di pronunciarsi sulla ricevibilità e sul merito del ricorso, allo stesso tempo (articolo 29 § 1).

5. In date imprecisate, dopo l'introduzione della domanda, il signor Arras e il signor Dessi

sono deceduti. Con lettera del 21 ottobre 2010, la Corte è stata informata che i loro eredi (Roberto Arras, Arras Mirella, Regina Obbino nei confronti di Arras Mr, e Giorgio Dessi, Loredana Dessi, Susanna Dessi, Alessio Dessi, Silvia Dessi, Carmela Pilleri, e Rosalba Dessi del sig Dessi), hanno voluto proseguire il procedimento. Per ragioni pratiche, il signor Arras e il signor Dessi continueranno ad essere indicati come i ricorrenti nella presente sentenza.

## **I FATTI**

### **I. GLI ANTEFATTI.**

6. I ricorrenti sono nati nel 1939, 1933, 1933 e 1925 rispettivamente, e vissuti in Italia.

## **Sfondo del caso**

7. I ricorrenti sono tutti pensionati (in pensione prima del 31 dicembre 1990) ed ex dipendenti del Banco di Napoli (un gruppo bancario che in origine era un Ente Pubblico e in seguito fu privatizzato).

8. Prima della loro privatizzazione, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia sono stati sottoposti a sistemi di welfare in esclusiva ai sensi degli articoli 11 e 39 della legge n. 486 del 1985. I propri dipendenti hanno beneficiato di un meccanismo di perequazione più favorevole (meccanismo perequativo) rispetto a quello a disposizione di persone iscritte all'assicurazione generale obbligatoria (assicurazione Generale obbligatoria). In particolare, l'incremento della loro pensione annua è stato calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado (perequazione Aziendale).

9. Nel 1990 la riforma Amato prevedeva la privatizzazione delle banche pubbliche, come il Banco di Napoli. Ha soppresso i loro regimi pensionistici esclusivi, sostituendoli con quelli integrativi. Ha previsto per l'iscrizione dei dipendenti del Banco di Napoli con un nuovo sistema di gestione welfare allineandolo all'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ("INPS"), l'Ente previdenziale italiano.

10. Nel 1992 ha avuto luogo una nuova riforma parziale delle pensioni.

11. Nel 1993 un certo numero di ex dipendenti che erano ormai in pensione, è entrato in disputa con il Banco di Napoli circa l'applicazione di talune disposizioni. In particolare, per mezzo di un'interpretazione estensiva della sezione 9 della Legge n. 503 del 1992 (in prosieguo: Legge n. 503/92) e la sezione 3 della legge n. 421 del 23 ottobre 1992 (in prosieguo: la legge n. 421/92) (vedi tutela del miglior trattamento interno), il Banco di Napoli ha tentato di sopprimere il sistema di perequazione Aziendale calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado in servizio, anche nei confronti delle persone che erano già in pensione, limitando la perequazione a quest'ultimo di tipo automatico, vale a dire un semplice aumento in base al costo della vita (perequazione legale), che ha portato ad una pensione meno sostanziale.

12. Quest'ultima decisione è stata assunta nonostante il fatto che, secondo le parti ricorrenti, legge n. 218 del 30 luglio 1990 (riforma Amato), in particolare la sua sezione 3, paragrafo 1 e 2, e la sezione 3 della legge n. 421 del 23 ottobre 1992 (vedi tutela del miglior trattamento interno), questa soppressione riguardava esclusivamente le persone ancora in servizio e non le persone che già percepivano una pensione. In effetti alle persone ancora in servizio era stata data la possibilità di assumere altri vantaggi come concordato mediante contrattazione collettiva aziendale.

## **B. Procedimenti generali nazionali in materia**

13. In una data imprecisata alcuni pensionati, quali ricorrenti hanno avviato un procedimento civile per contestare le azioni del Banco di Napoli, dal momento che stavano ricevendo come conseguenza una pensione inferiore a quella spettante. Hanno sottolineato che le leggi n. 503/92 e n. 421/92 salvaguardavano il trattamento più favorevole applicabile alle persone in pensione prima del 31 dicembre 1990. Quindi, hanno chiesto al tribunale di appurare se avessero il diritto di mantenere il regime di perequazione Aziendale applicata prima dell'entrata in vigore di tali leggi, e di condannare il Banco di Napoli al pagamento delle somme che non aveva corrisposto.

14. Con sentenza del 31 ottobre 1994 in "Acocella e altri contro Banco di Napoli", il giudice nazionale ha accolto le argomentazioni dei ricorrenti, ritenendo che avevano il diritto di rimanere sotto il sistema di perequazione Aziendale, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 503/92. Lo stesso è stato confermato in una serie di altre sentenze in diverse giurisdizioni, compresa la Corte di Cassazione (ad esempio, le sentenze nn. 1388-1300 e 12912/00) e più precisamente la Corte di Cassazione nella sua formazione definitiva, vale a dire, riunita in seduta a Sezione Unite. Quest'ultimo nella sua sentenza (n. 9024/01) del 3 luglio 2001 ha accolto le tesi dei ricorrenti sulla base dell'interpretazione della legge n. 503/92 e Leggi nn. 497 e 449 del 1996 e 1997 rispettivamente, che esplicitamente fa riferimento alla perequazione Aziendale, confermando che

non era stata abrogata dalla legge del 1992. Le modifiche contestate, erano applicabili unicamente alle persone ancora in servizio e non alle persone in pensione entro il 31 dicembre 1990. Di conseguenza, il diritto era legittimamente dovuto ai dipendenti ex Banco di Napoli che si erano ritirati entro il 31 dicembre 1990, per il periodo compreso tra il 1 ° gennaio 1994 (data in cui cessò una sospensione generale degli adeguamenti pensionistici) al 26 luglio 1996 (data in cui nuova sospensione di tali rettifiche fu avviata nei confronti del Banco di Napoli).

15. Questa interpretazione ha continuato ad essere seguita in modo uniforme da tutti i magistrati che hanno trattato questi casi.

### **C. L'emanazione della Legge n. 243/04**

16. Successivamente, diverse modifiche legislative hanno avuto luogo nel tentativo di limitare l'applicazione del sistema di perequazione Aziendale. Tali trattative hanno condotto alla promulgazione della sezione 1, paragrafo 55 della legge n. 243/04, che ha interpretato la legge in materia con l'effetto che i dipendenti pensionati del Banco di Napoli non potrebbero più avvalersi del sistema di perequazione Aziendale e ne ha fatto effetto retroattivo, a partire dal 1992.

17. Nel frattempo, la sezione 59 comma 4 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (legge finanziaria del 1998) aveva definitivamente soppresso tutti i sistemi di perequazione Aziendale, a decorrere dal 1 ° gennaio 1998.

18. Così, in genere il sistema di adeguamento della pensione ai sensi della perequazione Aziendale era stato riconosciuto ed è rimasto in vigore dal 1994 al dicembre 1997 (poco prima dell'entrata in vigore della Legge Finanziaria del 1998) per altri enti creditizi pubblici, che aveva precedentemente applicato un sistema di perequazione Aziendale, ad eccezione del Banco di Napoli. In realtà, questo beneficio era già stato sospeso per quanto riguarda i dipendenti del Banco di Napoli (e Banco di Sicilia), con effetto dal 26 luglio 1996 mediante la legge Salvabanco. Così, per i dipendenti di quest'ultima il sistema di perequazione Aziendale sarebbe stata applicato solo a partire dal 1 ° gennaio 1994 al 26 luglio 1996.

### **D. PROCEDIMENTI NAZIONALI DELLE PARTI RICORRENTI.**

19. Nel 1996 le parti ricorrenti hanno presentato ricorso sulle linee del procedimento di cui sopra, vale a dire che hannosostenuto le leggi 503/92 e 421/92, salvaguardanti eventuali trattamenti più favorevoli applicabili alle persone in pensione prima del 31 dicembre 1990. Quindi, hanno chiesto al Tribunale di Napoli (Sezione Lavoro) di appurare se avevano il diritto di mantenere il regime di perequazione Aziendale applicato prima dell'entrata in vigore di tali leggi e di condannare il Banco di Napoli al pagamento delle somme che non erano state corrisposte.

20. I ricorrenti aspettavano un esito favorevole in vista della allora vigente giurisprudenza. Infatti, in conformità di quest'ultima, con sentenza del 26 febbraio 2001, il Tribunale di Napoli (Sezione Lavoro) si è espresso in favore dei ricorrenti. E' stato intimato al Banco di Napoli di pagare gli importi dovuti con aumenti di inflazione e interessi legali a decorrere dal 1 ° gennaio 1994.

21. In appello, con sentenza del 24 aprile 2004, la Corte d'Appello di Napoli ha confermato la sentenza di primo grado sostenendo il diritto dei ricorrenti ad essere coperti dal sistema di perequazione Aziendale, però solo per il periodo dal 1 ° gennaio 1994 (data in cui sospensione generale degli adeguamenti pensionistici cessato) al 26 luglio 1996 (data in cui una nuova sospensione di tali rettifiche è stato avviato nei confronti del Banco di Napoli).

22. Appello del Banco di Napoli.

23. Con sentenza (n. 22701/06) del 19 settembre 2006 depositata nel Registro di sistema relativo, il 23 ottobre 2006 la Corte di Cassazione ha invertito le sentenze dei tribunali inferiori e ha disposto nei confronti dei ricorrenti, ordinando che i costi delle tre istanze giudiziarie fossero ripartiti equamente tra le parti. La Corte di Cassazione ha accolto il motivo di impugnazione che la Corte d'Appello di Napoli non avrebbe potuto tener conto della legge. 243/04 - non ancora in vigore al momento della sua sentenza - una legge di interpretazione applicabile retroattivamente, che è stata

progettata per risolvere un conflitto di interpretazione che era stato presente in giurisprudenza interna e che era infine stata risolta dalla Corte di Cassazione (Sezioni Unite). Infatti, la legge n. 243/04 è stata emanata per risolvere la questione se gli articoli 9 e 11 della legge n. 503/92 fossero applicabili solo ai dipendenti ancora in servizio o anche per i pensionati, e la condizione che a partire dal 1994 in poi una perequazione legale (aumentare secondo il costo della vita) doveva valere anche per "tutti" i pensionati, indipendentemente dalla loro data di pensionamento .

24. La Corte di Cassazione ha respinto un ricorso di incostituzionalità nella misura in cui questa legge interpretativa ha avuto effetti retroattivi che influiscono sul principio della certezza del diritto e del giudizio. A questo proposito si fa riferimento a precedenti sentenze della Corte costituzionale cui si afferma che il legislatore possa imporre norme che specificano il significato di altre norme, in quanto il significato era una delle opzioni che emanano dal testo originario e in conformità con il principio di razionalità.

#### **E. Corte Costituzionale – Giudizio n° 362 del 2008, nei procedimenti analoghi.**

25. Nel 2007, in due casi civili diversi, la Corte di Cassazione ha rinviato la questione alla Corte Costituzionale ritenendo che il paragrafo 55 della legge n. 243/04 ha sollevato le questioni di costituzionalità su una serie di motivi: i) il ricorso alle norme di interpretazione autentica sarebbe irragionevole in tali circostanze, che sia sproporzionata e controproducente nei confronti dello scopo perseguito, vale a dire l'estinzione di un procedimento contenzioso; ii ) la legge impugnata avrebbe la determinazione degli interessi parti dipende da un fattore di incostituzionalità, e cioè la durata dei procedimenti, e costituirebbe una disparità di trattamento fra le persone i cui lavori sono terminati e altri il cui procedimento era ancora in sospenso;) per la legge impugnata sarebbe irragionevole cancellare il ruolo della Corte di Cassazione.

26. Con sentenza depositata in cancelleria il 7 novembre 2008, la Corte Costituzionale ha confermato la legittimità della Legge n. 243/04. Essa ha ritenuto che la legge impugnata era una norma interpretativa delle disposizioni della legge. 503/92 che eliminò la perequazione Aziendale per tutti i pensionati, indipendentemente dalla loro data di pensionamento. Infatti, la natura interpretativa della norma era evidente dal momento che aveva confermato uno dei possibili significati del testo originale del 1992, che era stato confermato anche in precedente giurisprudenza. La legge impugnata era ragionevole in quanto mirata ad ottenere il riconoscimento di una parità di trattamento omogeneo per tutti i pensionati sotto gli attuali regimi integrativi. Inoltre, questa legge non aveva aumentato il contenzioso dal momento che aveva reso prevedibile il loro esito. Per quanto riguarda gli inconvenienti citati dalla Corte di Cassazione, ha ritenuto che in quanto nati da un numero casuale di circostanze, non erano sufficienti per ritenere la norma incostituzionale. Ha inoltre ritenuto che il legislatore possa emanare leggi interpretative, una volta che si basavano su uno dei possibili significati del testo originale, anche se ci fosse stata la giurisprudenza costante sulla questione, e questo non ha influenzato il ruolo della Corte di Cassazione.

## **II. LA NORMATIVA NAZIONALE**

27. Legge n. 218 del 30 luglio 1990, in quanto qui rileva, recita come segue:

### Sezione 1

"I dipendenti delle banche pubbliche rimarranno soggetti alle disposizioni in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge, fino al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile alla categoria di appartenenza o fino alla stipula di un ulteriore nuovo contratto aziendale.

### Sezione 2

Quanto sopra non pregiudica i detti diritti acquisiti dei lavoratori, gli effetti di leggi speciali o leggi riguardanti la natura originaria del soggetto pubblico di riferimento. "

28. Sezioni 3 e 4 della legge n. 357 del 20 novembre 1990, in quanto qui rileva, come segue:

### Sezione 3

"(3) Le tariffe delle pensioni da pagare da parte del sistema di gestione speciale sono soggette alla perequazione automatica dell'assicurazione generale obbligatoria.

(4) Coloro che hanno diritto alle pensioni o ad altre assicurazioni (a norma del paragrafo 1 ((iscrizione all'INPS dei dipendenti bancari)) conservano il diritto al trattamento più favorevole del welfare, come previsto dalle norme previdenziali sull'invalidità, vecchiaia e reversibilità, come previsto nell'articolo seguente.

#### Sezione 4

(1) è fatto salvo un pagamento più favorevole del welfare, come previsto dal regime d'invalidità, di vecchiaia e di superstite ... che resta applicabile.

(2) La differenza tra i pagamenti del welfare di cui al paragrafo 1, (tempo per tempo determinato) e la pensione, o rata di pensione, deve essere coperta dal sistema di gestione speciale (ai sensi dei paragrafi 2 e 3), poiché l'incremento di perequazione automatica deve essere pagato dal datore di lavoro."

29. Sezione 3 comma 1 della legge n. 421/92 delegata al Governo l'emanazione della legge competente, in conformità dei seguenti principi, che per quanto rilevante va letta nel modo che segue:

"(p) i principi ei criteri di cui sopra (...) si applicano ai dipendenti di cui al punto 2 della legge n. 357/90 (persone in servizio al 31 dicembre 1990)"

30. Sezione 9, paragrafi 2 e 3, della legge n. 503/92, in quanto qui rilevanti, recitano come segue:

"(2) sezioni 2, 3, 8, 10, 11, 12 e 13 si applicano ai regimi integrativi aziendali con i quali i dipendenti di cui al punto 2 della legge n. 357/90 (persone in servizio al 31 dicembre 1990) sono iscritti.

(3) Variazioni al pagamento delle pensioni come previsto dal paragrafo 2 pesano sulla somma globale (in base al punto 4 della legge n. 357/90) se non diversamente concordato attraverso la contrattazione collettiva. "

31. Sezione 1 comma 55 della legge n. 243/04 (riguardante le norme pensionistiche nel settore del welfare, a sostegno della previdenza complementare e dell'occupazione stabile e per il riordino degli enti previdenziali e di previdenza obbligatoria), in quanto rilevante, recita come segue:

"Al fine di estinguere il contenzioso giudiziario relativo a pagamenti per ciascuna categoria di pensionati già iscritti a regimi assistenziali equivalenti, per mezzo di un pieno riconoscimento di un pagamento equo e omogeneo per tutti i pensionati iscritti presso il regime supplementare in vigore, sezione 3 (1) (p) della legge n. 421 del 23 ottobre 1992 e l'articolo 9 (2) del Decreto Legislativo n. 503 del 30 dicembre 1992, si applica al pagamento globale ricevuto dai pensionati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 357 del 20 novembre 1990. La spesa relativa è a carico dell'assicurazione generale obbligatoria ".

## **LA LEGGE**

### **I. Questione preliminare**

32. La Corte osserva in via preliminare, che i ricorrenti primo e terzo sono morti in date imprecise dopo il deposito del loro ricorso, mentre il caso era pendente dinanzi alla Corte. I loro eredi informarono la Corte che volevano continuasse l'iter del ricorso presentato (vedi precedente punto 5). Anche se gli eredi di un ricorrente non possono rivendicare un diritto generale per l'esame del ricorso presentato dal *de cuius* per far continuare la procedura da parte della Corte (si veda Scherer contro Svizzera, 25 marzo 1994, serie A. No 287), la Corte ha accettato in molti casi che parenti stretti di un ricorrente defunto hanno diritto di prendere il posto del *de cuius* (vedi Epiphaniou e altri

contro Turchia, n. 19900/92, § 18, 22 settembre 2009 e Taylan e altri contro Turchia, n. 9209/04, 40056/04 e 22412/05, 14 settembre 2010).

33. Ai fini del caso di specie, la Corte è disposta ad accettare che gli eredi dei ricorrenti primo e terzo possono continuare il ricorso inizialmente proposto dal sig Arras e dal signor Dessi.

## **II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE**

34. I ricorrenti lamentavano che la legge. 243/04, come interpretato dalla Corte di Cassazione il 23 ottobre 2006, costituì un'interferenza legislativa sul procedimento Pendente e violava i loro diritti ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, che recita come segue:

"Nella determinazione dei suoi diritti ed obbligazioni civili ... ogni persona ha diritto ad un equo ... giudizio da parte di un Tribunale... .."

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

### **A. Ammissibilità**

36. La Corte rileva che tale censura non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Essa rileva inoltre che non è irricevibile per qualsiasi altro motivo. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

### **B. Merito**

#### **I. Argomenti delle parti.**

37. I ricorrenti sostengono che l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 55 della legge n. 243/04 (che essi consideravano un pasticcio giuridico nella sua formulazione e che era stata furtivamente presentata in Parlamento) sembra interpretare una norma 1992, ma in realtà modifica il suo contenuto con effetto retroattivo, dopo dodici anni di sua applicazione. Secondo le parti ricorrenti, il suo unico scopo era quello di contrastare il consolidato orientamento interpretativo che era stato adottato dal giudice nazionale (compresa la Corte Suprema - la Corte di Cassazione nel suo giudizio definitivo, riunita in seduta plenaria), vale a dire che le pertinenti disposizioni della legge del 1992 non si applicano alle persone pensionate entro il 13 dicembre 1990. A seguito dell'emanazione della legge n. 243/04 i giudici nazionali sono tenuti a giudicare nei confronti delle parti ricorrenti. Così, lo Stato ha influenzato il risultato del procedimento, definendo il loro merito e rendendo inutili ulteriori audizioni, violando l'indipendenza del potere giudiziario e interferendo nell'amministrazione della giustizia. Infatti, l'introduzione della legge del 1997 confermava solo che la legge del 1992 non aveva abolito la perequazione che riguardava pensionati di lunga data. Altrimenti non ci sarebbe stato bisogno di adottare tale legge. Né ci sarebbe stato bisogno di intervenire nuovamente nel 2004. Lo Stato aveva sentito la necessità di introdurre la legislazione del 2004 solo perché i giudici avevano adottato un orientamento unanime a favore dei richiedenti e delle persone nella loro posizione. In questa luce, secondo le parti ricorrenti tale legge non avrebbe potuto essere prevedibile.

38. Le parti ricorrenti hanno sottolineato che non vi era stato alcun interesse pubblico tale da giustificare l'adozione della Legge n. 243/04 che mirava ad eliminare retroattivamente i diritti già acquisiti. Essi hanno rilevato che la spesa relativa ai loro casi non è stata a carico dell'INPS, ma del fondo complementare privato, che è derivato dai contributi versati dai datori di lavoro. Così, lo Stato non aveva avuto alcun beneficio, erano solo le due banche private che ne avevano beneficiato dato che erano in grado di recuperare le somme che i giudici nazionali avevano ritenuto spettanti ai pensionati ricorrenti. Inoltre, questa legge riguardò solo i pensionati dalle due banche menzionate e così è stata consapevolmente indirizzata ad influire su queste controversie specifiche. Ha quindi niente a che fare con una riforma generale delle pensioni, vale a dire la legge di armonizzazione n. 449/97, e in effetti i ricorrenti non contestano gli effetti di tale legge.

39. Il Governo sostiene che non vi è stata una violazione dell'articolo 6. Infatti, la Corte d'Appello di Napoli si era espressa a favore dei ricorrenti, attribuendo loro il diritto di perequazione Aziendale

per il periodo interessato. Mentre è vero che la Corte di Cassazione aveva invertito la decisione sul ricorso e questo era stato fatto nella considerazione delle leggi che avevano permesso la perequazione Aziendale modificata nel 1992 per mezzo di leggi che miravano a limitare la spesa pubblica e ad eliminare una volta per tutte questo tipo di perequazione al fine di razionalizzare il nuovo sistema di previdenza, dopo la privatizzazione di enti bancari. Inoltre, era stato necessario per uniformare la giurisprudenza nazionale in materia di conflitto. In particolare, lo Stato si sentì in dovere di raggiungere l'obiettivo di avere un sistema pensionistico omogeneo.

40. Il Governo sostiene che la maggior parte degli stati occidentali avevano bisogno di riformare i loro sistemi pensionistici che erano diventati insostenibili. La Legge n. 243/04, insieme ad altre leggi, non era stata diretta a influenzare la determinazione dei giudici del contenzioso pendente, ma aveva fatto parte di una riforma generale di rilevanza nazionale. Così, la Corte di Cassazione ha cambiato parere a seguito di riforme legislative approvate dal Parlamento che, essendo espressione del popolo, aveva il diritto e il dovere di promuovere le riforme ritenute necessarie.

41. Il Governo ritiene che, se tali riforme dovevano essere contrarie alla Convenzione, allora gli Stati non sarebbero mai stati in grado di intraprendere qualsiasi riforma. Nel caso di specie, l'obiettivo di una tale legge è stato quello di abolire un sistema che aveva favorito alcuni su altri. E' spettato pertanto alla Corte di stabilire se le circostanze del caso avevano dato luogo ad una violazione, tenendo conto del margine di discrezionalità dello Stato.

## **2. La valutazione della Corte**

42. La Corte ha ripetutamente dichiarato che, sebbene al legislatore non è impedito di regolare, attraverso le nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti dalle leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di un processo equo sancito dall'articolo 6, ad eccezione di imperative ragioni di interesse pubblico, le interferenze da parte del legislatore con l'amministrazione della giustizia sono destinati a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (v., tra molte altre autorità, Raffinerie greche Stran e StratisAndreadis contro Grecia, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A no 301-B; Society National Building & Provincial, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro il Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 112, Raccolta 1997-VII, e Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri contro Francia [GC], n. 24846/94 e 34165/96, 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII). Sebbene i regolamenti pensionistici obbligatori sono passibili di modifica e di una decisione giurisdizionale non può essere invocata come garanzia contro tali cambiamenti in futuro (cfr. Sukhobokov contro Russia, no. 75470/01, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali modifiche sono a svantaggio dei beneficiari dell'assistenza sociale, lo Stato non può interferire con il processo di aggiudicazione in modo arbitrario (vedere, mutatismutandis, Bulgakova contro Russia, no. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007).

43. Se è vero che nel caso di specie, a differenza di altri casi di interferenza legislativa dinanzi alla Corte (v., ad esempio, Raffinerie greche Stran, già citata) lo Stato non era stato parte del procedimento, ciò non esclude una valutazione sulle circostanze del caso di specie (v., ad esempio, Vezon contro Francia, no. 66018/01, 18 aprile 2006, e Ducret contro Francia, no. 40191/02, 12 giugno 2007).

44. Il problema sollevato nel caso di specie è fondamentalmente quello di un processo equo, e nel parere della Corte, la responsabilità dello Stato è impegnata sia in qualità di legislatore, se inficia la prova o influisce sul risultato giudiziario della controversia, sia nella sua capacità qualità di autorità giudiziaria in cui viene violato il diritto ad un equo processo, anche nei casi di diritto privato tra privati (cfr. Vezon, cit § 30, e Ducret, citata sopra, § 34).

45. La Corte ribadisce che quanto concerne le controversie riguardanti i diritti civili e gli obblighi, la Corte ha stabilito nella sua giurisprudenza il requisito della parità delle argomentazioni nel senso di un giusto equilibrio tra le parti. Nel contenzioso che coinvolge interessi privati contrapposti, l'uguaglianza implica che a ciascuna parte deve essere garantita una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizione che non la pongano in una situazione di netto svantaggio nei

confronti del suo avversario (v., in *Raffinerie greche Stran*, citata , § 44 e *Forrer-Niedenthal contro Germania*, no. 47316/99, § 65, 20 febbraio 2003).

46. Nel caso di specie, la Corte rileva che la legge n. 243/04 non riguardava decisioni divenute definitive e si stabilì una volta per tutte i termini delle controversie pendenti dinanzi ai tribunali ordinari a posteriori. Così, la sua emanazione in realtà ha determinato la sostanza delle controversie e l'applicazione di esso da parte dei vari tribunali ordinari e ha reso inutile per un intero gruppo di individui nella qualità dei ricorrenti di proseguire il contenzioso.

47. In tali circostanze, la Corte ritiene che non si può dire ci sia stata parità tra le due parti poiché lo Stato si pronunciò a favore di una delle parti, quando fu emanata la normativa contestata.

48. La Corte ribadisce, inoltre, che solo ragioni imperative di interesse generale potrebbe essere in grado di giustificare l'interferenza da parte del legislatore. Il rispetto dello Stato di diritto e la nozione di un processo equo richiedono che tutte le ragioni addotte per giustificare tali misure siano trattati con il massimo grado possibile di cautela (vedi *Raffinerie greche Stran*, citata supra, § 49).

49. La Corte rileva che i tribunali nazionali erano applicati in modo coerente alla giurisprudenza a favore dei ricorrenti, e questo è stato confermato anche dalla Corte di cassazione nella sua più alta formazione, quindi non si può dire che non ci siano stati divergenze in giurisprudenza come sostenuto dal Governo. Per quanto riguarda la loro tesi che la legge si era resa necessaria per realizzare un sistema omogeneo pensionistico, in particolare abolendo un sistema che ha favorito alcuni rispetto ad altri, mentre la Corte accetta questa come una ragione di interesse generale, non si è convinti che si tratti di tesi abbastanza convincenti per superare i pericoli insiti nell'uso di una legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente. Il governo non ha presentato altri argomenti in grado di giustificare tale intervento a favore del Banco di Napoli.

50. In conclusione, tenendo presente quanto sopra, non vi era alcuna ragione di interesse generale in grado di giustificare l'intervento legislativo che si applica retroattivamente e ha determinato l'esito dei procedimenti pendenti tra privati.

51. Vi è stata quindi una violazione dell'articolo 6 § 1.

### **III. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE**

52. I ricorrenti lamentano che le modifiche legislative erano discriminatorie in modi diversi. Si invoca l'articolo 14 della Convenzione, che in quanto pertinente recita come segue:

"Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella [ ] Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale , proprietà, nascita o altro status ".

53. La Corte rileva che l'articolo 6 è applicabile al caso di specie e questo basta a reggere che l'articolo 14 è applicabile.

54. La Corte ricorda che una differenza di trattamento è discriminatoria se non ha alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, in altre parole, se non persegue uno scopo legittimo o se non c'è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Lo Stato contraente dispone di un margine di discrezionalità nel valutare se e in quale misura la differenza in situazioni altrimenti simili può giustificare un trattamento diverso. La portata di tale margine può variare a seconda delle circostanze, l'oggetto e lo sfondo (vedi *Stec e altri*, [GC], n. 65731/01 e 65900/01, § 51, CEDU 2006-VI).

#### **A. *Vis-à-vis* persone ancora impiegate**

55. I ricorrenti sostengono che le modifiche trattarono persone in situazioni diverse nello



stesso modo. Infatti, i ricorrenti avevano ormai già raggiunto l'età pensionabile e, a differenza di persone ancora in servizio, non potevano ricevere alcun beneficio che, secondo la riforma potevano essere acquisiti solo durante la vita lavorativa, quali gli incentivi in termini di contributi e sgravi di imposte per costituire una pensione integrativa e la istituzione di regimi pensionistici individuali, nonché rafforzare la propria posizione pensionistica mediante contratti collettivi. Le modifiche legislative impugnate riguardano persone di 85 anni di età ed hanno avuto la sola intenzione di pregiudicare i soggetti specifici a vantaggio delle due suddette banche che poco prima dovevano essere rilevate da un gruppo bancario forte e con l'influenza eccezionali.

56. Il Governo sostiene che il mantenimento della perequazione Aziendale a beneficio dei ricorrenti, nel contesto di una riforma generale delle pensioni, sarebbe stato in contraddizione con il principio della parità di trattamento dei pensionati. Così, la riforma aveva solo lo scopo di rimuovere un vantaggio che era stato applicabile solo ai richiedenti e non ad altri pensionati.

57. La Corte rileva che la discriminazione può insorgere dove uno Stato, senza giustificazione obiettiva e ragionevole, non tratta in maniera differente persone le cui situazioni sono significativamente differenti (vedi *Thlimmenos contro Grecia* [GC], n. 34369/97, § 44, CEDU 2000-IV). Tuttavia, lo Stato contraente dispone di un margine di discrezionalità nel valutare se e in quale misura la differenza in situazioni simili può giustificare un trattamento diverso (vedi *Van Raalte contro i Paesi Bassi*, 21 febbraio 1997, § 39, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-I). La portata di tale margine può variare a seconda delle circostanze, l'oggetto ed i precedenti (vedi *Petrovic contro Austria*, 27 marzo 1998, § 38, Raccolta 1998-II).

58. Se è vero che i ricorrenti erano un gruppo di persone già in pensione e che quindi non potevano compensare la loro riduzione della pensione (come conseguenza della legge n. 243/04) con altri vantaggi che persone ancora in servizio potrebbero ottenere durante tutta la loro vita lavorativa, la Corte rileva che lo scopo della Legge n. 243/04 era quello di raggiungere una parità di trattamento dei pensionati, attuali e futuri. Inoltre, la Corte rileva che di solito è consentito un ampio margine agli Stati ai sensi della Convenzione quando si tratta di misure generali di strategia economica o sociale (v., ad esempio, *James e altri contro Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 46, serie A n. 98). Ne consegue che, anche se i principi sanciti dalla *Thlimmenos* sono stati applicati alla situazione dei ricorrenti, non vi è, a parere della Corte, la giustificazione obiettiva e ragionevole per non valutare una distinzione giuridica tra le persone che avevano già iniziato a ricevere una pensione e gli altri che erano ancora in servizio.

59. Quindi, questa parte della censura deve essere respinta in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 e 4 della Convenzione.

### **B. *Vis-à-vis* pensionati che lavoravano per le altre ex banche pubbliche**

60. I ricorrenti hanno sostenuto che erano stati discriminati nei confronti di altri pensionati che avevano lavorato per le altre banche ex pubbliche, in quanto erano state applicate alcune disposizioni favorevoli di legge con l'esclusione degli ex dipendenti del Banco di Napoli (la legge Salvabanco).

61. La Corte ribadisce che, per un problema ai sensi dell'articolo 14 ci deve essere una differenza nel trattamento delle persone in situazioni identiche o analoghe (cfr. *DH e altri contro la Repubblica Ceca* [GC], n. 57325/00, § 175, CEDU 2007 e *Burden contro Regno Unito* [GC], n. 13378/05, § 60, CEDU 2008).

62. La Corte rileva che ai sensi della presente denuncia, le differenze lamentate sembrano riguardare il fatto che mentre per i dipendenti del Banco di Napoli la perequazione Aziendale andava dal 1° gennaio 1994 al 26 luglio 1996 come conseguenza della legge Salvabanco, altri ex dipendenti di altri enti creditizi pubblici, rimasero, di diritto con questo beneficio a partire dal 1 gennaio 1994 al dicembre 1997.

63. La denuncia si riferisce al fatto che l'intervento legislativo ha causato ai ricorrenti – come dipendenti del Banco di Napoli - di ricevere un trattamento diverso da quello di altri dipendenti di

enti creditizi pubblici in generale, ai quali queste leggi non si applicano, e per quanto riguarda la durata di questo diritto, la Corte rileva che, a causa della loro storia nel sistema italiano i dipendenti del Banco di Napoli (e il Banco di Sicilia) non possono essere considerati in una posizione analoga a quella di dipendenti di altri enti creditizi pubblici.

64. Ne consegue che questa parte della denuncia deve essere respinta in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 e 4 della Convenzione. C. Vis-à-vis pensionati che terminarono il procedimento interno.

65. I ricorrenti sostengono che una ulteriore discriminazione si era creata, tra pensionati del Banco di Napoli ove il procedimento interno era terminato prima del cambiamento della giurisprudenza, e quelli che erano ancora in prosecuzione del procedimento.

66. Cfr. punto 54 in materia di osservazioni del Governo. Inoltre, il governo ha fatto riferimento alle conclusioni della *Maggio and Others v. Italy* (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, 31 maggio 2011) che riguardava circostanze simili.

67. La Corte ha già dichiarato che il periodo tagliato fuori in cui la trasformazione dei regimi di previdenza sociale deve essere considerata come rientrando nel margine di discrezionalità conferita ad uno Stato al momento di riformare la strategia della sua politica sociale (cfr. *Twizell contro il Regno Unito*, non. 25379/02, § 24, 20 maggio 2008). Tuttavia, ciò che deve essere considerato è se nel caso di specie il contestato "periodo tagliato fuori" derivante dall'applicazione della legge n. 243/04 può essere considerato ragionevolmente e obiettivamente giustificato.

68. Mentre nel caso di specie, la giustificazione non è forte come nel caso "Maggio" invocato dal Governo, la Corte è pronta ad accettare che la legge n. 243/04 è stata destinata a livellare qualsiasi trattamento favorevole derivante dalla precedente applicazione delle disposizioni in vigore, che aveva garantito alle persone ricorrenti una remunerazione più alta, vale a dire una perequazione Aziendale al contrario di quella legale. La Corte ricorda che nella creazione di un sistema di benefici a volte è necessario l'utilizzo di "cut-off" che si applica a grandi gruppi di persone e che può in una certa misura apparire una scelta arbitraria (vedi *Twizell*, citata supra, § 24). Se è vero che, nel caso di specie, la normativa contestata interessa un numero ridotto di persone, soprattutto

ottuagenari che sono stati precedentemente occupati dal Banco di Napoli e il cui procedimento era ancora in corso, la Corte ritiene che, tenendo conto in particolare l'ampio margine di discrezionalità lasciata agli Stati in questo ambito, il contestato "periodo tagliato fuori" può essere considerato ragionevolmente e obiettivamente giustificato.

69. Il fatto che il contestato "periodo tagliato fuori" nasca da misure adottate nei procedimenti pendenti dei ricorrenti non modifica la conclusione di cui sopra ai fini dell'esame previsto dall'articolo 14.

70. Ne consegue che, questa parte della censura deve essere respinta in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 e 4 della Convenzione.

#### **IV. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N° 1 DELLA CONVENZIONE**

71. Inoltre, le parti ricorrenti lamentavano che tale provvedimento costituisce un'ingerenza arbitraria con i loro beni. Hanno invocato l'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione, che in quanto pertinente recita come segue: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al pacifico godimento dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per pubblica utilità e alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non possono, tuttavia, in alcun modo pregiudicare il diritto degli Stati di far rispettare le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende."

72. Il Governo si oppone a questa tesi.

#### **A. Argomentazioni delle parti**

73. I ricorrenti sostengono che la legislazione retroattiva costituiva una espropriazione retroattiva dei loro beni, i diritti acquisiti e cioè che avevano maturato tredici anni prima. La situazione è paragonata con il caso di Agrati e altri contro Italia, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, 7 giugno 2011), salvo che nel caso di specie non vi era stato alcun interesse pubblico.

74. Il Governo sostiene che l'applicazione di un sistema di perequazione legale in contrasto con quella Aziendale non poteva costituire un'interferenza illegittima con la proprietà ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n ° 1 in quanto la norma ha consentito agli Stati di far rispettare le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme con l'interesse generale. Infatti, secondo la Corte la giurisprudenza, anche supponendo che l'articolo 1 del Protocollo n ° 1 garantisce prestazioni alle persone che hanno contribuito ad un sistema di assicurazione sociale, non può essere interpretato nel senso che autorizzano la persona ad una pensione di un determinato importo (KjartanAsmundsson contro l'Islanda, no. 60669/00, § 39, CEDU 2004-IX). Inoltre, il

Governo rileva che gli stipendi dei ricorrenti erano ancora soggetti ad adeguamento in base al costo della vita, salvaguardando in tal modo il loro potere d'acquisto. Essi hanno inoltre sostenuto che lo scopo della legge era quello di armonizzare il sistema pensionistico, trattando allo stesso modo tutti i pensionati, abolendo la distinzione tra chi era andato in pensione entro il 31 dicembre 1990 e coloro che andarono in pensione più tardi. Inoltre, l'onere imposto alle parti ricorrenti era stato limitato e proporzionato. Il governo ha fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte di legge in materia, in particolare il caso del Maggio e altri contro Italia (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, 31 maggio 2011)

## **B. La valutazione della Corte**

### **1. Principi generali**

75. La Corte ribadisce che, secondo la sua giurisprudenza, il ricorrente possa contestare una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n ° 1 solo nella misura in cui le decisioni impugnate si riferiscono ai suoi "beni" ai sensi di tale disposizione. "Beni" possono essere "beni esistenti" o patrimoni, in alcune situazioni ben definite, reclami. Per una pretesa di poter essere considerato un "patrimonio" che rientra nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n ° 1, il richiedente deve dimostrare che ha una base sufficiente nel diritto nazionale, ad esempio quando vi è giurisprudenza costante di giudici nazionali che confermano ciò. Ove ciò sia stato fatto, il concetto di "legittimo affidamento" può entrare in gioco (vedi Maurice contro Francia [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX).

76. L'articolo 1 del Protocollo n ° 1 non garantisce alcun diritto in quanto tale, per diventare il possessore della proprietà (vedi Van der Musselle contro Regno del Belgio, 23 novembre 1983, § 48, serie A n ° 70; Slivenko contro Lettonia (dicembre) [GC], no 48321/99, § 121, CEDU 2002-II; e Kopecký contro la Slovacchia [GC], no 44912/98, § 35 (b), CEDU 2004-IX). Né dà garanzia, in quanto tale, alcun diritto a una pensione di un determinato importo (v., ad esempio, KjartanAsmundsson contro l'Islanda, no 60669/00, § 39, CEDU 2004-IX; Domalewski contro Polonia (dicembre), no 34610/97, CEDU 1999-V e Jankovic contro Croazia (dicembre), no 43440/98, CEDU 2000-X). Tuttavia, un "reclamo" concernente un regime pensionistico può costituire un "possesso" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n ° 1 che ha una base sufficiente nel diritto nazionale, ad esempio, viene confermato da una sentenza passata in giudicato (si veda Pravednaya contro la Russia, no 69529/01, § § 37-39, 18 novembre 2004; e Bulgakova, citata supra, § 31).

77. La Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n ° 1 comprende tre distinte norme: "la prima regola, di cui la prima frase del primo comma, è di carattere generale ed enuncia il principio del rispetto della proprietà, la seconda norma, contenuta nella seconda frase del primo comma, copre la privazione dei beni e lo sottopone a determinate condizioni, la terza regola, stabilita dal secondo comma, riconosce che gli Stati contraenti hanno il diritto, tra l'altro, di controllare l'uso di beni in modo conforme all'interesse generale. Le tre regole non sono, tuttavia, "distinte" nel senso di essere

scollegate. Le seconda regola e la terza si occupano di casi particolari di interferenza con il diritto al pacifico godimento della proprietà e dovrebbero pertanto essere interpretate alla luce del principio generale enunciato nella prima regola "(vedi, tra le altre, James e altri c Regno Unito, 21 febbraio 1986, § 37, serie A n 98; Iatridis contro Grecia [GC], no 31107/96, § 55, CEDU 1999-II; e Beyeler contro Italia [GC], n. 33202/96, § 98, CEDU 2000-I).

78. Una condizione essenziale per l'interferenza perchè possa essere ritenuta compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n °1 è che dovrebbe essere legale. Inoltre, qualsiasi ingerenza di una autorità pubblica con il pacifico godimento dei beni può essere giustificata solo se serve per un pubblico legittimo (o generale) interesse. A causa della conoscenza diretta della propria società e dei suoi bisogni, le autorità nazionali sono in linea di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale a decidere ciò che è "nell'interesse pubblico". Nell'ambito del sistema di protezione stabilito dalla Convenzione, spetta alle autorità nazionali fare una prima valutazione circa l'esistenza di un problema di misure pubbliche che giustifica lo interferire con il pacifico godimento dei beni (vedi Terazzi Srl contro Italia, non . 27265/95, § 85, 17 ottobre 2002, e Wieczorek contro Polonia, no. 18176/05, § 59, 8 dicembre 2009). L'articolo 1 del Protocollo n °1 dispone altresì che qualsiasi interferenza deve essere ragionevolmente proporzionata allo scopo perseguito (v. Jahn e altri contro Germania [GC], n. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, § § 81-94, CEDU 2005-VI). Il giusto equilibrio ha voluto non farsi cogliere di sorpresa quando la persona interessata ha un onere individuale ed eccessivo (vedi Sporong e Lönnroth contro la Svezia, 23 settembre 1982, § § 69-74, serie A n. 52).

79. Qualora l'importo di una prestazione è ridotto o sospeso, può costituire un'interferenza con beni che richiede di essere giustificata (v. Kjartan Asmundsson, citata supra, § 40, e Rasmussen contro Polonia, no. 38886/05, § 71, 28 aprile 2009).

## **2. Applicazione al caso di specie**

80. La Corte rileva innanzitutto che il caso presente tratta gli adeguamenti delle pensioni e dei salari che sono fuori da un rapporto contrattuale, come nel caso di Agrati e altri citati dalle parti ricorrenti. Tuttavia, la Corte non ritiene necessario decidere se i ricorrenti hanno avuto un possesso ai sensi del Protocollo n °1, in ogni caso ritiene che non vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n °1 alla Convenzione per le seguenti ragioni.

81. La Corte ha già riconosciuto che le leggi con effetto retroattivo, sono state riconosciute che hanno costituito interferenze legislative ancora conformi ai requisiti di legittimità dell'articolo 1 del Protocollo n ° 1 (si veda, ad esempio, Maggio e altri contro Italia, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 60, 31 maggio 2011). Essa non trova alcun motivo nel caso di specie. Ribadendo che, a causa della loro conoscenza diretta della propria società e dei suoi bisogni, le autorità nazionali sono in linea di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale a decidere ciò che è "nell'interesse pubblico", la Corte riconosce che l'entrata in vigore della legge n. 243/04 persegue l'interesse pubblico (armonizzazione del sistema pensionistico, trattando allo stesso modo tutti i pensionati).

82. Nel valutare se l'ingerenza ha imposto un onere individuale eccessivo ai ricorrenti, la Corte ha considerato il contesto particolare in cui il problema si pone nel caso di specie, vale a dire quello di un regime di previdenza sociale. Tale regime è espressione della solidarietà di una società nei confronti dei suoi membri più vulnerabili (vedere, *mutatis mutandis*, Goudswaard-Van der Lans contro Olanda (dec.), n. 75255/01, CEDU 2005-XI). Tuttavia, la Corte rileva che la legge n. 243/04 non ha influenzato la pensione di base dei ricorrenti, e secondo le leggi in vigore la pensione doveva ancora essere aumentata nel corso degli anni in base ad un perequazione legale. Di conseguenza, le parti ricorrenti hanno perso solo l'aumento più favorevole in base a una perequazione Aziendale. Così, la Corte ritiene che i ricorrenti sono stati costretti a sopportare una riduzione ragionevole e proporzionata, piuttosto che la totale privazione dei loro diritti (si veda, al contrario, Kjartan Asmundsson, cit § 45).

83. Di conseguenza, la misura in questione non ha comportato la violazione dell'essenza dei diritti a pensione dei ricorrenti. Inoltre, questa riduzione ha avuto il solo effetto di livellare uno stato di cose e di evitare vantaggi indebiti (risultante dal Banco di Napoli che dipendenti hanno avuto in precedenza un trattamento più favorevole) per i richiedenti e le altre persone nella loro posizione. In questo contesto, tenendo conto dell'ampio margine di valutazione dello Stato nella regolazione del sistema pensionistico ed il fatto che i ricorrenti hanno subito riduzioni commisurate, la Corte ritiene che i ricorrenti non sono stati chiamati a sopportare un onere individuale ed eccessivo.

84. Ne consegue che, anche assumendo che la disposizione sia applicabile, la censura è manifestamente infondata e deve essere respinta ai sensi dell'articolo 35 § § 3 e 4 della Convenzione.

## **V. APPLICAZIONE DELL 'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

85. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

"Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte Contraente non permette solo parziale riparazione da effettuare, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. "

### **A. Danni**

86. I ricorrenti hanno sostenuto la differenza di pay-out, che avrebbero sopportato se non fossero stati sottoposti alla legge n. 243/04, fino al 2010, insieme ad un calcolo ipotetico per gli anni a venire, secondo le statistiche ufficiali sulla speranza di vita e tenendo presente che le pensioni vengono trasferite al coniuge superstite dopo la morte al tasso del 60% dell'originale pay- out. Essi hanno quindi reclamano i seguenti importi: il sig Arras 31,395.14 euro (EUR), la sig.ra Dede EUR 3,443.16, il sig Dessi EUR 8,599.25 e il signor Zizi 174,822.19 EUR a titolo di danno patrimoniale. I ricorrenti hanno inoltre sostenuto un danno non patrimoniale per un importo da specificare da parte della Corte.

87. Il governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

88. La Corte osserva che, nella fattispecie, un premio di equa soddisfazione non può che essere basato sul fatto che i ricorrenti non hanno avuto il vantaggio delle garanzie di cui all'articolo 6 per quanto riguarda l'equità del procedimento. Mentre la Corte non può speculare per l'esito del processo, non trova che non sia ragionevole considerare che i ricorrenti abbiano subito una perdita di opportunità reali (vedi Zielinski, citata supra, § 79 e SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri contro Francia, no. 12106/03, § 38, 21 giugno 2007). A questo va aggiunto il danno morale, che la constatazione di una violazione in questa sentenza non è sufficiente a porre rimedio. Facendo la sua valutazione su una base equa, come previsto dall'articolo 41, i premi Corte EUR 9.000 a Arras Mr, euro 5.500 alla sig.ra Dede, 6.000 euro al signor Dessi e 30.000 euro al sig Zizi per tutti i capi di danni combinati.

### **B. Costi e spese**

89. I ricorrenti hanno inoltre sostenuto EUR 41,043.51 più tasse ai sensi del presente capo, vale a dire EUR 24,376.96 per i costi e le spese sostenute dinanzi alle giurisdizioni nazionali e EUR 16,666.55 per quelle sostenute dinanzi alla Corte, oltre a tutte le somme dovute in tasse.

90. Il governo non ha fatto commenti in proposito.

91. Secondo la giurisprudenza della Corte di legge, il richiedente ha diritto al rimborso delle spese solo nella misura in cui è stato dimostrato che queste siano state effettivamente e necessariamente sostenute e ragionevoli in merito al quantum. Nel caso di specie, avuto riguardo dei documenti in suo possesso e dei criteri di cui sopra, unitamente al fatto che i tribunali nazionali hanno attribuito solo la metà dei costi alle ricorrenti e che la Corte ha trovato soltanto una violazione in relazione all'articolo 6, ritiene ragionevole assegnare la somma di euro 19.000 a copertura dei costi.

### **C. Interessi di mora**

92. La Corte ritiene opportuno che il tasso di interesse di default dovrebbe essere basato sul tasso di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea, a cui dovrebbero essere aggiunti tre punti percentuali.

#### **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE ALL'UNANIMITA'**

1. Dichiarare il reclamo a norma dell'articolo 6 § 1 ammissibile e il ricorso irricevibile.

2. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;

3. Conviene

(a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diviene definitiva in conformità all'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi in EURO 9.000 (novemila euro), più eventuali tasse che potrebbero essere a carico, degli eredi di Arras Mr, congiuntamente, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale;

(ii) EURO 5.500 (cinquemila cinquecento euro), più eventuali tasse che potrebbero essere a carico, alla sig.ra Dede nei confronti del danno patrimoniale e non patrimoniale;

(iii) EURO 6.000 (seimila euro), più eventuali tasse che potrebbero essere a carico, agli eredi del sig Dessi, congiuntamente, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale;

(iv) EURO 30.000 (trentamila euro), più eventuali tasse che potrebbero essere a carico, al sig Zizi nei confronti del danno patrimoniale e non patrimoniale;

(v) EURO 19.000 (diciannove mila euro), più eventuali tasse che potrebbero essere a carico dei ricorrenti, congiuntamente, in materia di costi e spese;

(b) che dalla scadenza dei suddetti tre mesi, fino alla composizione è dovuto un interesse semplice alla quantità sopra determinata ad un tasso pari al tasso di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea nel corso del periodo, aumentato di tre punti percentuali;

4. Rigettare la domanda dei ricorrenti di equa soddisfazione.

Fatto in inglese, e notificata per iscritto il 14 febbraio 2012, a norma dell'articolo 77 § 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Stanley Naismith Françoise Tulkens

Il cancelliere Il presidente

# A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

## Retroattività della legge “civile”

### **Artt. 6 § 1 della Convenzione (equo processo)**

In materia di pubblico impiego

(retroattività di disposizione interpretativa sul riconoscimento dell'anzianità di servizio)





# Sentenza dell'11 dicembre 2012, sez. II, causa DE ROSA c. Italia (in particolare, par. 34-55)

## Nella causa De Rosa c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Danutė Jočienė, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
Dragoljub Popović,  
András Sajó,  
Işıl Karakaş,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 20 novembre 2012,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono 14 ricorsi (nn. 52888/08, 58528/08, 59194/08, 60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09 e 5141/09) proposti contro la Repubblica italiana, con i quali diversi cittadini di questo Stato (si veda la lista allegata) («i ricorrenti»), hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono rappresentati dall'avv. A. Guariso, del foro di Milano. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo ex coagente, N. Lettieri.

3. Il 10 novembre 2009 i ricorsi sono stati comunicati al Governo. Come previsto dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

4. I ricorrenti erano impiegati della Provincia di Milano ed esercitavano le funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole (il «personale ATA»). Essi avevano diritto ad uno stipendio base, integrato da indennità accessorie.

5. In seguito al trasferimento del personale dal pubblico impiego locale al pubblico impiego statale, previsto dalla legge n. 124 del 3 maggio 1999, a partire dal 31 dicembre 1999 i ricorrenti diventavano dipendenti del

Ministero della Pubblica Istruzione. Gli impiegati di detto ministero con funzioni analoghe a quelle dei ricorrenti avevano diritto ad uno stipendio di base progressivo a seconda dell'anzianità di servizio.

6. Secondo l'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999, l'anzianità di servizio maturata dai ricorrenti presso l'ente locale di provenienza era riconosciuta ai fini giuridici ed economici. Tuttavia, senza tenere minimamente conto dell'anzianità maturata dai lavoratori presso gli enti locali fino al 31 dicembre 1999, e quindi senza calcolare il trattamento economico sulla base di tale anzianità, come imponeva il contratto collettivo nazionale della Scuola, il ministero attribuiva ai ricorrenti un'anzianità fittizia convertendo la retribuzione percepita presso gli enti locali alla data del 31 dicembre 1999 in anni di anzianità. Inoltre, per trasformare la retribuzione di base in anni di anzianità fittizia, il ministero eliminava dall'ultima busta paga dei ricorrenti tutte le voci accessorie dello stipendio da essi percepite in maniera stabile fino al 31 dicembre 1999.

7. I ricorrenti adivano i tribunali del lavoro al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il versamento della differenza di retribuzione a partire dal 1° gennaio 2000. Essi sostenevano di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata, che risultava così inferiore a quello degli impiegati da sempre alle dipendenze del ministero della Pubblica Istruzione.

8. Con più sentenze i tribunali accoglievano i ricorsi presentati dai ricorrenti e condannavano il ministero a riconoscere l'anzianità maturata dai ricorrenti presso gli enti locali.

9. Il ministero proponeva appello avverso dette sentenze.

10. Con più sentenze, le corti d'appello confermavano le decisioni dei tribunali, in quanto il ministero non aveva rispettato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Tale pronuncia era conforme alla giurisprudenza stabilita da numerose sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato.

11. Il 23 dicembre 2005, il ministero proponeva ricorso per cassazione. Il Parlamento adottava la legge n. 266 del 2005 recante legge finanziaria per l'anno 2006. L'articolo 1, comma 218 di detta legge, intitolato «interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999», prevedeva che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova amministrazione sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. Nell'ordinamento giuridico italiano, le leggi definite di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, in quanto l'interpretazione da esse fornita è considerata come parte integrante delle norme oggetto di interpretazione, a partire dall'entrata in vigore delle medesime.

12. Con più sentenze, la Corte di cassazione, tenendo conto della nuova legge, accoglieva i ricorsi del ministero.

13. Di conseguenza i ricorrenti erano tenuti a restituire al Governo le somme ricevute in esecuzione delle sentenze di primo grado. Essi perdevano inoltre il riconoscimento dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza. Il loro stipendio risulta peraltro inferiore a quello di

altri ex appartenenti al personale ATA, che avevano vinto la causa con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

14. Le informazioni sui fatti delle cause sono contenute nell'allegato prospetto riepilogativo.

## II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

15. Fino al 31 dicembre 1999 una parte del personale tecnico ed ausiliario («il personale ATA») e alcuni insegnanti tecnico-pratici degli istituti scolastici italiani dipendeva dal ministero della Pubblica Istruzione ed era da esso direttamente stipendiato sulla base del contratto collettivo nazionale di lavoro della Scuola, mentre un'altra parte dipendeva ed era stipendiata dai comuni o dalle province, sulla base del contratto collettivo delle regioni - autonomie locali.

16. La legge n. 124 del 3 maggio 1999 prevede all'articolo 8, comma 2 che il personale degli enti locali in servizio, alla data della sua entrata in vigore, negli istituti scolastici pubblici sia trasferito nei ruoli del personale ATA statale (...). A detto personale è riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza.

17. Il 20 luglio 2000 l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) concludeva un accordo con le organizzazioni sindacali al fine di derogare al principio della conservazione dell'anzianità. L'accordo veniva poi inserito in un decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

18. Con note del 27 febbraio e del 12 settembre 2003, inviate al tribunale di Milano, l'ARAN negava del resto che tale atto potesse costituire un accordo collettivo, precisando che essa intendeva derogare al principio della conservazione dell'anzianità.

19. L'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, recante legge finanziaria per l'anno 2006, prevede che l'articolo 8, comma 2, della legge del 3 maggio 1999 (n. 124) debba essere interpretato nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico. Nell'ordinamento giuridico italiano, le cosiddette leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione da esse fornita è considerata parte integrante delle norme oggetto di interpretazione, sin dall'entrata in vigore delle stesse.

20. L'articolo 2112 del codice civile dispone che il rapporto di lavoro continua con l'eventuale cessionario e il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

### **Giurisprudenza della Corte di cassazione prima dell'adozione della legge n. 266 del 2005**

21. Prima dell'intervento della legge in questione, la giurisprudenza civile dichiarava nullo l'accordo tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali in

quanto in contrasto con il principio dell'inquadramento nei ruoli ministeriali sulla base dell'anzianità prevista dall'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999.

22. Nel 2005, la Corte di cassazione aveva rigettato tutti i ricorsi presentati dal ministero, con più sentenze che confermavano il diritto all'inquadramento nei ruoli degli impiegati dello Stato sulla base dell'anzianità maturata prima del trasferimento (Cassazione, Sezione lavoro, sentenze n. 4722 del 4 marzo 2005, nn. 18652-18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005).

23. Il Consiglio di Stato si è pronunciato in tal senso nelle sentenze n. 4142/2003 del 6 luglio 2005 e n. 5371 del 6 dicembre 2006.

### **Le sentenze della Corte costituzionale**

24. La Corte costituzionale italiana, nella sentenza 234 del 2007, ha dichiarato conforme alla Costituzione la legge finanziaria 2006, basandosi sul fatto che, per l'ordinamento giuridico italiano, il legislatore potrebbe emanare anche leggi interpretative incompatibili con il testo della legge interpretata e che la disposizione dell'articolo 8, comma 2 della legge n. 124 del 1999 rappresentava una deroga al principio generale vigente all'epoca della sua entrata in vigore, deroga rispetto alla quale la norma ora censurata si presenta come ripristino della regola generale. La Corte costituzionale ha altresì ritenuto che la legge n. 266 del 2005 non creasse una disparità di trattamento tra i lavoratori che avevano ottenuto una sentenza definitiva favorevole e quelli che non avevano ancora ottenuto una sentenza definitiva.

25. Il 3 giugno 2008 la Sezione lavoro della Corte di cassazione invitava la Corte costituzionale a rivedere la sua posizione alla luce dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

26. Con sentenza del 26 novembre 2009 (n. 311) la Corte costituzionale ha rigettato il rinvio deciso dalla Corte di cassazione. Essa ha ritenuto che il divieto di ingerenza del legislatore nelle cause pendenti in cui lo Stato è parte non fosse assoluto; a suo avviso, infatti, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo non aveva inteso porre un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore poiché, in diverse cause (si vedano, ad esempio, *Forrer-Niedenthal c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia*, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), essa aveva ritenuto non contrari all'articolo 6 della Convenzione interventi retroattivi dei legislatori nazionali. Nella fattispecie, la legittimità di tali interventi era stata riconosciuta in presenza di determinate circostanze storiche, quali la riunificazione tedesca. Quanto alla *ratio* della nuova legge, la Corte costituzionale ha rammentato l'esigenza di armonizzare il sistema retributivo del personale ATA indipendentemente dalla provenienza dei dipendenti. Inoltre, la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla necessità di porre rimedio al difetto tecnico della legge originaria, che prevedeva la

possibilità di lasciare la materia all'autonomia delle parti ed al potere regolamentare.

### **Giurisprudenza della Corte di cassazione dopo l'adozione della legge n. 266 del 2005**

27. Dopo l'entrata in vigore della legge in questione, la Corte di cassazione ha cassato tutte le sentenze favorevoli ai lavoratori ed ha accolto tutti i ricorsi del ministero.

### **Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 6 settembre 2011**

28. Con sentenza del 6 settembre 2011, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea («la CGUE») ha deliberato sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal tribunale di Venezia in materia di personale ATA. La CGUE ha precisato la portata della tutela dei diritti dei lavoratori assunti da un nuovo datore di lavoro. In particolare, in relazione al calcolo della retribuzione dei lavoratori trasferiti, essa ha ritenuto che, sebbene il cessionario possa applicare, a partire dalla data del trasferimento, le condizioni di lavoro previste dal contratto collettivo vigente presso il medesimo - ivi comprese quelle concernenti la retribuzione -, le modalità di tale integrazione salariale dei lavoratori trasferiti debbano essere conformi agli obiettivi della normativa dell'Unione in materia di tutela dei diritti dei lavoratori trasferiti. Tali obiettivi consistono essenzialmente nell'impedire che i lavoratori coinvolti in un trasferimento siano collocati in una posizione meno favorevole per il solo fatto del trasferimento.

29. La CGUE ha sottolineato nella fattispecie che, invece di riconoscere l'anzianità in quanto tale e per intero, il ministero aveva calcolato per ogni lavoratore trasferito un'anzianità «fittizia», il che ha svolto un ruolo determinante nella determinazione delle condizioni retributive applicabili per il futuro al personale trasferito. Dal momento che le mansioni svolte, prima del trasferimento, nelle scuole pubbliche dal personale ATA degli enti locali erano analoghe, se non identiche, a quelle svolte dal personale ATA alle dipendenze del Ministero, l'anzianità maturata presso il cedente da un membro del personale trasferito avrebbe potuto essere considerata equivalente a quella maturata da un membro del personale ATA in possesso del medesimo profilo e alle dipendenze, prima del trasferimento, del Ministero.

30. La CGUE ha concluso che, quando un trasferimento ai sensi della direttiva 77/187 concernente il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, porta all'applicazione immediata, ai lavoratori trasferiti, del contratto collettivo vigente presso il cessionario e inoltre le condizioni retributive previste da questo contratto sono collegate segnatamente all'anzianità lavorativa, il diritto dell'Unione osta a che i lavoratori trasferiti subiscano, rispetto alla loro posizione immediatamente precedente al trasferimento, un

peggioramento retributivo sostanziale per il mancato riconoscimento dell'anzianità da essi maturata presso il cedente, equivalente a quella maturata da altri lavoratori alle dipendenze del cessionario, all'atto della determinazione della loro posizione retributiva di partenza presso quest'ultimo. Spetta all'autorità giudiziaria nazionale esaminare se, all'atto del trasferimento in questione nella causa principale, si sia verificato un siffatto peggioramento retributivo.

31. La CGUE ha rammentato, inoltre, che non era più necessario pronunciarsi sulla compatibilità delle legge finanziaria per il 2006 con i principi generali del diritto, quali il principio di tutela giurisdizionale effettiva ed il principio della certezza del diritto, poiché la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo aveva frattanto deciso in merito a tale questione nella sentenza del 7 giugno 2011 (*Agrati e altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09).

32. A seguito di tale sentenza, il giudice del procedimento interno *a quo* ha ordinato l'esecuzione di una perizia finalizzata a valutare le posizioni retributive dei ricorrenti.

Inoltre, con due sentenze del 12 ottobre (n. 20980/121) e del 14 ottobre 2011 (n. 21282), la Corte di cassazione, a seguito della sentenza della CGUE, ha rinviato il procedimento alle corti d'appello al fine di valutare se i ricorrenti, nei casi di specie, avessero effettivamente subito un peggioramento retributivo.

## IN DIRITTO

### I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

33. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi per quanto riguarda i fatti e le questioni di merito che essi pongono, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in una sola sentenza.

### II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

34. I ricorrenti lamentano l'intervento legislativo nel corso della procedura, il quale, a loro parere, ha recato pregiudizio al loro diritto ad un processo equo. Essi affermano che, secondo la giurisprudenza, gli ex impiegati degli enti locali avevano diritto al riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza. Senza l'intervento legislativo, i ricorrenti potevano quindi avere la legittima speranza, praticamente la certezza, di ottenere soddisfazione. I ricorrenti ritengono che l'intervento legislativo in questione sia stato motivato unicamente dall'interesse finanziario dell'amministrazione, il quale non era sufficiente ad integrare un motivo imperativo d'interesse generale.

Essi denunciano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, ai sensi del quale:

«Ogni persona ha diritto che la propria causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...), che deciderà (...) le controversie sui diritti ed obblighi di natura civile della stessa (...)»

## **A. Sulla ricevibilità**

35. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiarare i ricorsi ricevibili.

## **B. Sul merito**

### *1. Argomenti delle parti*

36. A titolo preliminare, i ricorrenti contestano l'affermazione del Governo secondo la quale, nel settore degli enti locali, l'anzianità non avrebbe ripercussioni a livello economico. Al riguardo essi rammentano che, stando all'articolo 5 del contratto del 31 marzo 1999 degli enti locali, l'esperienza maturata dal personale, una volta detratta l'anzianità di servizio, è un elemento determinante ai fini della progressione economica all'interno delle aree di inquadramento. Di conseguenza, il trattamento economico per gli enti locali è determinato sia dall'anzianità sia da altre voci accessorie della retribuzione, mentre nel contratto nazionale per i dipendenti della Scuola, il trattamento economico all'interno di ogni settore dipende esclusivamente dall'anzianità.

37. I ricorrenti sostengono di avere percepito, in seguito al trasferimento, un trattamento economico complessivamente inferiore a quello precedente, avendo perduto tutte le voci accessorie della retribuzione. Inoltre, contrariamente a quanto afferma il Governo, essi non hanno avuto la possibilità di opporsi al trasferimento al servizio dello Stato, come è stato del resto riconosciuto dalla Corte di cassazione nella sentenza del 7 marzo 2007.

38. I ricorrenti ribadiscono di avere perso tutti gli aumenti contrattuali e le voci accessorie dello stipendio, previsti unicamente nei contratti degli enti locali (vale a dire l'indennità di qualifica, l'indennità dei buoni pasto, l'indennità di turnazione, l'indennità di rischio, l'indennità di disponibilità, ecc...).

39. Essi rammentano che la Corte di cassazione, nella sua chiara e consolidata giurisprudenza, aveva sottolineato ufficialmente che «la legge attribuisce inequivocabilmente al trasferimento l'effetto di riconoscimento dell'anzianità». Al riguardo, essi ricordano che il ruolo di un giudice supremo è proprio quello di risolvere queste contraddizioni (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], n. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 59, CEDU 1999-VII).

40. Secondo i ricorrenti, nessun motivo imperativo d'interesse generale poteva giustificare l'ingerenza nella gestione del contenzioso giudiziario. Essi affermano che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1, in quanto lo Stato ha violato il principio della parità delle armi promulgando una legge retroattiva per influenzare l'esito dei procedimenti giudiziari promossi nei suoi confronti dal personale ATA. Lo Stato avrebbe inoltre violato l'autonomia della funzione giurisdizionale riservata alla Corte di cassazione, interferendo nell'amministrazione della giustizia (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri*, sopra citata, §§ 58-59).

Secondo i ricorrenti, il Governo avrebbe violato il principio della parità delle armi tra le due parti (*Vezon c. Francia*, n. 66018/01, §§ 31-35, 18 aprile 2006). Al riguardo, i ricorrenti rammentano, da un lato, che la legge n. 266 del 2005 è intervenuta quasi sei anni dopo la decisione di trasferire il personale e quando il trasferimento stesso era già stato completato da oltre cinque anni e, dall'altro, che la Corte di cassazione aveva già eliminato ogni eventuale incertezza interpretativa. Inoltre, la norma interpretativa era stata inserita in una legge finanziaria.

41. Il Governo si oppone alla tesi dei ricorrenti. Esso afferma che, dopo il trasferimento, i ricorrenti hanno continuato a svolgere le stesse funzioni con lo stesso stipendio e che l'intera anzianità maturata è stata sempre riconosciuta ai fini pensionistici. L'unica differenza, secondo il Governo, era che l'anzianità maturata durante il servizio prestato presso l'ente locale non poteva comportare un aumento retributivo rispetto al trattamento economico percepito dagli interessati al momento del trasferimento, tenuto conto dell'applicabilità, in quel momento, delle regole sul trattamento economico progressivo nei rapporti di lavoro con lo Stato.

42. Inoltre, il Governo afferma che questa interpretazione della legge n. 124 del 1999 è stata ratificata da uno degli accordi conclusi tra l'amministrazione (ARAN) e i sindacati degli impiegati e poi ripresa nel decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

43. Il Governo sostiene che, dato il moltiplicarsi dei contenziosi sull'intero territorio nazionale, il legislatore è intervenuto con una legge interpretativa al fine di colmare il vuoto giuridico creatosi, considerata la difficoltà incontrata in sede di accordi collettivi e potere regolamentare nella disciplina della materia, e al fine di evitare aumenti ingiustificati degli stipendi e disparità di trattamento tra gli impiegati. Secondo il Governo, non si può parlare di *reformatio in peius* della posizione dei ricorrenti.

44. Al riguardo, il Governo rammenta le grandi linee della giurisprudenza della Corte in materia di interventi legislativi ed in particolare fa riferimento alle seguenti sentenze: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994, serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito* sopra citata; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri*, sopra citata; *Forrer-Niedenthal c. Germania*, sopra citata; *OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia*, sopra citata).

45. Nella presente causa, secondo il Governo, i ricorrenti non avevano ottenuto una sentenza definitiva ed esecutiva. Inoltre, il Governo sostiene



che i ricorrenti avevano cercato di approfittare di una fortuna insperata e di un vuoto giuridico dovuto all'inadeguatezza degli accordi collettivi e del potere regolamentare a disciplinare la materia. L'intervento del legislatore era quindi perfettamente prevedibile e rispondeva ad un'evidente imperativa giustificazione di interesse generale (*OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia*, sopra citata). Secondo il Governo, questa situazione è molto simile a quella del legislatore nella causa *Building Societies c. Regno Unito*, sopra citata. Esso ritiene inoltre che, nella presente causa, l'intervento del legislatore abbia permesso di prevenire l'instaurarsi di situazioni discriminatorie all'interno del personale ATA e ne conclude che sussisteva un motivo imperativo di interesse pubblico ai sensi della giurisprudenza della Corte.

46. Infine, il Governo rammenta che, a giudizio della Corte costituzionale italiana, l'intervento del legislatore non era contrario né alla Costituzione italiana né alla Convenzione.

## 2. Valutazione della Corte

47. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di disciplinare, in materia civile, diritti derivanti da leggi in vigore mediante nuove norme dalla portata retroattiva, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, fatti salvi motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis* sopra citata, § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzalez e altri* sopra citata, § 57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, sopra citata, § 46).

48. Nel caso di specie, la Corte rileva che l'articolo 1 della legge finanziaria 2006 implicava una interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999 e prevedeva che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova amministrazione sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. Essa rileva altresì che le leggi definite di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, in quanto l'interpretazione da esse fornita è considerata come parte integrante delle norme oggetto di interpretazione a partire dall'entrata in vigore delle medesime.

49. Nelle circostanze del presente caso, l'articolo 1 della legge finanziaria 2006, che escludeva dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissava definitivamente i termini del dibattito sottoposto all'esame degli organi dell'ordinamento giudiziario e lo faceva in modo retroattivo. È giocoforza constatare che le azioni proposte dinanzi ai

giudici nazionali da tutti gli attuali ricorrenti erano all'epoca pendenti (*Agrati e altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, §§ 65-66 e 84-85, 7 giugno 2011 § 60).

50. Di conseguenza, l'adozione della legge finanziaria 2006 definiva il merito della controversia e rendeva vana la prosecuzione dei procedimenti.

51. Quanto al motivo imperativo di interesse generale, menzionato dal Governo e ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, esso deriverebbe dalla necessità di superare un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire il verificarsi di situazioni discriminatorie tra gli impiegati provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Quanto alla decisione della Corte costituzionale, la Corte rammenta che essa non può bastare a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri*, sopra citata, § 59).

52. La Corte rileva inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una norma di interpretazione autentica diversa dal testo da interpretare e contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione. Pertanto, non risulta convincente l'argomento del Governo, secondo il quale vi era un vuoto giuridico da colmare.

53. La Corte ritiene, infatti, che lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà fosse unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato, riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

54. Nessuno degli argomenti del Governo convince quindi la Corte della legittimità e della proporzionalità dell'ingerenza. Tenuto conto di quanto precede, l'intervento legislativo in questione, che risolveva in via definitiva ed in maniera retroattiva il merito della controversia pendente tra i ricorrenti e lo Stato dinanzi alle autorità giudiziarie interne, non era giustificato da motivi imperativi di interesse generale.

55. Pertanto, la Corte conclude per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

### III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

56. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

#### A. Danno

57. I ricorrenti chiedono le seguenti somme a titolo di risarcimento dei danni materiali e morali che avrebbero subito:

- nel ricorso n. 52888/08, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale;
- nel ricorso n. 58528/08, 7.000 EUR per il danno materiale e 3.500 EUR per il danno morale;
- nel ricorso n. 59194/08, 14.000 EUR per il danno materiale e 7.000 EUR per il danno morale;
- nel ricorso n. 60462/08, 16.000 EUR per il danno materiale e 8.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Ponzini e 8.000 EUR per il danno materiale e 4.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Trunfio;
- nel ricorso n. 60473/08, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Bruognolo e 11.000 EUR per il danno materiale e 5.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Garraffa;
- nel ricorso n. 60628/08, 8.000 EUR cadauna per il danno materiale e 4.000 EUR cadauna per il danno morale a favore delle sigg.re Cappello e Pezza;
- nel ricorso n. 61116/08, 15.000 EUR per il danno materiale e 7.500 EUR per il danno morale;
- nel ricorso n. 61131/08, 15.000 EUR per il danno materiale e 7.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Esposito, 6.000 EUR per il danno materiale e 3.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Losanno, 5.000 EUR per il danno materiale e 2.500 per il danno morale a favore della sig.ra Podda, 4.000 EUR per il danno materiale e 2.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Villa;
- nel ricorso n. 61139/08, 9.000 EUR per il danno materiale e 4.500 per il danno morale a favore della sig.ra Carlino, 7.000 EUR per il danno materiale e 3.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Paradiso;
- nel ricorso n. 61143/08, 7.000 EUR per il danno materiale e 3.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Colzani, 20.000 EUR per il danno materiale e 10.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Grison, 20.000 EUR per il danno materiale e 10.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Pace, 15.000 EUR per il danno materiale e 7.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Sombri;
- nel ricorso n. 610/09, 4.500 EUR per il danno materiale e 2.250 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Blanco, 4.500 EUR per il danno materiale e 2.250 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Cantello, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Criscuolo;
- nel ricorso n. 4995/09, 12.000 EUR per il danno materiale e 6.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Apice, 6.000 EUR per il danno materiale e 3.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Eliseo, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Galiuto, 15.000 EUR per il danno

- materiale e 7.500 per il danno morale a favore della sig.ra Iannuzzi, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Martinelli, 12.000 EUR per il danno materiale e 6.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Masullo, 6.000 EUR per il danno materiale e 3.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Sanna, 8.000 EUR per il danno materiale e 4.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Toscano;
- nel ricorso n. 5068/09, 18.000 EUR per il danno materiale e 9.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Guarracino e 12.000 EUR per il danno materiale e 6.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Targa;
  - nel ricorso n. 5141/09, 7.000 EUR per il danno materiale e 3.500 EUR per il danno morale a favore del sig. Cossia, 15.000 EUR per il danno materiale e 7.500 per il danno morale a favore della sig.ra Gomarasca, 5.000 EUR per il danno materiale e 2.500 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Manarin, 12.000 EUR per il danno materiale e 6.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Monaldo, 10.000 EUR per il danno materiale e 5.000 EUR per il danno morale a favore della sig.ra Somma.

58. I ricorrenti chiedono dette somme, basandosi sulla differenza tra la fascia salariale nella quale sono stati inquadrati e la fascia nella quale avrebbero dovuto essere inquadrati. Di conseguenza essi chiedono la differenza tra la retribuzione che percepiscono effettivamente e la retribuzione alla quale avrebbero avuto diritto in assenza dell'intervento legislativo in questione. I ricorrenti chiedono altresì alla Corte di tenere in considerazione la quota di retribuzione, della quale non potranno più disporre fino all'età della pensione.

59. Il Governo contesta le pretese dei ricorrenti e ritiene che le loro richieste siano eccessive ed infondate, soprattutto in relazione alle differenze retributive per gli anni a venire.

60. La Corte rileva che, ai fini dell'attribuzione di un'equa soddisfazione, il solo elemento da tener presente nel caso di specie consiste nel fatto che i ricorrenti non abbiano potuto usufruire delle garanzie dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. La Corte non può certo formulare ipotesi su quale sarebbe stato l'esito del procedimento nel caso contrario, ma ritiene ragionevole ipotizzare che gli interessati abbiano subito una reale perdita di opportunità (si vedano, in particolare, *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri*, sopra citata, § 79; *Lecarpentier c. Francia*, n. 67847/01, 14 febbraio 2006, § 61; *Arras e altri c. Italia* n. 17972/07, 14 febbraio 2012 § 88). Essa sottolinea in particolare che, nel caso di specie, la giurisprudenza della Corte di cassazione, prima dell'adozione della legge in questione, era favorevole alla posizione dei ricorrenti. Quindi, se non vi fosse stata alcuna violazione della Convenzione, la situazione dei ricorrenti sarebbe stata verosimilmente differente, dal momento che ai medesimi sarebbe stata riconosciuta l'anzianità maturata presso gli enti locali di provenienza. Pertanto, la Corte ne deduce che la violazione della Convenzione constatata nel caso di specie può aver cagionato ai ricorrenti un danno materiale.

Trattandosi del periodo compreso tra dicembre 2011 e l'effettivo pensionamento ovvero, nel caso dei ricorrenti già in pensione, la fine della loro vita, la Corte constata che l'importo delle perdite è necessariamente ipotetico, in quanto dipende da date ignote alla Corte, in merito alle quali essa non può formulare ipotesi. Dette questioni, se del caso, dovrebbero rientrare nella competenza delle autorità giudiziarie nazionali.

61. Tenuto conto di quanto precede e della giurisprudenza in materia, la Corte accorda le seguenti somme a titolo di risarcimento del danno materiale:

- nel ricorso n. 52888/08, 940 EUR alla sig.ra De Rosa;
- nel ricorso n.58528/08, 620 EUR alla sig.ra Tedeschi;
- nel ricorso n. 59194/08, 610 EUR al sig. Ferrante;
- nel ricorso n. 60462/08, 1.020 EUR alla sig.ra Ponzini e 475 EUR alla sig.ra Trunfio;
- nel ricorso n. 60473/08, 800 EUR alla sig.ra Bruognolo e 1.670 EUR alla sig.ra Garraffa;
- nel ricorso n.60628/08, 560 EUR alla sig.ra Cappello e 1.180 EUR alla sig.ra Pezza;
- nel ricorso n. 61116/08, 970 EUR alla sig.ra Landini;
- nel ricorso n. 61131/08, 950 EUR alla sig.ra Esposito, 405 EUR alla sig.ra Losanno, 1.520 EUR alla sig.ra Podda e 545 EUR alla sig.ra Villa;
- nel ricorso n. 61139/08, 605 EUR alla sig.ra Carlino e 810 EUR alla sig.ra Paradiso;
- nel ricorso n. 61143/08, 355 EUR alla sig.ra Colzani, 1.680 EUR alla sig.ra Grison, 1.440 EUR alla sig.ra Pace e 1.635 EUR alla sig.ra Sombri;
- nel ricorso n. 610/09, 225 EUR alla sig.ra Blanco, 890 EUR alla sig.ra Cantello, 950 EUR alla sig.ra Criscuolo;
- nel ricorso n. 4995/09, 1.900 EUR alla sig.ra Apice, 1.770 EUR alla sig.ra Eliseo, 605 EUR alla sig.ra Galiuto, 605 EUR alla sig.ra Iannuzzi, 500 EUR alla sig.ra Martinelli, 1.360 EUR alla sig.ra Masullo, 522 EUR alla sig.ra Sanna, 515 EUR alla sig.ra Toscano;
- nel ricorso n. 5068/09, 1.850 EUR alla sig.ra Guarracino, 1.770 EUR alla sig.ra Targa;
- nel ricorso n. 5141/09, 1.220 EUR al sig. Cossia, 720 EUR alla sig.ra Gomarasca, 265 EUR alla sig.ra Manarin, 850 EUR alla sig.ra Monaldo, 740 EUR alla sig.ra Somma.

62. Quanto al danno morale, la Corte ritiene che la constatazione di violazione, alla quale essa è giunta, costituisca di per sé un'equa soddisfazione per il danno morale subito dai ricorrenti.

## **B. Spese**

63. Producendo i relativi documenti giustificativi, i ricorrenti chiedono altresì le seguenti somme a titolo di rimborso delle spese sostenute nei

procedimenti promossi dinanzi alle autorità giudiziarie interne e dinanzi alla Corte:

- 12.695,24 EUR nel ricorso n. 52888/08,
- 11.161 EUR nel ricorso n. 58528/08,
- 9.636,24 EUR nel ricorso n. 59194/08,
- 6.592,15 EUR cadauna nel ricorso n. 60462/08,
- 5.992,45 EUR cadauna nel ricorso n. 60473/08,
- 6.278,125 EUR cadauna nel ricorso n. 60628/08,
- 8.665,36 EUR nel ricorso n. 61116/08,
- 4.372,85 EUR cadauna nel ricorso n. 61131/08,
- 7.121,46 EUR cadauna nel ricorso n. 61139/08,
- 4.780,07 EUR cadauna nel ricorso n. 61143/08,
- 5.908,59 EUR cadauna nel ricorso n. 610/09,
- 3.031,52 EUR cadauna nel ricorso n. 4995/09,
- 5.022,19 EUR cadauna nel ricorso n. 5068/09,
- 4.283,89 EUR cadauno nel ricorso n. 5141/09.

64. Il Governo contesta le pretese dei ricorrenti.

65. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo qualora ne siano state accertate la realtà e la necessità ed il loro importo sia ragionevole. Inoltre, quando la Corte constata una violazione della Convenzione, essa accorda al ricorrente il rimborso delle spese sostenute dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali, solo nella misura in cui esse fossero finalizzate a prevenire ovvero a far correggere dalle citate autorità la violazione in questione. Tuttavia la Corte ritiene eccessive le somme richieste dai ricorrenti. Di conseguenza essa accorda:

- 5.000 EUR nel ricorso n. 52888/08,
- 5.000 EUR nel ricorso n. 58528/08,
- 5.000 EUR nel ricorso n. 59194/08,
- 5.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 60462/08,
- 5.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 60473/08,
- 5.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 60628/08,
- 5.000 EUR nel ricorso n. 61116/08,
- 6.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 61131/08,
- 5.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 61139/08,
- 7.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 61143/08,
- 6.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 610/09,
- 8.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 4995/09,
- 5.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 5068/09,
- 7.000 EUR congiuntamente nel ricorso n. 5141/09.

### C. Interessi moratori

66. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. Decide di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
4. *Dichiara*
  - a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a partire dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le somme seguenti:
    - 1) Ricorso n. 52888/08**
      - i) a titolo di risarcimento del danno materiale  
940 EUR (novecentoquaranta euro) alla sig.ra De Rosa
      - ii) a titolo di rimborso spese  
5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente, per le spese;
    - 2) Ricorso n. 58528/08**
      - i) a titolo di risarcimento del danno materiale  
620 EUR (seicentoventi euro) alla sig.ra Tedeschi
      - ii) a titolo di rimborso spese  
5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente, per le spese;
    - 3) Ricorso n. 59194/08**
      - i) a titolo di risarcimento del danno materiale  
610 EUR (seicentodieci euro) al sig. Ferrante
      - ii) a titolo di rimborso spese  
5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dal ricorrente, per le spese;
    - 4) Ricorso n. 60462/08**
      - i) a titolo di risarcimento del danno materiale  
1.020 EUR (milleventi euro) alla sig.ra Ponzini e 475 EUR (quattrocentosettantacinque euro) alla sig.ra Trunfio
      - ii) a titolo di rimborso spese

5.000 EUR (cinquemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**5) Ricorso n. 60473/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

800 EUR (ottocento euro) alla sig.ra Bruognolo e 1.670 EUR (milleseicentoseventanta euro) alla sig.ra Garraffa

ii) a titolo di rimborso spese

5.000 EUR (cinquemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**6) Ricorso n. 60628/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

560 EUR (cinquecentosessanta euro) alla sig.ra Cappello e 1.180 EUR (millecentottanta euro) alla sig.ra Pezza

ii) a titolo di rimborso spese

5.000 EUR (cinquemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**7) Ricorso n. 61116/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

970 EUR (novecentosettanta euro) alla sig.ra Landini

ii) a titolo di rimborso spese

5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente, per le spese;

**8) Ricorso n. 61131/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

950 EUR (novecentocinquanta euro) alla sig.ra Esposito, 405 EUR (quattrocentocinque euro) alla sig.ra Losanno, 1.520 EUR (millecinquecentoventi euro) alla sig.ra Podda e 545 EUR (cinquecentoquarantacinque euro) alla sig.ra Villa

ii) a titolo di rimborso spese

6.000 EUR (seimila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**9) Ricorso n. 61139/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

605 EUR (seicentocinque euro) alla sig.ra Carlino e 810 EUR (ottocentodieci euro) alla sig.ra Paradiso

ii) a titolo di rimborso spese



5.000 EUR (cinquemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**10) Ricorso n. 61143/08**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

355 EUR (trecentocinquantacinque euro) alla sig.ra Colzani, 1.680 EUR (millesecentottanta euro) alla sig.ra Grison, 1.440 EUR (millequattrocentoquaranta euro) alla sig.ra Pace e 1.635 EUR (millesecentotrentacinque euro) alla sig.ra Sombri

ii) a titolo di rimborso spese

7.000 EUR (settemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**11) Ricorso n. 610/09**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

225 EUR (duecentoventicinque euro) alla sig.ra Blanco, 890 EUR (ottocentonovanta euro) alla sig.ra Cantello, 950 EUR (novecentocinquanta euro) alla sig.ra Criscuolo

ii) a titolo di rimborso spese

6.000 EUR (seimila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**12) Ricorso n. 4995/09**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

1.900 EUR (millenovecento euro) alla sig.ra Apice, 1.770 EUR (millesettecentosettanta euro) alla sig.ra Eliseo, 605 EUR (seicentocinque euro) alla sig.ra Galiuto, 605 EUR (seicentocinque euro) alla sig.ra Iannuzzi, 500 EUR (cinquecento euro) alla sig.ra Martinelli, 1.360 EUR (milletrecentosessanta euro) alla sig.ra Masullo, 522 EUR (cinquecentoventidue euro) alla sig.ra Sanna, 515 EUR (cinquecentoquindici euro) alla sig.ra Toscano

ii) a titolo di rimborso spese

8.000 EUR (ottomila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**13) Ricorso n. 5068/09**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

1.850 EUR (milleottocentocinquanta euro) alla sig.ra Guarracino, 1.770 EUR (millesettecentosettanta euro) alla sig.ra Targa

ii) a titolo di rimborso spese

5.000 EUR (cinquemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalle ricorrenti, per le spese;

**14) Ricorso n. 5141/09**

i) a titolo di risarcimento del danno materiale

1.220 EUR (milleduecentoventi euro) al sig. Cossia, 720 EUR (settecentoventi euro) alla sig.ra Gomasasca, 265 EUR (duecentosessantacinque euro) alla sig.ra Manarin, 850 EUR (ottocentocinquanta euro) alla sig.ra Monaldo, 740 EUR (settecentoquaranta euro) alla sig.ra Somma

ii) a titolo di rimborso spese

7.000 EUR (settemila euro) congiuntamente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dai ricorrenti, per le spese;

b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine 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 applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

5. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto in data 11 dicembre 2012, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Danutė Jočienė  
Presidente

## **A. PRONUNCE RESE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA**

### **Retroattività della legge penale più mite**

**Artt. 7 (retroattività della *lex mitior*) e 6 (equo processo) della Convenzione**



# **Sentenza del 17 settembre 2009, Grande Camera, causa SCOPPOLA (n. 2) c. Italia (in particolare, par. 61-145)**

## **Nella causa Scoppola c. Italia (n° 2),**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in una Grande Camera composta da:

Jean-Paul Costa, *presidente*,  
Nicolas Bratza,  
Peer Lorenzen,  
Françoise Tulkens,  
Josep Casadevall,  
Ireneu Cabral Barreto,  
Rait Maruste,  
Alvina Gyulumyan,  
Danutė Jočienė,  
Ján Šikuta,  
Dragoljub Popović,  
Mark Villiger,  
Giorgio Malinverni,  
George Nicolaou,  
András Sajó,  
Mirjana Lazarova Trajkovska, *giudici*,  
Vitaliano Esposito, *giudice ad hoc*,

e da Michael O'Boyle, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 7 gennaio e l'8 luglio 2009,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

## **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n° 10249/03) diretto contro la Repubblica italiana con il quale un cittadino di questo Stato, il signor Franco Scoppola (« il ricorrente »), ha adito la Corte il 24 marzo 2003 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. Il ricorrente è rappresentato dagli avvocati N. Paoletti, A. Mari e G. Paoletti, del foro di Roma. Il governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente aggiunto, N. Lettieri.

3. In particolare il ricorrente sosteneva che la sua condanna all'ergastolo costituiva una violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione.

4. Il ricorso è stato assegnato alla seconda sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento della Corte). Il 13 maggio 2008, il ricorso è stato dichiarato parzialmente ricevibile da una camera di tale sezione, composta dai giudici: Françoise Tulkens, Antonella Mularoni, Ireneu Cabral Barreto, Danutė Jočienė, Dragoljub Popović, András Sajó e Vitaliano Esposito, e da

Sally Dollé, cancelliere di sezione. Il 2 settembre 2008, la camera ha rimesso il caso alla Grande Camera. Il ricorrente non si oppose alla rimessione; il Governo, dopo aver proposto tale opposizione, l'ha ritirata (articoli 30 della Convenzione e 72 del regolamento).

5. La composizione della Grande Camera è stata decretata conformemente agli articoli 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e 24 del regolamento. A seguito dell'astensione di Vladimiro Zagrebelsky, giudice eletto in relazione all'Italia, il Governo ha nominato Vitaliano Esposito per tenere la seduta in qualità di giudice *ad hoc* (articoli 27 § 2 della Convenzione e 29 § 1 del regolamento).

6. Sia il ricorrente che il Governo hanno depositato una memoria sul merito della causa.

7. Il 7 gennaio 2009, si è svolta una pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi:

– *per il Governo*

N. LETTIERI, magistrato, *co-agente aggiunto,*

– *per il ricorrente*

N. PAOLETTI, avvocato,

A. MARI, avvocato,

G. PAOLETTI, avvocato, *consiglieri.*

La Corte ha ascoltato le dichiarazioni dei signori N. Paoletti e Lettieri e della signora Mari, nonché le loro risposte alle domande della Corte.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE**

8. Il ricorrente, nato nel 1940, è attualmente detenuto nel penitenziario di Parma.

9. Il 2 settembre 1999, dopo una lite con i suoi due figli, il ricorrente uccise sua moglie e ferì uno dei figli. Fu arrestato il 3 settembre.

10. Al termine dell'inchiesta, la procura di Roma domandò il rinvio a giudizio del ricorrente per omicidio, tentato omicidio, maltrattamenti in famiglia e porto d'arma proibita.

11. All'udienza del 18 febbraio 2000 innanzi al giudice dell'udienza preliminare (di seguito « il GUP ») di Roma, il ricorrente domandò di avvalersi del giudizio abbreviato, una procedura semplificata che, in caso di condanna, comporta una riduzione di pena. L'allora versione dell'articolo 442 comma 2 del codice di procedura penale (« il CPP ») prevedeva che se il reato commesso dall'accusato richiedeva la pena dell'ergastolo, l'interessato doveva essere condannato a trenta anni di reclusione (successivo paragrafo 29).

12. Il GUP accettò di applicare la procedura secondo il rito abbreviato. Altre udienze si tennero il 22 settembre ed il 24 novembre 2000. Questa ultima udienza iniziò alle ore 10:19.

13. Il 24 novembre 2000, il GUP emise un verdetto di colpevolezza a carico del ricorrente. Constatò che l'interessato doveva essere condannato all'ergastolo; tuttavia, in ragione dell'adozione del giudizio abbreviato, fissò la pena a trenta anni di reclusione.

14. Il 12 gennaio 2001, la procura generale presso la corte d'appello di Roma propose ricorso per cassazione avverso la sentenza del GUP di Roma del 24 novembre 2000 sostenendo che il GUP avrebbe dovuto applicare l'articolo 7 del decreto-legge n° 341 del 24 novembre 2000, entrato in vigore il giorno stesso in cui era stata pronunciata la sentenza di condanna. Dopo alcune modifiche introdotte dal Parlamento, questo decreto-legge era stato convertito nella legge n° 4 del 19 gennaio 2001.

15. In particolare, la procura osservò che l'articolo 7 succitato aveva modificato l'articolo 442 del CPP e ora prevedeva che, con il giudizio abbreviato, la pena dell'ergastolo doveva sostituire quella dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato (successivo paragrafo 31). La mancata applicazione di questo testo da parte del GUP costituiva un evidente errore di diritto.

16. Il 5 ed il 22 febbraio 2001, il ricorrente propose appello. A titolo principale domandò di essere prosciolto per mancanza di elemento intenzionale o per incapacità di intendere e di volere nel momento in cui aveva commesso i reati. A titolo sussidiario domandò una riduzione di pena.

17. Poiché vi erano due ricorsi innanzi a due autorità giudiziarie di diverso grado, il ricorso per cassazione della procura fu convertito in appello e la corte d'assise d'appello di Roma fu dichiarata competente a proseguire il processo (articolo 580 del CPP.).

18. L'udienza in camera di consiglio innanzi alla corte d'assise d'appello di Roma si tenne il 10 gennaio 2002. Il ricorrente non era presente e fu giudicato in contumacia. Egli sostiene che, in ragione delle sue difficoltà deambulatorie, aveva domandato di essere condotto in udienza con un'ambulanza o con un altro veicolo idoneo; poiché la domanda era stata rigettata dalla direzione dell'istituto penitenziario, sarebbe stato privato della possibilità di partecipare al processo d'appello.

19. Con una sentenza del 10 gennaio 2002, il cui testo fu depositato in cancelleria il 23 gennaio 2002, la corte d'assise d'appello condannò il ricorrente all'ergastolo.

20. Essa osservò che prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n° 341 del 2000, l'articolo 442 comma 2 del CPP era interpretato nel senso che l'ergastolo doveva essere sostituito da una pena di 30 anni di reclusione, e questo indipendentemente dalla possibilità di applicare l'isolamento diurno a seguito di un concorso di reati. Secondo questo approccio, il GUP aveva determinato la pena in base al reato più grave, senza esaminare se era necessario disporre l'isolamento diurno in ragione della constatazione di colpevolezza pronunciata per gli altri capi d'accusa a carico del ricorrente.

21. Ora, il decreto-legge n° 341 del 2000 era entrato in vigore lo stesso giorno in cui era stata pronunciata la sentenza del GUP. Poiché si trattava di una norma procedurale, questa doveva essere applicata a qualsiasi processo in corso secondo il principio *tempus regit actum*. La corte d'appello ricorda peraltro che ai sensi dell'articolo 8 del citato decreto-legge, il ricorrente avrebbe potuto ritirare la sua richiesta di giudizio abbreviato e farsi giudicare secondo la procedura ordinaria. Poiché il ricorrente non aveva fatto tale scelta, la decisione di primo grado avrebbe dovuto tener conto della nuova disciplina delle pene nel frattempo intervenuta.

22. Il 18 febbraio 2002, il ricorrente propose ricorso per cassazione. In primo luogo allegò che il processo d'appello doveva essere dichiarato nullo e privo di effetti perché non aveva avuto la possibilità di partecipare, in quanto imputato, all'udienza del 10 gennaio 2002. Nel secondo e terzo mezzo del suo ricorso, il ricorrente sostenne che i giudici di merito non avevano debitamente motivato l'esistenza del dolo trattandosi del reato di omicidio, né l'esistenza della capacità di intendere e di volere nel momento in cui aveva commesso i fatti delittuosi. Infine, contestò una circostanza aggravante ritenuta a suo carico (l'aver agito per futili motivi) e contestò il rifiuto di concedergli le circostanze attenuanti.

23. Il 31 luglio 2002, il ricorrente presentò nuovi mezzi di ricorso. Sostenne che avrebbe dovuto essere effettuata una nuova perizia volta a stabilire il suo stato psichico al momento in cui aveva commesso i reati e sviluppò nuovi argomenti sulla questione delle circostanze aggravanti e attenuanti. Sostenne infine che la pena ritenuta applicabile al suo caso (ergastolo con isolamento) era eccessiva.

24. Con una sentenza depositata in cancelleria il 20 gennaio 2003, la Corte di cassazione respinse il ricorso del ricorrente.

25. Il 18 luglio 2003, il ricorrente introdusse un ricorso straordinario per errore di fatto (articolo 625 bis del CPP). Sostenne, in primo luogo, che l'affermazione dei giudici nazionali secondo la quale avrebbe potuto essere condotto all'udienza d'appello con un mezzo di trasporto ordinario, e non richiedeva un'ambulanza, era il risultato di una erronea lettura degli atti del fascicolo. Inoltre, la sua assenza a questa udienza in qualità di imputato costituiva una violazione dell'articolo 6 della Convenzione. Il ricorrente sostenne anche che la sua condanna all'ergastolo a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n° 341 del 2000, e quindi attraverso una norma penale retroattiva, costituiva una violazione dell'articolo 7 della Convenzione e dei principi del processo equo. Egli ritenne che la rinuncia alle garanzie procedurali che aveva fatto richiedendo il giudizio abbreviato non fosse stata compensata dalla riduzione di pena promessa dallo Stato al momento di questa scelta. Infine, considerò che l'ergastolo era una pena inumana e degradante e quindi contraria all'articolo 3 della Convenzione.

26. Con una sentenza del 14 maggio 2004, il cui testo fu depositato in cancelleria il 28 ottobre 2004, la Corte di cassazione dichiarò inammissibile il ricorso straordinario del ricorrente. Osservò che l'interessato non denunciava errori di fatto commessi dalle autorità giudiziarie interne ma mirava, essenzialmente, a rimettere in discussione la valutazione dei punti di diritto emanati dalla Corte di cassazione.

## **II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE**

### **A. Il procedimento con rito abbreviato**

27. Il procedimento con rito abbreviato è disciplinato dagli articoli 438 e dal 441 al 443 del CPP. Questo si basa sull'ipotesi che la causa possa essere definita allo stato degli atti al momento dell'udienza preliminare. La richiesta può essere fatta, oralmente o per iscritto, fino a che non siano state formulate le conclusioni all'udienza preliminare. In caso di adozione del rito abbreviato, l'udienza si svolge in camera di consiglio ed è dedicata alle difese orali delle parti. In linea di principio, le parti devono basarsi sugli atti che figurano nel fascicolo della procura, anche se, a titolo eccezionale, possono essere ammesse delle prove orali. Se il giudice decide di



condannare l'imputato, la pena inflitta è ridotta di un terzo (articolo 442 comma 2). Le disposizioni interne pertinenti sono descritte nella sentenza *Hermi c. Italia* ([GC], n° 18114/02, §§ 27-28, CEDH 2006-...).

28. La Corte ha anche dato un'idea delle disposizioni che disciplinano il procedimento con rito abbreviato nella sua sentenza *Fera c. Italia* (n° 45057/98, 21 aprile 2005). All'epoca dei fatti descritti nel ricorso *Fera*, la procedura abbreviata non era ammessa per i crimini che comportavano l'ergastolo. In effetti, con la sentenza n° 176 del 23 aprile 1991, la Corte costituzionale aveva annullato la norma del CPP che prevedeva questa possibilità, perché questa andava oltre la delega di poteri che il Parlamento aveva dato al Governo per l'adozione del nuovo CPP.

### **B. Le modifiche dell'articolo 442 del CPP apportate dalla legge n° 479 del 16 dicembre 1999**

29. Con la legge n° 479 del 16 dicembre 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, il Parlamento ha reintrodotta la possibilità per l'imputato che incorre in una condanna all'ergastolo di potersi avvalere del rito abbreviato. L'articolo 30 di questa legge è così formulato:

#### Articolo 30

«All'articolo 442 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

(...)

b) al comma 2, dopo il primo periodo e' aggiunto il seguente: « Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta. »

### **C. Il decreto-legge n° 341 del 24 novembre 2000**

30. Il decreto-legge n° 341 del 24 novembre 2000, entrato in vigore nello stesso giorno e convertito nella legge n° 4 del 19 gennaio 2001, si propone di dare una interpretazione autentica della seconda frase del comma 2 dell'articolo 442 del CPP. Ha anche introdotto un terzo comma a questa norma.

31. In tale decreto-legge, nel capitolo intitolato « Interpretazione autentica dell'articolo 442 comma 2 del CPP e disposizioni in materia di giudizio abbreviato nei processi per i reati puniti con l'ergastolo », figurano gli articoli 7 e 8 così formulati :

#### Articolo 7

« 1. Nell'articolo 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione "pena dell'ergastolo" deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno.

2. All'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: 'Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, e' sostituita quella dell'ergastolo' .»

#### Articolo 8

« 1. Nei processi penali di primo grado in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, nei casi in cui e' applicabile la pena dell'ergastolo con isolamento diurno, se e' stata formulata la richiesta di giudizio abbreviato, (...) l'imputato può revocare la richiesta nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge. In tali casi il procedimento riprende secondo il rito ordinario dallo stato in cui si trovava allorché era stata fatta la richiesta. Gli atti di istruzione eventualmente compiuti sono utilizzabili nei limiti stabiliti dall'articolo 511 del codice di procedura penale.

2. Quando per effetto della impugnazione del pubblico ministero possono essere applicate le disposizioni di cui all'articolo 7, l'imputato può revocare la richiesta di cui

al comma 1 nel termine di trenta giorni dalla conoscenza dell'impugnazione del pubblico ministero o, se questa era stata proposta anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nel termine di trenta giorni da questa ultima data. Si applicano le disposizioni di cui al secondo ed al terzo periodo del comma 1. (...) »

#### **D. L'articolo 2 del codice penale**

32. L'articolo 2 del codice penale (« il CP ») del 1930, intitolato « Successione di leggi penali », è così formulato :

« 1. Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato.

2. Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.

3. Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

4. Se si tratta di leggi eccezionali o temporanee, non si applicano le disposizioni dei capoversi precedenti.

5. Le disposizioni di questo articolo si applicano altresì nei casi di decadenza e di mancata ratifica di un decreto-legge e nel caso di un decreto-legge convertito in legge con emendamenti. »

#### **E. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**

33. Il regio decreto n° 1252 del 7 giugno 1923 prevede che la Gazzetta Ufficiale sia pubblicata dal Ministero della Giustizia. L'articolo 2 di questo testo recita :

« La pubblicazione si farà tutti i giorni non festivi nelle ore pomeridiane. »

34. Con la sentenza n° 132 del 19 maggio 1976, la Corte costituzionale ha precisato che la pubblicazione di una legge sulla Gazzetta Ufficiale era il « momento essenziale e decisivo » dell'attività volta a far conoscere un testo legislativo. Peraltro, l'espressione « pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale » presupponeva che questa venisse messa in circolazione e diventasse accessibile al pubblico. In particolare la Corte costituzionale ha ritenuto che i termini « pubblicazione delle leggi « sulla » Gazzetta Ufficiale (...) potevano perciò soltanto significare (...) pubblicazione « della » Gazzetta Ufficiale (...): in mancanza si andrebbe contro la procedura stessa della pubblicazione degli atti legislativi che, anche da un punto di vista storico, ha lo scopo di creare un situazione oggettiva di effettiva conoscibilità, da parte di tutti, degli atti medesimi. »

### **III. TESTI E DOCUMENTI INTERNAZIONALI**

#### **A. Il Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici**

35. L'articolo 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, è così formulato:

« 1. Nessuno può essere condannato per azioni od omissioni che, al momento in cui venivano commesse, non costituivano reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso. Se, posteriormente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne.

2. Nulla, nel presente articolo, preclude il deferimento a giudizio e la condanna di qualsiasi individuo per atti od omissioni che, al momento in cui furono commessi,

costituivano reati secondo i principi generali del diritto riconosciuti dalla comunità delle nazioni. »

## **B. La Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo**

36. L'articolo 9 della Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo, adottata il 22 novembre 1969 alla Conferenza specializzata interamericana sui diritti dell'uomo ed entrata in vigore il 18 luglio 1978, è così formulato:

« Nessuno può essere condannato per un'azione o omissione che al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo la legge applicabile. Non può essere applicata una pena più grave di quella applicabile al tempo in cui il reato è stato commesso. Se successivamente alla commissione del reato la legge dispone che venga imposta una pena più lieve, il colpevole dovrà beneficiarne. »

## **C. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee**

37. Durante il Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000, la Commissione europea, il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea hanno proclamato la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea. L'articolo 49 di questo testo, intitolato « Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene », è formulato nella maniera seguente :

« 1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare questa ultima..

2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni..

3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato. »

38. Nella causa *Berlusconi e altri*, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha ritenuto che il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite facesse parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (vedere la sentenza del 3 maggio 2005 resa nelle cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02). I passaggi pertinenti di questa sentenza (§§ 66-69) sono i seguenti:

« 66. A prescindere dall'applicabilità dell'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario alla mancata pubblicazione dei conti annuali, va osservato che, in virtù dell'art. 2 del codice penale, che enuncia il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, i nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile italiano dovrebbero essere applicati anche se sono entrati in vigore solo successivamente alla commissione dei fatti che sono all'origine delle azioni penali avviate nelle cause principali.

67. A tal riguardo va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, quest'ultima s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (vedere, in particolare, sentenze del 12 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec. p. I-5659, punto 71 e giurisprudenza citata, e del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 et C-64/00, Rec. p. I-7411, punto 65 e giurisprudenza citata).

68. Ora, il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

69. Ne deriva che tale principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario e, nella fattispecie, in particolare, le direttive sul diritto societario.

39. I principi affermati dalla Corte di giustizia sono stati ripresi da una sentenza della Sezione penale della Corte di cassazione francese emessa il 19 settembre 2007 (rigetto di ricorso n° 06-85899). I passaggi pertinenti di questa sentenza sono i seguenti:

« (...) allora (...) e in ogni caso che i principi generali del diritto comunitario prevalgono sul diritto nazionale; che in una sentenza del 3 maggio 2005, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha ricordato che il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che ne deriva che questo principio deve essere considerato parte integrante dei principi generali del diritto comunitario che il giudice nazionale deve rispettare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario (punti 68 e 69 della sentenza del 3 maggio 2005); di conseguenza, violando questo principio superiore alla legge nazionale, la corte di Parigi ha nella fattispecie pronunciato una condanna a carico dell'accusato sulla base di una legge nazionale adottata per attuare l'ordinamento comunitario e avendo disatteso illegalmente il principio della retroattività della legge penale più mite;

allora (...) che l'articolo 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici dispone, senza prevedere alcuna eccezione, che se successivamente alla commissione di un reato la legge prevede l'applicazione di una pena più mite, il delinquente deve beneficiarne; che questo testo prevale sulla legge nazionale in virtù dell'articolo 55 della Costituzione del 4 ottobre 1958; che ne consegue che la corte di Parigi non poteva disattendere la nuova legge più mite soltanto perché questa aveva espressamente escluso qualsiasi carattere retroattivo in violazione del principio posto dal testo sopraccitato. (...) »

#### **D. Le statuto della Corte penale internazionale**

40. Ai sensi dell'articolo 24 § 2 dello statuto della Corte penale internazionale,

« Se il diritto applicabile ad un caso è modificato prima della sentenza definitiva, alla persona che è oggetto di una inchiesta, di un procedimento giudiziario o di una condanna si applica il diritto più favorevole. »

#### **E. La giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per il perseguimento delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario internazionale commesse sul territorio dell'ex-Jugoslavia dal 1991 (« il TPIY »)**

41. Con una sentenza del 4 febbraio 2005, emessa nel caso *Dragan Nikolic* (n° IT-94-2-A), la sezione d'appello del TPIY ha ritenuto dover applicare al suo statuto il principio dell'applicabilità della legge penale più mite (*lex mitior*). Le parti pertinenti di questa sentenza (§§ 79-86) sono le seguenti:

« 79. La Camera di prima istanza ha dapprima esaminato se il principio della *lex mitior* fosse applicabile nella ex-Jugoslavia, se facesse parte del diritto del Tribunale internazionale e se potesse essere applicato alla fattispecie.

80. Nella sentenza di condanna, la controversia verte sulla seguente conclusione: il principio della *lex mitior* si applica soltanto alle cause nelle quali il reato è stato commesso e la pena è stata inflitta nell'ambito di uno stesso sistema di diritto, e non si applica al Tribunale internazionale dal momento che questo si iscrive in un altro sistema di diritto diverso da quello in cui il crimine è stato commesso. La Camera d'appello fa notare che la questione dell'applicabilità di questo principio non è una

questione di sistema di diritto, ma è legata a quella di sapere se, in materia di pena, leggi penali diverse possono essere applicate al Tribunale internazionale.

81. Sembra che il principio della *lex mitior* significhi che se la norma di diritto applicabile al reato commesso dall'accusato è stata modificata, si applica la legge meno severa. La norma di diritto applicabile deve imperativamente avere forza vincolante; è questo un elemento inerente a questo principio. Gli accusati possono beneficiare di una pena più mite soltanto se la norma di diritto ha forza vincolante in quanto hanno un interesse giuridico protetto soltanto se la forbice delle pene deve essere applicata a loro. Pertanto, il principio della *lex mitior* è applicabile soltanto se la norma di diritto che vincola il Tribunale internazionale è sostituita successivamente da un'altra norma avente anch'essa forza vincolante.

82. Il Tribunale internazionale è manifestamente vincolato dal suo Statuto e dal suo Regolamento e può quindi pronunciare una pena detentiva che può andare fino all'ergastolo, come è detto nell'articolo 101 A) del Regolamento e nell'articolo 24 1) dello Statuto. La Camera d'appello fa notare che non è stata apportata alcuna modifica alle norme che governano la determinazione delle pene da parte del Tribunale internazionale.

83. Nella ex-Jugoslavia, l'appellante sarebbe stato condannato soltanto ad una pena detentiva di una durata determinata. La Camera d'appello ricorda che dalla creazione del Tribunale internazionale, un accusato tradotto dinanzi a lui incorre in una pena che può andare fino all'ergastolo.

84. La Camera d'appello ricorda di aver precedentemente concluso nella supremazia del Tribunale internazionale e di aver ritenuto che quest'ultimo non fosse vincolato dalle regole di diritto o dalla tabella delle pene applicate nella ex-Jugoslavia. È tenuto soltanto a prenderle in considerazione. Autorizzare l'applicazione del principio della *lex mitior* al Tribunale internazionale a seguito di una revisione delle leggi della ex-Jugoslavia implicherebbe che gli Stati della ex-Jugoslavia potrebbero rimettere in discussione il potere discrezionale riconosciuto ai giudici del Tribunale internazionale in materia di pena. Adottando una nuova legge nazionale che riduca le pene massime previste per i crimini di cui agli articoli da 2 a 5 dello Statuto, alcuni Stati potrebbero impedire al Tribunale di infliggere ai propri cittadini le pene che si impongono, fatto questo che non quadrerebbe con la supremazia del Tribunale internazionale sancita dall'articolo 9 2) dello Statuto e con la missione generale a lui affidata.

85. In breve, il principio della *lex mitior*, se è correttamente interpretato, si applica allo Statuto del Tribunale internazionale. Di conseguenza, se i poteri conferiti dallo Statuto in materia di pena fossero modificati, il Tribunale internazionale sarebbe allora tenuto ad applicare la pena meno severa. Per quanto riguarda l'articolo 24 1) dello Statuto che dispone che « la Camera di prima istanza ha fatto ricorso alla tabella generale delle pene detentive applicata dai tribunali della ex-Jugoslavia », questo deve essere interpretato secondo gli stessi principi del resto dello Statuto di cui fa parte integrante. Così interpretato, questo articolo rinvia a tutte le leggi applicabili nella ex-Jugoslavia all'epoca di fatti, a prescindere dai cambiamenti intervenuti successivamente.

86. Per questi motivi, il quinto mezzo d'appello è respinto. »

## **IN DIRITTO**

### **I. OGGETTO DELLA CONTROVERSIA E QUESTIONI PRELIMINARI SOLLEVATE DAL GOVERNO**

#### **A. Sulla questione di sapere se la Corte possa esaminare la causa anche dal punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione**

##### ***1. La questione sollevata dal Governo***

42. A titolo preliminare, il Governo contesta la decisione del 13 maggio 2008 con la quale la seconda sezione della Corte ha dichiarato ricevibile il motivo di ricorso relativo all'articolo 6 della Convenzione. Osserva che, precedentemente, nella sua decisione parziale dell'8 settembre 2005, la terza sezione della Corte aveva tra l'altro rigettato un motivo simile a quello

esaminato secondo il punto di vista di questa disposizione. Nelle sue parti pertinenti, il ragionamento della terza sezione è così formulato:

« Il ricorrente allega in seguito una duplice violazione dell'articolo 6 della Convenzione (...). Egli sostiene che la procedura è stata iniqua perché è stato condannato secondo il rito abbreviato e in contumacia.

Per quanto riguarda una prima parte del motivo di ricorso, egli nota che la scelta del procedimento con rito abbreviato aveva comportato la rinuncia ad alcuni diritti garantiti dall'articolo 6. Aggiunge tuttavia che la sua rinuncia non è stata volontaria, ma è stata la conseguenza di un accordo concluso soltanto in vista di una riduzione della pena. Secondo lui, lo Stato convenuto - condannato più volte dalla Corte europea per l'eccessiva durata dei procedimenti - avrebbe instaurato un sistema teso a ricompensare gli accusati che rinunciano alle garanzie fondamentali piuttosto che a procedere ad una riorganizzazione della giustizia.

La Corte nota che è il ricorrente stesso ad aver richiesto l'applicazione del rito abbreviato. Se è vero che la scelta del procedimento con rito abbreviato rende più fragili le garanzie procedurali, rimane comunque il fatto che il ricorrente può rinunciare alle garanzie della procedura ordinaria a condizione che la sua rinuncia sia non equivoca e che tale rinuncia non sia ostacolata da questioni di interesse pubblico (*Kwiatkowska c. Italia* (dec.), n° 52868/99, 30 novembre 2000).

Ora, il ricorrente era senza dubbio in grado di conoscere le conseguenze derivanti dalla sua richiesta di applicazione del rito abbreviato ed ha rinunciato inequivocabilmente ai diritti garantiti dalla procedura ordinaria. La possibilità di beneficiare di una riduzione di pena non può far concludere alla Corte che il ricorrente sia stato costretto a chiedere l'applicazione del rito abbreviato. Del resto, l'articolo 8 del decreto-legge del 2000 gli aveva accordato nello specifico la possibilità di ritornare sulla sua decisione di rinunciare alla procedura ordinaria. Infine, nessun motivo di interesse pubblico si opponeva a tale rinuncia.

La Corte giunge quindi alla conclusione che questa parte del motivo di ricorso è infondata. (...).»

43. Al tempo stesso, la terza sezione aveva deciso di portare il motivo di ricorso basato sulla condanna del ricorrente all'ergastolo a cognizione del Governo, ponendogli una questione in merito al rispetto dei principi garantiti dall'articolo 7 della Convenzione (Il ricorrente si è visto infliggere, in violazione dell'articolo 7 della Convenzione, una pena più severa di quella applicabile all'epoca in cui è stato commesso il reato?». Il dispositivo della decisione parziale dell'8 settembre 2005 è il seguente:

« Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

*Rinvia* l'esame del motivo di ricorso del ricorrente relativo all'articolo 7 della Convenzione;

*Dichiara* il ricorso irricevibile per il resto ».

44. Tuttavia, nella sua decisione finale sulla ricevibilità del 13 maggio 2008, la seconda sezione ha precisato :

« La Corte nota innanzitutto che le doglianze del ricorrente non vertono esclusivamente sulla allegata violazione del principio *nulla poena sine lege*, come sancito dall'articolo 7 della Convenzione, ma riguardano altresì la questione di capire se le disposizioni introdotte con il decreto legge n. 341 del 24 novembre 2000 hanno violato il principio dell'equo processo come garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione. (...)

La Corte ritiene che, alla luce del complesso delle osservazioni presentate dalle parti, questi motivi di ricorso pongano delle serie questioni di fatto e di diritto che non possono essere risolte in questa fase, ma necessitano di un esame nel merito; ne consegue che le doglianze non possono essere dichiarate manifestamente infondate ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Non è stato rilevato nessun altro motivo di inammissibilità. »

45. Secondo il Governo, le due decisioni sopra citate sono in contraddizione tra loro: il motivo di ricorso basato sull'articolo 6 e relativo al fatto che il ricorrente era stato condannato secondo il rito abbreviato è stato respinto con una decisione avverso la quale non era possibile fare ricorso, fatto questo che si concilia male con l'intenzione della Corte di capire se «le disposizioni introdotte con il decreto-legge n° 341 del 24 novembre 2000 abbiano violato i principi del processo equo». Inoltre, prima della dichiarazione di ricevibilità, la cancelleria della Corte non aveva posto al Governo nessuna specifica questione in merito al rispetto dell'articolo 6 della Convenzione, questo fatto aveva impedito al Governo di presentare osservazioni dettagliate sulla ricevibilità e sul merito del motivo di ricorso in questione.

46. Alla luce di quello che precede, il Governo ritiene che l'aspetto relativo all'articolo 6 della Convenzione non possa essere oggetto di un esame nel merito.

## **2. La risposta del ricorrente**

47. Il ricorrente si oppone alla tesi del Governo. Osserva che la Corte è padrona di qualificare giuridicamente i fatti e può decidere di esaminare le doglianze che le vengono sottoposte secondo il punto di vista di più disposizioni della Convenzione.

## **3. La valutazione della Corte**

48. La Grande Camera ricorda in primo luogo che l'ampiezza della sua giurisdizione nelle cause che le vengono sottoposte è delimitata soltanto dalla decisione della camera sulla ricevibilità del ricorso (*Perna c. Italia* [GC], n° 48898/99, § 23, CEDH 2003-V, e *Azinas c. Cipro* [GC], n° 56679/00, § 32, CEDH 2004-III). All'interno del quadro così tracciato, la Grande Camera può trattare qualsiasi questione di fatto o di diritto che insorga nel corso del procedimento che si svolge innanzi ad essa (vedere, fra molte altre, *Philis c. Grecia (n° 1)*, 27 agosto 1991, § 56, serie A n° 209, e *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, § 44 *in fine*, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I).

49. Ora, nella sua decisione parziale dell'8 settembre 2005 sulla ricevibilità del ricorso, la terza sezione della Corte ha dichiarato irricevibili tre motivi basati sull'articolo 6 della Convenzione e, in particolare, relativi a:

a) l'impossibilità per il ricorrente di incontrare il suo avvocato nei locali riservati a tale scopo;

b) la circostanza per la quale il ricorrente non aveva potuto partecipare all'udienza d'appello;

c) l'affermazione del ricorrente secondo la quale la sua scelta del procedimento con il rito abbreviato, che comportava una rinuncia ad alcuni diritti procedurali, non era stata volontaria.

50. La Grande Camera osserva che nessuno di questi motivi è stato in seguito dichiarato ricevibile e che i timori del Governo al riguardo sono privi di fondamento. Questi aspetti del diritto del ricorrente ad un processo equo non fanno quindi parte della « causa » che le viene sottoposta

51. Tuttavia, è opportuno notare che la decisione parziale dell'8 settembre 2005 menzionava anche un quarto motivo di ricorso basato sull'articolo 6, riguardante la condanna del ricorrente all'ergastolo. La terza sezione della Corte aveva ritenuto che questo motivo « si fondeva con quello relativo all'articolo 7 della Convenzione e doveva essere quindi esaminato secondo il punto di vista di quest'ultimo ».

52. Allo stadio della comunicazione del ricorso, le parti sono state quindi invitate a presentare osservazioni sulla questione di sapere se la condanna del ricorrente all'ergastolo avesse violato l'articolo 7 della Convenzione. Ora, nelle sue osservazioni in risposta a quelle del Governo, il ricorrente ha ulteriormente sviluppato i suoi argomenti relativi alla violazione dei principi del processo equo. In particolare, ha allegato che nel momento in cui aveva optato per il giudizio abbreviato, aveva concluso con lo Stato un accordo con il quale rinunciava ad una parte delle sue garanzie procedurali in cambio, in caso di condanna, della sostituzione della pena dell'ergastolo con una condanna a trenta anni di reclusione. Il mancato rispetto da parte dello Stato di questo accordo era secondo lui incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione.

53. La Corte ricorda che ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione, la sua competenza « si estende a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che le vengono sottoposte nelle condizioni previste dagli articoli 33, 34 e 47 » e che « in caso di contestazione sulla competenza della Corte, è la Corte che decide ».

54. Padrona della qualificazione giuridica dei fatti della causa, la Corte non si considera vincolata da quella che viene loro attribuita dai ricorrenti o dai governi. In virtù del principio *jura novit curia*, essa ha ad esempio esaminato d'ufficio più di un motivo di ricorso secondo il punto di vista di un articolo o di un paragrafo non invocato dalle parti, ed anche di una clausola che la Commissione aveva dichiarato irricevibile pur ritenendola sul terreno di un'altra. Un motivo di ricorso si caratterizza con i fatti che denuncia e non con i semplici mezzi o argomenti di diritto invocati (*Powell e Rayner c. Regno Unito*, 21 febbraio 1990, § 29, serie A n° 172, e *Guerra e altri*, succitata, § 44).

55. Ne consegue che ritenendo opportuno esaminare se le disposizioni introdotte dal decreto-legge n° 341 del 24 novembre 2000 avessero anche « violato i principi del processo equo come garantiti dall'articolo 6 § 1 della Convenzione », la seconda sezione della Corte si è limitata a fare uso del suo diritto di qualificare il motivo di ricorso del ricorrente e di esaminarlo secondo il punto di vista di più disposizioni della Convenzione. Tale riqualficazione che, tra l'altro, ha tenuto conto dei nuovi argomenti del ricorrente, non può essere considerata arbitraria. Inoltre, dal momento che il motivo di ricorso relativo alla condanna all'ergastolo del ricorrente non è mai stato respinto, essa non contrasta con il principio secondo il quale la decisione di dichiarare irricevibile un motivo è definitiva e non può essere oggetto di ricorso.

56. Infine, per ciò che riguarda l'argomento del Governo secondo il quale ci sarebbe stata violazione del carattere contraddittorio del procedimento innanzi alla Corte (precedente paragrafo 45), è opportuno notare che le osservazioni del ricorrente e la decisione finale sulla ricevibilità sono state comunicate al Governo. Quest'ultimo ha quindi avuto, innanzi alla Grande Camera, l'opportunità di presentare qualsiasi argomento



per sostenere che il ricorso basato sull'articolo 6 era irricevibile o infondato. A tale proposito, la Grande Camera ricorda che anche dopo la decisione della camera che dichiara ricevibile un ricorso essa può, eventualmente, esaminare le questioni relative alla ricevibilità di quest'ultimo, per esempio ai sensi dell'articolo 35 § 4 *in fine* della Convenzione, che abilita la Corte a «respingere qualsiasi ricorso che considera irricevibile (...) in ogni stato del procedimento », o quando queste questioni sono state unite al merito o ancora quando presentano un interesse nella fase dell'esame di merito (*K. e T. c. Finlandia* [GC], n° 25702/94, §§ 140-141, CEDH 2001-VII, e *Perna*, succitata, §§ 23-24). Così, anche nella fase dell'esame di merito, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 55 del regolamento della Corte, la Grande Camera può ritornare sulla decisione con la quale il ricorso è stato dichiarato ricevibile quando constata che questo avrebbe dovuto essere considerato irricevibile per una delle ragioni elencate nei commi da 1 a 3 dell'articolo 35 della Convenzione (*Azinas*, succitata, § 32).

57. Ne consegue che nulla si oppone al fatto che la Grande Camera esamini la causa che le viene sottoposta anche secondo il punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione. Si deve quindi respingere l'eccezione sollevata dal Governo.

#### **B. Sulla questione di sapere se la seconda sezione della Corte poteva rimettere la causa alla Grande Camera**

58. Il Governo ritiene anche che l'intenzione espressa il 13 maggio 2008 dalla seconda sezione della Corte di rimettere la causa alla Grande Camera si concili male con l'adozione di una decisione finale sulla ricevibilità. Inoltre, quest'ultima decisione sarebbe in contraddizione con la decisione parziale e di natura tale da «pregiudicare la valutazione che la formazione suprema della Corte potrebbe portare sulla causa ».

59. La Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione, «se la causa pendente innanzi ad una camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione (...) la camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande camera». Ora, quando ha espresso la sua intenzione di rimessione, la seconda sezione della Corte non aveva emesso sentenze nel presente ricorso. Inoltre, non spetta alla Grande Camera ritornare sulla questione di sapere se la causa sollevasse «gravi questioni di interpretazione della Convenzione». Del resto, non si comprende come la decisione di dichiarare il ricorso ricevibile potrebbe «pregiudicare la valutazione» della Grande Camera. A tale proposito, è opportuno ricordare che, come sopra sottolineato, quest'ultima può esaminare le questioni relative alla ricevibilità dei motivi di ricorso che le vengono sottoposti (precedente paragrafo 56). Infine, se era del parere che l'intendimento della rimessione non fosse corretto, il Governo avrebbe potuto opporvisi in virtù dell'articolo 30 *in fine* della Convenzione. Ora, dopo aver formulato tale opposizione, il Governo l'ha ritirata spontaneamente (precedente paragrafo 4 *in fine*).

60. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene che le decisioni della seconda sezione di dichiarare il ricorso ricevibile e di rimettere il caso alla Grande Camera siano state adottate conformemente alla Convenzione ed al suo regolamento e non pregiudichino affatto l'ulteriore esame della causa.

## II. SULLA ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

61. Il ricorrente ritiene che la sua condanna all'ergastolo abbia violato l'articolo 7 della Convenzione.

Questa disposizione recita:

« 1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno od internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui reato è stato commesso.

2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.»

### A. L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne formulata dal Governo

62. Il Governo reitera l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne che aveva sollevato innanzi alla camera. Sostiene che il ricorrente non ha invocato innanzi alla Corte di cassazione il principio di non retroattività della legge penale, ma si è limitato ad affermare che ai reati che gli venivano attribuiti non doveva essere applicata la pena dell'ergastolo.

#### 1. *Decisione della camera*

63. Nella sua decisione finale del 13 maggio 2008 sulla ricevibilità del ricorso, la seconda sezione della Corte ha respinto l'eccezione preliminare del Governo osservando che nel ricorso per cassazione il ricorrente aveva sostenuto che non poteva essergli inflitta la sanzione dell'ergastolo; inoltre, nel ricorso straordinario per errore di fatto aveva allegato che questa condanna violava gli articoli 6 e 7 della Convenzione. Alla luce di queste considerazioni, la camera ha concluso che il ricorrente aveva sollevato dinanzi alla Corte di cassazione, almeno in sostanza, i motivi di ricorso che intendeva formulare in seguito a livello internazionale e che aveva fatto un uso normale dei ricorsi che gli erano sembrati efficaci.

#### 2. *Argomenti delle parti*

##### a) Il Governo

64. Il Governo osserva in primo luogo che, nella sua decisione parziale dell'8 settembre 2005 sulla ricevibilità del ricorso, la terza sezione, riassumendo gli argomenti del ricorrente quanto alla allegata violazione dell'articolo 7 della Convenzione, si era espressa come segue:

« Dopo aver affermato che nella fattispecie la procura non ha neanche potuto fare appello perché l'articolo 443 del codice di procedura penale attribuisce questa possibilità soltanto a seguito di condanna da parte del giudice delle indagini preliminari dopo modifica del capo d'accusa, il ricorrente - che nel suo ricorso per cassazione avverso la sentenza della corte d'assise d'appello su questo punto non ha presentato mezzi - nota che alla fine è stato condannato ad una pena che non era prevista al momento in cui ha accettato di essere giudicato secondo il rito abbreviato.. »

65. Secondo il Governo, non si capisce come il ricorrente abbia potuto sollevare « almeno in sostanza » il suo motivo di ricorso relativo all'articolo 7 se non ha presentato mezzi di cassazione in merito al fatto che gli era stata inflitta una pena più grave di quella prevista al momento in cui aveva

accettato di essere giudicato secondo il rito abbreviato. Respingendo l'eccezione di mancato esaurimento, la seconda sezione avrebbe quindi contraddetto la constatazione fatta dalla terza sezione nella sua decisione parziale.

66. Inoltre, gli argomenti invocati dal ricorrente innanzi alla Corte di cassazione attenevano alla natura dei fatti che gli venivano ascritti, alle modalità con cui erano stati commessi i delitti, alle circostanze aggravanti o attenuanti, al suo stato di salute fisica e psichica. Si trattava quindi di elementi che non avevano alcun nesso con la presunta ingiusta applicazione del decreto-legge n° 341 del 2000. Lo stesso vale per quello che riguarda il ricorso straordinario per errore di fatto introdotto dal ricorrente che verteva, essenzialmente, sulla presunta illegittimità della decisione che lo giudicava in contumacia in appello. Il ricorrente ha invece dimenticato di invocare innanzi all'alta giurisdizione italiana l'articolo 2 comma 3 del CP, ai sensi del quale, se la legge vigente al momento in cui il reato è stato commesso e le leggi successive sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'accusato (precedente paragrafo 32).

**b) Il ricorrente**

67. Il ricorrente concorda con la decisione della camera.

**3. Valutazione della Corte**

**a) Principi generali**

68. La Corte ricorda che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne si propone di fornire agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o di correggere le violazioni allegate contro di loro prima che queste le vengano sottoposte (vedere, fra molte altre, *Remli c. Francia*, 23 aprile 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, e *Selmouni c. Francia* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Questa regola si basa sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione – e con il quale essa presenta strette affinità –, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione allegata (*Kudła c. Polonia* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI). In questo modo essa costituisce un aspetto importante del principio che vuole che il meccanismo di salvaguardia instaurato dalla Convenzione assuma un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo (*Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 65, *Recueil* 1996-IV).

69. La regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne deve essere applicata con una certa elasticità e senza eccessivi formalismi. Al tempo stesso, essa obbliga, per principio, a sollevare innanzi alle giurisdizioni nazionali competenti, almeno in sostanza, nelle forme e nei termini prescritti dal diritto interno, i motivi che in seguito si intende far valere a livello internazionale (vedere, fra molte altre, *Fressoz e Roire c. Francia* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I, e *Azinas*, succitata, § 38).

70. Tuttavia, l'obbligo derivante dall'articolo 35 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente effettivi, sufficienti e accessibili (*Sofri e altri c. Italia* (dec.), n° 37235/97, CEDH 2003-VIII). In particolare, la Convenzione prescrive soltanto l'esaurimento dei ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni incriminate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non soltanto in teoria ma anche in pratica, senza che manchino loro l'effettività e l'accessibilità volute (*Dalia c. Francia*, 19 febbraio 1998,

§ 38, *Recueil* 1998-I). Inoltre, secondo i « principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti », alcune particolari circostanze possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne per lui disponibili (*Aksoy c. Turchia*, 18 dicembre 1996, § 52, *Recueil* 1996-VI). Tuttavia, il semplice fatto di nutrire dubbi sulle prospettive di un esito positivo di un dato ricorso, che non è con ogni evidenza votato all'insuccesso, non costituisce una valida ragione per giustificare la mancata utilizzazione di ricorsi interni (*Brusco c. Italia* (dec.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX, e *Sardinas Albo c. Italia* (dec.), n° 56271/00, CEDH 2004-I).

71. Infine, l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, ossia che era accessibile, era possibile offrire al ricorrente la correzione di quanto contestato nei suoi motivi di ricorso e presentava ragionevoli prospettive di un esito positivo (*Akdivar et altri*, succitata, § 68, e *Sejdovic c. Italia* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II).

**b) Applicazione di questi principi al caso di specie**

72. La Corte rileva innanzitutto che, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo (precedenti paragrafi 64-65), nella sua decisione parziale sulla ricevibilità del ricorso, la terza sezione non ha esaminato anticipatamente la questione di sapere se vi era stato esaurimento delle vie di ricorso interne. In effetti, nell'esposizione degli argomenti del ricorrente secondo il punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione, essa si è limitata a fare una breve osservazione sulla mancanza di mezzi di ricorso su un punto specifico. E' anche opportuno notare che essa ha di fatto deciso di portare questo motivo di ricorso a conoscenza del Governo. Questa decisione non si concilia con la tesi del Governo per la quale questo motivo di ricorso sarebbe da respingere per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 35 § 1 della Convenzione.

73. Per quanto riguarda la questione di sapere se vi sia stato esaurimento, la Corte osserva che, nel suo appello contro la condanna in primo grado, il ricorrente ha domandato a titolo principale di essere prosciolto per mancanza dell'elemento intenzionale nel suo comportamento o per incapacità di intendere e di volere al momento in cui ha commesso i reati. A titolo sussidiario, ha chiesto una riduzione di pena (precedente paragrafo 16). Nel suo ricorso per cassazione, ha contestato di essere stato condannato in contumacia, ha reiterato i suoi argomenti relativi alla mancanza di dolo ed al suo stato mentale, ha contestato una circostanza aggravante e domandato che gli fossero concesse le circostanze attenuanti (precedenti paragrafi 22-23).

74. Secondo la Corte, il ricorrente ha presentato, nelle forme previste dal diritto italiano, i mezzi tesi a sostenere, tra l'altro, che la pena che gli era stata inflitta era eccessiva. Non ha invece contestato, nel suo appello o nel suo ricorso per cassazione, la presunta applicazione retroattiva del decreto-legge n° 341 del 2000. Il Governo lo sottolinea a giusto titolo (precedente paragrafo 66). E' vero che alcuni argomenti tesi a sostenere che l'applicazione a suo sfavore del citato decreto-legge violava gli articoli 6 e 7 della Convenzione sono stati presentati dall'interessato nell'ambito del suo ricorso straordinario per errore di fatto (precedente

paragrafo 25); resta comunque il fatto che quest'ultimo è una via di ricorso tesa ad ottenere, a titolo eccezionale, la riapertura di una procedura terminata con una decisione diventata definitiva in virtù di un manifesto errore di fatto commesso dalla Corte di cassazione. Non permetteva quindi di poter rimediare alle doglianze del ricorrente fondate sulla incompatibilità tra le disposizioni del decreto-legge n° 341 del 2000 ed i suoi diritti convenzionali (vedere, *mutatis mutandis*, *Çinar c. Turchia* (dec.), n° 28602/95, 13 novembre 2003).

75. Resta tuttavia da verificare se eventuali mezzi di appello o di cassazione che il ricorrente avrebbe potuto formulare in merito alla presunta applicazione retroattiva della sanzione dell'ergastolo ed alle sue ripercussioni negative sull'equità della procedura avessero delle probabilità di successo. A tale proposito, il decreto-legge n° 341 del 2000 aveva forza di legge nel sistema giuridico italiano e i giudici d'appello e di cassazione dovevano applicarlo ai procedimenti pendenti innanzi ad essi. Occorre anche ricordare che, nel citato sistema, un individuo non può accedere direttamente alla Corte costituzionale per invitarla a verificare la costituzionalità di una legge: soltanto l'autorità giudiziaria che giudica il merito di una causa ha la facoltà di adirla, su richiesta di una delle parti o d'ufficio. Pertanto, tale domanda non può costituire un ricorso di cui la Convenzione esige l'esaurimento (*Brozicek c. Italia*, 19 dicembre 1989, § 34, serie A n° 167, e *C.I.G.L. e Cofferati c. Italia*, n° 46967/07, § 48, 24 febbraio 2009).

76. La Corte osserva che il Governo sostiene che il ricorrente avrebbe potuto invocare l'articolo 2 comma 3 del CP, che sancisce il principio della retroattività della legge penale più favorevole all'accusato (precedenti paragrafi 32 e 66). Tuttavia, pur volendo supporre che tale principio potesse essere applicato alle disposizioni del CPP, è opportuno notare che il succitato articolo 2 è soltanto una disposizione di una legge ordinaria contenuta in un codice adottato nel 1930. Nel diritto italiano, le leggi più recenti possono, in linea generale, derogare alle leggi anteriori. Ora, il Governo non ha allegato che tale regola non dovesse essere applicata al caso di specie e ha omesso di spiegare perché una nuova legge successiva, quale il decreto-legge n° 341 del 2000, non potesse legittimamente derogare all'articolo 2 del CP. Inoltre, non ha prodotto alcun esempio di casi in cui questa norma sarebbe stata invocata con esito positivo in una situazione simile a quella del ricorrente. Il Governo non ha neanche provato che era possibile ottenere la non applicazione del decreto-legge in questione in ragione della sua eventuale incompatibilità con la Convenzione.

77. Alla luce di quello che precede, la Corte ritiene che il Governo non abbia dimostrato che i ricorsi di cui il ricorrente si sarebbe potuto avvalere per contestare l'applicazione del decreto-legge n° 341 del 2000 avessero probabilità di successo.

78. Ne consegue che l'eccezione preliminare del mancato esaurimento del Governo non può essere accolta.

## **B. Il merito del motivo di ricorso**

### ***1. Argomenti delle parti***

79. Il ricorrente sostiene che l'articolo 7 della Convenzione è stato violato per tre diverse ragioni, esposte qui di seguito.

**a) Presunta applicazione retroattiva della legge penale**

*i) Tesi del ricorrente*

80. Il ricorrente nota in primo luogo che, secondo la giurisprudenza interna (vedere Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza del 6 marzo 1992 *Merletti*), l'articolo 442 del CPP, che indica la pena da infliggere in caso di adozione della procedura con rito abbreviato, nonostante il suo inserimento nel CPP, è una disposizione di diritto penale materiale. In effetti, a differenza delle norme esaminate dalla Grande Camera nella causa *Kafkaris c. Cipro* (n° 21906/04, 12 febbraio 2008), questa clausola non avrebbe ad oggetto la procedura di esecuzione della pena, ma la determinazione di quest'ultima. Dovrebbe quindi essere considerata come una « legge penale » nel senso dell'articolo 7 della Convenzione.

81. Il ricorrente sottolinea che l'ultima udienza innanzi al GUP di Roma è iniziata il 24 novembre 2000 alle ore 10:19 (precedente paragrafo 12). Il GUP ha pronunciato la sua sentenza immediatamente dopo l'udienza. Lo stesso giorno, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale ed è entrato in vigore il decreto-legge n° 341. La Gazzetta ufficiale è apparsa nel pomeriggio (precedente paragrafo 33). Il ricorrente deduce che, quando il GUP ha pronunciato la sua sentenza, il decreto-legge n° 341 del 2000 non era ancora in vigore e non poteva essere conosciuto.

82. Il ricorrente ritiene quindi di essere stato vittima di un'applicazione retroattiva della legge penale, in quanto è stato dapprima condannato a 30 anni di reclusione poi, in applicazione del decreto-legge n° 341 del 2000, alla pena dell'ergastolo.

*ii) Argomenti del Governo*

83. Il Governo si oppone a questa tesi, ricordando che l'articolo 7 della Convenzione si limita a vietare qualsiasi applicazione retroattiva del diritto penale rispetto « al momento in cui il reato è stato commesso ». Osserva che le disposizioni del CP che puniscono i reati per i quali è stato condannato il ricorrente non sono state modificate dopo il 2 settembre 1999, data in cui sono stati commessi i crimini. In particolare nota che questi crimini erano punibili con l'ergastolo con isolamento diurno e che la pena imposta dalle autorità giudiziarie nazionali non ha superato questo limite.

84. Quanto alle disposizioni del CPP, queste non dovrebbero essere comprese nella nozione di « pena » nel senso dell'articolo 7. In effetti, sarebbe inadeguato permettere ad una persona di valutare le conseguenze del crimine che potrebbe commettere calcolando anche le riduzioni di pena di cui potrebbe beneficiare in funzione delle sue scelte procedurali. Tale approccio impedirebbe di modificare il CPP. Il principio *nullum crimen sine lege* riguarda soltanto le norme di diritto penale materiale, mentre le norme procedurali sono normalmente retroattive perché sono disciplinate dal principio *tempus regit actum*. Concludere diversamente significherebbe accordare una riduzione di pena in seguito ad ogni abrogazione o modificazione delle norme del CPP. Peraltro, la circostanza per la quale, a differenza dell'articolo 6, che si applica alla « materia penale », l'articolo 7 della Convenzione si riferisce al « reato », dimostrerebbe che quest'ultima disposizione riguarda unicamente il diritto penale e non le norme di procedura.

85. Ad ogni modo, nel caso di specie non vi sarebbe stata alcuna applicazione retroattiva delle norme procedurali a scapito del ricorrente. Il

Governo osserva al riguardo che nel momento in cui sono stati commessi i crimini (2 settembre 1999), la legge non prevedeva la possibilità di chiedere il giudizio abbreviato quando i fatti ascritti erano puniti con l'ergastolo. Questa possibilità è stata introdotta soltanto con la legge n° 479 del 16 dicembre 1999. Poiché la ragion d'essere del principio sancito dall'articolo 7 della Convenzione è quella di far conoscere al delinquente gli atti che coinvolgono la sua responsabilità penale e le pene alle quali si espone, sarebbe inaccettabile che un individuo possa prendere decisioni in materia di commissione di crimini avuto anche riguardo agli sviluppi successivi a quelli del reato.

**b) Allegata violazione del principio di retroattività della legge penale più mite**

*i) Tesi del ricorrente*

86. Il ricorrente sostiene che l'articolo 7 della Convenzione garantisce non soltanto la non retroattività della legge penale, ma anche il principio - previsto in modo esplicito dall'articolo 15 del Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici, dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 9 della Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo (precedenti paragrafi 35-37) - secondo il quale, se la legge in vigore al momento in cui è stato commesso il reato e le leggi successive sono diverse, occorre applicare quella più favorevole all'accusato. Pertanto, questa disposizione sarebbe violata ogni volta che i tribunali applicano una pena più severa di quella prevista dalla legge in vigore in un qualsiasi momento compreso tra la commissione del reato e la pronuncia della sentenza. Su questo punto il ricorrente fa riferimento all'opinione dissenziente del giudice Popović allegata alla sentenza *Achour c. Francia* ([GC], n° 67335/01, CEDH 2006-..).

87. L'interessato sottolinea che nel caso di specie, il CPP, come modificato dalla legge n° 479 del 1999, a partire dal 2 gennaio 2000 prevedeva che, quando il rito abbreviato veniva adottato per reati punibili con l'ergastolo (con o senza isolamento), questa pena fosse sostituita con 30 anni di reclusione. Tuttavia, il decreto-legge n° 341 del 2000 ha introdotto una modifica della sanzione, sfavorevole all'accusato, che imponeva di infliggere l'ergastolo senza isolamento. Pertanto, a seguito di un ricorso per cassazione del procuratore generale, la pena pronunciata in prima istanza è stata aggravata e trasformata in ergastolo. Questa sanzione non era prevista dalla legge in vigore al momento in cui l'accusato ha accettato di essere giudicato secondo il rito abbreviato.

88. Il ricorrente ritiene che l'applicazione retroattiva di una disposizione che prevede una « pena più severa » non può essere giustificata con la circostanza che il legislatore italiano ha qualificato il decreto-legge n° 341 del 2000 come « legge di interpretazione autentica ». Concludere diversamente sarebbe incompatibile con il principio della preminenza del diritto. Inoltre, il decreto-legge in questione non avrebbe fornito alcuna interpretazione del CPP, le cui disposizioni erano chiare; queste erano interpretate in modo tale che i termini « condanna all'ergastolo » indicassero qualsiasi pena detentiva a vita, con o senza isolamento diurno. In realtà, il legislatore sarebbe ricorso ad un sotterfugio per modificare le norme che disciplinano la determinazione della pena nell'ambito del rito abbreviato. Ciò sarebbe dimostrato da numerose critiche di cui il decreto-legge n° 341 è stato oggetto al momento della sua conversione in legge.

*ii) Argomenti del Governo*

89. Il Governo si oppone a questa tesi. Esso ricorda che, a differenza dell'articolo 15 del Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici, l'articolo 7 della Convenzione non enuncia il diritto ad un'applicazione retroattiva della legge penale più mite.

**c) Allegata mancanza di chiarezza della legge in base alla quale è stata inflitta la pena dell'ergastolo**

*i) Tesi del ricorrente*

90. Il ricorrente osserva che se si accettasse la tesi del Governo secondo la quale l'articolo 442 del CPP, come modificato dalla legge n° 479 del 1999, era una disposizione poco chiara che necessitava di una interpretazione ufficiale, si dovrebbe concludere per una violazione della Convenzione per mancanza di chiarezza e prevedibilità della legge penale. Questo sarebbe provato dalla circostanza che, nel suo caso, il GUP ha interpretato questo testo nel senso che la pena da infliggere era quella di 30 anni di reclusione, mentre la corte d'assise d'appello, grazie « alla interpretazione autentica » fornita dal Governo, ha ritenuto che bisognasse applicare l'ergastolo.

*ii) Argomenti del Governo*

91. Il Governo ritiene che il decreto-legge n° 341 del 2000 era una vera legge di interpretazione, ossia un testo teso a risolvere una questione controversa in diritto interno, sulla quale le autorità giudiziarie nazionali avevano deciso in maniera diversa.

**2. Valutazione della Corte**

**a) Interpretazione dell'articolo 7 della Convenzione nella giurisprudenza della Corte**

*i) Principio nullum crimen, nulla poena sine lege*

92. La garanzia sancita dall'articolo 7, elemento sostanziale della preminenza del diritto, occupa un posto fondamentale nel sistema di tutela della Convenzione, come dimostra il fatto che l'articolo 15 non prevede alcuna deroga ad essa in tempo di guerra o di altro pericolo pubblico. Come deriva dal suo oggetto e dal suo scopo, essa deve essere interpretata e applicata in modo da garantire una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (*S.W. e C.R. c. Regno Unito*, 22 novembre 1995, § 34 e § 32 rispettivamente, serie A nn. 335-B e 335-C, e *Kafkaris*, già cit., § 137).

93. L'articolo 7 § 1 della Convenzione non si limita a vietare l'applicazione retroattiva del diritto penale a svantaggio dell'imputato. Esso sancisce anche, più in generale, il principio della legalità dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Se, in particolare, è vietato estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, precedentemente, non costituivano dei reati, esso impone inoltre di non applicare la legge penale in maniera estensiva a svantaggio dell'imputato, ad esempio per analogia (v., tra le altre, *Coëme e altri c. Belgio*, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 145, CEDU 2000-VII).



94. Ne consegue che la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando la persona sottoposta a giudizio può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente e, se necessario, con l'aiuto dell'interpretazione che ne viene data dai tribunali, quali atti e omissioni implicano la sua responsabilità penale (*Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, § 52, serie A n. 260-A, *Achour*, già cit., § 41, e *Sud Fondi Srl e altri c. Italia*, n. 75909/01, § 107, 20 gennaio 2009).

95. La Corte ha dunque il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo all'azione penale e alla condanna, esisteva una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non ha superato i limiti fissati da tale disposizione (*Coëme e altri*, già cit., § 145, e *Achour*, già cit., § 43).

#### ii) *Nozione di «pena»*

96. La nozione di «pena» contenuta nell'articolo 7 § 1 della Convenzione possiede, come quella di «diritti e obblighi di natura civile» e di «accusa in materia penale» di cui all'articolo 6 § 1, una portata autonoma (v., in particolare, per quanto riguarda i «diritti di natura civile», *X c. Francia*, 31 marzo 1992, § 28, serie A n. 234-C, e, per quanto riguarda le «accuse in materia penale», *Demicoli c. Malta*, 27 agosto 1991, § 31, serie A n. 210). Per rendere efficace la tutela offerta dall'articolo 7, la Corte deve rimanere libera di andare oltre le apparenze e di valutare essa stessa se una particolare misura si traduca nel merito in una «pena» ai sensi di tale disposizione (*Welch c. Regno Unito*, 9 febbraio 1995, § 27, serie A n. 307-A).

97. Il testo dell'articolo 7 § 1, seconda frase, indica che il punto di partenza di qualsiasi valutazione dell'esistenza di una pena consiste nel determinare se la misura in questione viene imposta a seguito di una condanna per un «reato». Altri elementi possono essere giudicati pertinenti al riguardo: la natura e lo scopo della misura in questione, la sua qualificazione nel diritto interno, le procedure associate alla sua adozione, nonché la sua gravità (*Welch*, già cit., § 28).

98. Nella loro giurisprudenza la Commissione e la Corte hanno stabilito una distinzione tra una misura che costituisce in sostanza una «pena» e una misura relativa all'«esecuzione» o all'«applicazione» della «pena». In virtù di tale distinzione, una misura emessa allo scopo di rinviare una pena o di disporre un cambiamento nel sistema di liberazione condizionale non fa parte integrante della «pena» ai sensi dell'articolo 7 (*Kafkaris*, già cit., § 142).

#### iii) *Prevedibilità della legge penale*

99. La nozione di «diritto» («*law*») utilizzata nell'articolo 7 corrisponde a quella di «legge» che compare in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto di origine sia legislativa che giurisprudenziale ed implica delle condizioni qualitative, tra cui quella dell'accessibilità e della prevedibilità (*Kokkinakis*, già cit., §§ 40-41, *Cantoni c. Francia*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil* 1996-V, *Coëme e altri*, già cit., § 145, e *E.K. c. Turchia*, n. 28496/95, § 51, 7 febbraio 2002).

100. Anche a causa del carattere generale delle leggi, il testo di queste ultime non può presentare una precisione assoluta. Una delle tecniche-tipo di regolamentazione consiste nel ricorrere a categorie generali piuttosto che a liste esaustive. Molte leggi si servono anche, per forza di cose, di formule

più o meno vaghe la cui interpretazione e applicazione dipendono dalla pratica (*Cantoni*, già cit., § 31, e *Kokkinakis*, già cit., § 40). Pertanto, in qualsiasi ordinamento giuridico, per quanto chiaro possa essere il testo di una disposizione di legge, ivi compresa una disposizione di diritto penale, esiste inevitabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria. Bisognerà sempre chiarire i punti oscuri e adattarsi ai cambiamenti di situazione. Inoltre, la certezza, benché fortemente auspicabile, è spesso accompagnata da un'eccessiva rigidità; il diritto deve invece sapersi adattare ai cambiamenti di situazione.

101. La funzione decisionale affidata alle giurisdizioni serve precisamente a dissipare i dubbi che potrebbero sussistere per quanto riguarda l'interpretazione delle norme (*Kafkaris*, già cit., § 141). Del resto è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte di diritto, contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale (*Kruslin c. Francia*, 24 aprile 1990, § 29, serie A n. 176-A). Non si può interpretare l'articolo 7 della Convenzione nel senso che esso vieta la graduale chiarificazione delle norme in materia di responsabilità penale mediante l'interpretazione giudiziaria da una causa all'altra, a condizione che il risultato sia coerente con la sostanza del reato e ragionevolmente prevedibile (*Streletz, Kessler e Krenz c. Germania* [GC], n. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 50, CEDU 2001-II).

102. La portata della nozione di prevedibilità dipende in larga misura dal contenuto del testo in questione, dall'ambito che esso ricopre e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità di una legge non si oppone a che la persona interessata sia portata a ricorrere a consigli illuminati per valutare, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un atto determinato (*Achour*, già cit., § 54).

103. Nel 1978 la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che, a differenza dell'articolo 15 § 1 *in fine* del Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici, l'articolo 7 della Convenzione non sanciva il diritto di beneficiare dell'applicazione di una pena meno severa prevista da una legge posteriore al reato (*X c. Germania*, n. 7900/77, decisione della Commissione del 6 marzo 1978, *Décisions et Rapports* (DR) 13, pp. 70-72). Pertanto, essa ha dichiarato manifestamente infondato il motivo di ricorso di un ricorrente che affermava che, dopo la loro perpetrazione, una parte dei reati di cui era imputato erano stati oggetto di una depenalizzazione. Questa giurisprudenza è stata ripresa dalla Corte, che ha ricordato che l'articolo 7 non prevede il diritto all'applicazione di una legge penale più favorevole (*Le Petit c. Regno Unito* (dec.), n. 35574/97, 5 dicembre 2000, e *Zaprianov c. Bulgaria* (dec.), n. 41171/98, 6 marzo 2003).

104. Senza che la Corte sia formalmente tenuta a seguire le proprie decisioni anteriori, è nell'interesse della sicurezza giuridica, della prevedibilità e dell'eguaglianza davanti alla legge che essa non si discosta senza un valido motivo dai propri precedenti (v., ad esempio, *Chapman c. Regno Unito* [GC], n. 27238/95, § 70, CEDU 2001-I). Tuttavia, poiché la Convenzione è anzitutto un meccanismo di tutela dei diritti dell'uomo, la Corte deve tenere conto dell'evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale e reagire, ad esempio, al consenso che potrebbe emergere per quanto riguarda il livello di protezione da raggiungere (v., tra le altre, *Cossey c. Regno Unito*, 27 settembre 1990, §

35, serie A n. 184, e *Stafford c. Regno Unito* [GC], n. 46295/99, §§ 67-68, CEDU-2002-IV). È di fondamentale importanza che la Convenzione venga interpretata e applicata in modo tale da renderne le garanzie concrete e effettive, e non teoriche e illusorie. Se la Corte non adottasse un approccio dinamico ed evolutivo, un tale atteggiamento rischierebbe di ostacolare qualsiasi riforma o miglioramento (*Stafford*, già cit., § 68, e *Christine Goodwin c. Regno Unito* [GC], n. 28957/95, § 74, CEDU 2002-VI).

105. La Corte considera che è trascorso molto tempo da quando è stata pronunciata la decisione *X c. Germania* sopra citata e che, durante questo tempo, sono intervenuti importanti sviluppi a livello internazionale. In particolare, oltre all'entrata in vigore della Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo, il cui articolo 9 sancisce la retroattività della legge prevedendo l'applicazione di una pena meno severa eventualmente decretata dopo la perpetrazione del reato (paragrafo 36 *supra*), è opportuno segnalare la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il testo dell'articolo 49 § 1 di quest'ultima si discosta – e ciò non può che essere deliberato (v., *mutatis mutandis*, *Christine Goodwin*, già cit., § 100 *in fine*) – da quello dell'articolo 7 della Convenzione in quanto precisa che «se, posteriormente a tale reato, la legge prevede una pena più lieve, quest'ultima dovrà essere applicata» (paragrafo 37 *supra*). Nella causa *Berlusconi e altri*, la Corte di giustizia delle Comunità europee, la cui giurisprudenza è stata confermata dalla Corte di cassazione francese (paragrafo 39 *supra*), ha ritenuto che questo principio facesse parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (paragrafo 38 *supra*). Infine, l'applicabilità della legge penale meno severa è stata iscritta nello statuto della Corte penale internazionale e affermata nella giurisprudenza del TPIY (paragrafi 40 e 41 *supra*).

106. La Corte ne deduce che, dalla decisione *X c. Germania*, si è progressivamente formato un consenso a livello europeo e internazionale per considerare che l'applicazione della legge penale che prevede una pena meno severa, anche posteriormente alla perpetrazione del reato, è divenuta un principio fondamentale del diritto penale. È altresì significativo che la legislazione dello Stato interessato riconosca questo principio dal 1930 (v. l'articolo 2 § 3 del CP, citato al paragrafo 32 *supra*).

107. Certo, l'articolo 7 della Convenzione non fa espressamente menzione dell'obbligo, per gli Stati contraenti, di far beneficiare l'imputato di un cambiamento legislativo intervenuto dopo la perpetrazione del reato. È proprio sulla base di questo argomento, legato al testo della Convenzione, che la Commissione ha rigettato il motivo di ricorso del ricorrente nella causa *X c. Germania*. Tuttavia, tenuto conto degli sviluppi sopra menzionati, la Corte non può considerare questo argomento come determinante. Del resto, essa osserva che vietando di infliggere una «pena più severa di quella che era applicabile nel momento in cui è stato commesso il reato», il paragrafo 1 *in fine* dell'articolo 7 non esclude che l'imputato possa beneficiare di una pena meno grave, prevista dalla legislazione posteriore al reato.

108. Agli occhi della Corte, è coerente con il principio della preminenza del diritto, di cui l'articolo 7 costituisce un elemento essenziale, aspettarsi che il giudice di merito applichi ad ogni atto punibile la pena che il legislatore ritiene proporzionata. Infliggere una pena più severa solo perché essa era prevista al momento della perpetrazione del reato si tradurrebbe in

una applicazione a svantaggio dell'imputato delle norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo. Ciò equivarrebbe inoltre a ignorare i cambiamenti legislativi favorevoli all'imputato intervenuti prima della sentenza e continuare a infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive. La Corte osserva che l'obbligo di applicare, tra molte leggi penali, quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato, si traduce in una chiarificazione delle norme in materia di successione delle leggi penali, il che soddisfa a un altro elemento fondamentale dell'articolo 7, ossia quello della prevedibilità delle sanzioni.

109. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che sia necessario ritornare sulla giurisprudenza stabilita dalla Commissione nella causa *X c. Germania* e considerare che l'articolo 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa. Questo principio si traduce nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato.

**c) Sulla questione di stabilire se l'articolo 442 del CPP contiene delle disposizioni di diritto penale materiale**

110. La Corte ricorda che le norme in materia di retroattività contenute nell'articolo 7 della Convenzione si applicano solo alle disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono; in compenso, in altre cause, la Corte ha ritenuto ragionevole l'applicazione, da parte dei giudici interni, del principio *tempus regit actum* per quanto riguarda le norme processuali (v., a proposito di una nuova regolamentazione dei termini per la presentazione di un ricorso, *Mione c. Italia* (dec.), n. 7856/02, 12 febbraio 2004, e *Rasnik c. Italia* (dec.), n. 45989/06, 10 luglio 2007; v. anche *Martelli c. Italia* (dec.), n. 20402/03, 12 aprile 2007, relativa all'attuazione di una legge contenente nuove norme in materia di valutazione delle prove, e *Coëme e altri*, già cit., §§ 147-149, relativa all'applicazione immediata ai procedimenti in corso delle leggi di modifica delle norme in materia di prescrizione). È dunque opportuno determinare se il testo che nel caso di specie è stato oggetto delle modifiche legislative controverse, ossia l'articolo 442 § 2 del CPP, contenesse delle disposizioni di diritto penale materiale, in particolare delle disposizioni che influiscono sulla severità della pena da infliggere.

111. La Corte osserva che l'articolo 442 sopra citato fa parte del CPP, le cui disposizioni regolano normalmente la procedura da seguire per perseguire e giudicare i reati. Tuttavia, la qualifica nel diritto interno del testo di legge interessato non può essere determinante. In effetti, se è vero che gli articoli 438 e 441 - 443 del CPP descrivono il campo di applicazione e le fasi processuali del giudizio abbreviato, rimane comunque il fatto che il paragrafo 2 dell'articolo 442 è interamente dedicato alla severità della pena da infliggere quando il processo si è svolto secondo questa procedura semplificata. In particolare, all'epoca in cui il ricorrente ha commesso i reati, tale disposizione prevedeva che, in caso di condanna, la pena fissata dal giudice era ridotta di un terzo. La legge n. 479 del 1999, entrata in vigore prima dell'udienza preliminare del processo del ricorrente, ha poi precisato che la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta (paragrafo 29 *supra*).

112. Senza alcun dubbio le sanzioni menzionate all'articolo 442 § 2 del CPP sono state imposte a seguito di una condanna per un «reato» (*Welch*, già cit., § 28), erano definite «penali» nel diritto interno ed avevano uno scopo al tempo stesso repressivo e dissuasivo. Inoltre, esse costituivano la «pena» inflitta per i fatti ascritti all'imputato, e non delle misure riguardanti l'«esecuzione» o l'«applicazione» di quest'ultima (*Kafkaris*, già cit., § 142).

113. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che l'articolo 442 § 2 del CPP sia una disposizione di diritto penale materiale riguardante la severità della pena da infliggere in caso di condanna secondo il rito abbreviato. Essa ricade dunque nel campo di applicazione dell'ultimo capoverso dell'articolo 7 § 1 della Convenzione.

**d) Sulla questione di stabilire se il ricorrente ha beneficiato dell'applicazione della legge penale meno severa.**

114. Il ricorrente non contesta che, al momento in cui ha commesso i reati (il 2 settembre 1999), i fatti ascrittigli erano punibili con la pena dell'ergastolo con isolamento diurno e che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 1991 (paragrafo 28 *supra*), questa circostanza impediva l'adozione del giudizio abbreviato.

115. Tuttavia, questo ostacolo è stato soppresso quattro mesi dopo, il 2 gennaio 2000, quando il procedimento penale intentato contro il ricorrente era pendente nella fase delle indagini preliminari, grazie all'entrata in vigore della legge n. 479 del 1999. Come osservato in precedenza, l'articolo 30 di tale legge ha modificato l'articolo 442 del CPP, per indicare che, in caso di condanna all'esito di un processo tenuto secondo il giudizio abbreviato, «la pena dell'ergastolo è sostituita con quella della reclusione di anni trenta» (paragrafo 29 *supra*). Considerato il fatto che, su richiesta del ricorrente, il GUP ha poi accettato di applicare il giudizio abbreviato (paragrafi 11 e 12 *supra*), la Corte ritiene che l'articolo 30 della legge n. 479 del 1999 si traduce in una disposizione penale posteriore che prevede una pena meno severa. L'articolo 7 della Convenzione, così come interpretato nella presente sentenza (paragrafo 109 *supra*), imponeva dunque di farne beneficiare il ricorrente.

116. Del resto, questo è il risultato a cui è giunto il giudice di primo grado. In effetti, con sentenza in data 24 novembre 2000, il GUP di Roma ha condannato il ricorrente a trent'anni di reclusione, applicandogli la riduzione di pena prevista dall'articolo 442 § 2 del CPP come modificato dalla legge n. 479 del 1999 (paragrafo 13 *supra*).

117. Tuttavia, tale applicazione in favore dell'imputato di una disposizione che prevede una pena meno severa, entrata in vigore dopo la perpetrazione dei reati, è stata invalidata dalla corte d'appello di Roma e dalla Corte di cassazione. Queste due giurisdizioni hanno ritenuto che fosse necessario applicare il decreto-legge n. 341 del 2000, che precisava che, in caso di concorso di reati, se era opportuno – come nel caso del ricorrente – infliggere la pena dell'ergastolo con isolamento diurno, questa veniva sostituita non dalla pena della reclusione di anni trenta, ma da quella dell'ergastolo semplice (paragrafi 19-21, 24, 30 e 31 *supra*).

118. La Corte non può sottoscrivere la tesi del Governo secondo la quale il decreto-legge n. 341 del 2000 non era un testo contenente una nuova regolamentazione della pena applicabile nell'ambito del giudizio abbreviato, ma una legge di interpretazione della normativa anteriore (paragrafo 91

*supra*). Al riguardo, essa osserva che, così come modificato dalla legge n. 479 del 1999, l'articolo 442 § 2 del CPP non presentava alcuna ambiguità particolare; esso indicava chiaramente che la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta, e non faceva distinzioni tra la condanna all'ergastolo con o senza isolamento diurno. Inoltre, il Governo non ha prodotto esempi di conflitti giurisprudenziali ai quali l'articolo 442 sopra citato avrebbe presumibilmente dato luogo.

119. Di conseguenza, al ricorrente è stata inflitta una pena più severa di quella prevista dalla legge che, tra le leggi entrate in vigore nel periodo compreso tra la perpetrazione del reato e la pronuncia della sentenza definitiva, gli era più favorevole.

**e) Conclusione**

120. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che lo Stato convenuto non abbia adempiuto al proprio obbligo di far beneficiare il ricorrente della disposizione che prevedeva una pena meno severa ed entrata in vigore dopo la perpetrazione del reato.

121. Di conseguenza, nella fattispecie vi è stata violazione dell'articolo 7 § 1 della Convenzione.

**III. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE**

122. La Corte ricorda la propria constatazione secondo la quale è competente per esaminare i fatti all'origine del motivo di ricorso dichiarato ricevibile anche sotto il profilo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (paragrafo 57 *supra*).

123. Nelle sue parti pertinenti, tale disposizione recita:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, (...), da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. (...)»

124. Il Governo contesta questo motivo di ricorso.

**A. L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne formulata dal Governo**

125. Il Governo osserva che il ricorrente non si è avvalso della possibilità di revocare la propria scelta di adottare il giudizio abbreviato. Tale facoltà era prevista dall'articolo 8 § 2 del decreto-legge n. 341 del 2000 (paragrafo 31 *supra*). Ai sensi di tale testo, l'interessato beneficiava di un termine che scadeva il 21 febbraio 2001 per esercitare il suo diritto di revoca, il che gli avrebbe permesso di beneficiare di un processo ordinario con tutte le garanzie previste dall'articolo 6 della Convenzione.

126. La Corte considera che il Governo ha sollevato nella sua eccezione delle questioni strettamente legate a quelle sollevate dal motivo del ricorrente relativo all'articolo 6 della Convenzione. Pertanto, essa decide di unire l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne al merito (v., *mutatis mutandis* e tra molte altre, *Isaak c. Turchia*, n. 44587/98, § 78, 24 giugno 2008).

## **B. Il merito del motivo di ricorso**

### **1. Argomenti delle parti**

#### **a) Il ricorrente**

127. Il ricorrente ritiene che le circostanze che hanno portato alla violazione dell'articolo 7 della Convenzione hanno comportato anche una violazione dei principi del processo equo. Nel febbraio 2000, aveva optato per il giudizio abbreviato, rinunciando in tal modo a un certo numero di garanzie processuali poiché, sulla base del CPP in vigore all'epoca, egli sapeva che in caso di condanna sarebbe stato punito con la pena della reclusione di anni trenta e non con quella dell'ergastolo. Il CPP è stato tuttavia modificato in maniera sfavorevole e alla sua rinuncia non ha più corrisposto come controparte una riduzione della pena (l'unico vantaggio essendo quello di evitare l'isolamento diurno). Ora, l'adozione del giudizio abbreviato si traduce nella conclusione di un «contratto di diritto pubblico» tra l'imputato e lo Stato; una volta concluso, tale «contratto» non può essere sciolto o modificato in maniera unilaterale.

128. Il ricorrente osserva che, al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000 e della sua conversione in legge, era detenuto in un istituto penitenziario. Pertanto, non sapeva che aveva la facoltà di ritirare la sua domanda di adozione del giudizio abbreviato, che si riferisce all'esercizio di un diritto personale dell'imputato. Tale facoltà non era per nulla menzionata nel ricorso per cassazione della procura. Non essendo esperto in materia di procedure giudiziarie, il ricorrente non ha avuto una possibilità reale di rivedere le proprie scelte processuali. Le affermazioni contenute nella sentenza *Hermi c. Italia* ([GC], n. 18114/02, § 92, CEDU 2006-...), secondo cui non si può far gravare sullo Stato l'obbligo di menzionare dettagliatamente, in ogni atto processuale, i diritti e le facoltà dell'imputato, non sarebbero pertinenti nella presente causa, che riguarda l'applicazione retroattiva di una pena più severa.

#### **b) Il Governo**

129. Il Governo ammette che, nel momento in cui il ricorrente ha presentato la sua domanda di adozione del giudizio abbreviato (il 18 febbraio 2000), l'articolo 442 § 2 del CPP prevedeva che, se la pena da infliggere era quella dell'ergastolo, il giudice doveva ridurla alla pena della reclusione di anni trenta. Inoltre, è possibile che, al momento della pronuncia della sentenza di condanna di primo grado (24 novembre 2000), il ricorrente non fosse al corrente dell'esistenza del decreto-legge n. 341 del 2000, entrato in vigore lo stesso giorno. Tuttavia, il legislatore ha pensato a questa eventualità, poiché ha previsto la facoltà per l'imputato di rinunciare al rito abbreviato e di chiedere di essere giudicato secondo la procedura ordinaria (v. l'articolo 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, citato nel paragrafo 31 *supra*).

130. Tale facoltà doveva essere esercitata entro trenta giorni a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 341 del 2000 (ossia prima del 21 febbraio 2001), o dalla notifica del ricorso della procura. Il ricorrente ha dunque avuto a disposizione quasi tre mesi per rivedere la propria decisione di essere giudicato con il rito abbreviato, ma ha scelto di non avvalersi di questa possibilità. Se lo avesse fatto, il procedimento sarebbe ritornato alla fase dell'udienza preliminare e il processo si sarebbe svolto secondo le norme ordinarie.

131. Essendo stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, il decreto-legge in questione doveva essere considerato come noto a tutti. Come ha affermato la Grande Camera nella causa *Hermi* già citata, l'avvocato del ricorrente aveva l'obbligo legale e professionale di informare il suo cliente al riguardo. Peraltro, il ricorso della procura, comunicato sia al ricorrente che al suo avvocato, menzionava la nuova normativa.

## 2. Valutazione della Corte

132. La Corte ricorda anzitutto che, nell'ambito di controversie civili, essa ha più volte affermato che se, in linea di principio, il potere legislativo può regolare, con nuove disposizioni di portata retroattiva, dei diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 si oppongono, salvo che per motivi urgenti di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria della controversia (v., tra molte altre, *Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, serie A n. 301-B, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, *Recueil* 1997-VII, *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e 34165/96 - 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII, e *Scordino c. Italia (n. 1)* [GC], n. 36813/97, § 126, CEDU 2006-...). La Corte considera che questi principi, che costituiscono degli elementi essenziali delle nozioni di sicurezza giuridica e di tutela della fiducia legittima delle persone sottoposte a giudizio (*Unedic c. Francia*, n. 20153/04, § 74, 18 dicembre 2008), trovano applicazione, *mutatis mutandis*, nel processo penale.

133. Nella fattispecie, il ricorrente si lamenta del fatto che, pur avendo optato per una procedura semplificata – il giudizio abbreviato – è stato privato del vantaggio più importante che, secondo la legge in vigore all'epoca in cui ha fatto la propria scelta, lo caratterizzava, ossia la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella della reclusione di anni trenta.

134. La Corte ha già avuto l'occasione di esaminare le peculiarità del giudizio abbreviato previsto dal CPP italiano. Essa ha osservato che questa procedura presentava dei vantaggi innegabili per l'imputato: in caso di condanna, quest'ultimo beneficia di una importante riduzione della pena e la procura non può interporre appello avverso le sentenze di condanna che non modificano la qualificazione giuridica del reato (*Hermi*, già cit., § 78, e *Hany c. Italia* (dec.), n. 17543/05, 6 novembre 2007). Questa procedura, tuttavia, è accompagnata da una attenuazione delle garanzie processuali offerte dal diritto interno, in particolare per quanto riguarda la pubblicità del dibattimento, la possibilità di chiedere la produzione di elementi di prova e di ottenere la convocazione di testimoni (*Kwiatkowska c. Italia* (dec.), n. 52868/99, 30 novembre 2000). In effetti, nell'ambito del giudizio abbreviato, la produzione di nuove prove, in linea di massima, è esclusa, poiché la decisione deve essere presa, salvo eccezioni, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo della procura (*Hermi*, già cit., § 87; v. anche paragrafo 27 *supra*).

135. Le garanzie sopra indicate costituiscono degli aspetti fondamentali del diritto a un processo equo sancito dall'articolo 6 della Convenzione. Né il testo né lo spirito di questa disposizione impediscono che una persona vi rinunci spontaneamente in maniera espressa o tacita. Tuttavia, per essere



presa in considerazione sotto il profilo della Convenzione, tale rinuncia deve essere stabilita in maniera non equivoca ed essere accompagnata da un minimo di garanzie corrispondenti alla sua importanza (*Poitrinol c. Francia*, 23 novembre 1993, § 31, serie A n. 277-A, e *Hermi*, già cit., § 73). Inoltre, essa non deve essere contraria ad alcun interesse pubblico importante (*Håkansson e Sturesson c. Svezia*, 21 febbraio 1990, § 66, serie A n. 171-A, e *Sejdovic*, già cit., § 86).

136. La Corte ritiene che chiedendo l'adozione del giudizio abbreviato, il ricorrente – che era assistito da un avvocato di fiducia, e dunque in grado di conoscere le conseguenze derivanti dalla sua domanda – ha rinunciato inequivocabilmente ai suoi diritti ad una pubblica udienza, a ottenere la convocazione dei testimoni a giudizio, la produzione delle nuove prove e l'interrogatorio dei testimoni a carico. Non sembra nemmeno che la controversia abbia sollevato questioni di interesse pubblico che si oppongono a una tale rinuncia (v., *mutatis mutandis*, *Kwiatkowska*, decisione sopra citata).

137. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, tale rinuncia ha avuto luogo in cambio di un certo numero di vantaggi, tra i quali vi era il fatto di non infliggere la pena dell'ergastolo. In effetti, dal testo dell'articolo 442 del CPP, come modificato dalla legge n. 479 del 1999, risultava chiaramente che in caso di condanna secondo il rito abbreviato, la pena da infliggere era ridotta di un terzo e la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta. Sulla base di questo quadro legale, in vigore al momento in cui ha chiesto l'adozione della procedura semplificata, il ricorrente poteva legittimamente aspettarsi che, grazie alla sua scelta processuale, la pena massima che sarebbe stata pronunciata era quella della reclusione per una durata non superiore ad anni trenta.

138. Questa aspettativa legittima del ricorrente, tuttavia, è stata delusa dal decreto-legge n. 341 del 2000 che ha precisato che, quando il giudice riteneva che la pena da infliggere fosse quella dell'ergastolo con isolamento diurno, si doveva applicare la pena dell'ergastolo senza isolamento. A partire dall'entrata in vigore di tale testo (il 24 novembre 2000), è stato chiaro che incorrevano in tale pena anche gli imputati giudicati secondo il rito abbreviato. Questo cambiamento delle norme di fissazione della pena, tuttavia, è stato applicato non solo ai nuovi richiedenti la procedura abbreviata, ma anche alle persone che, come il ricorrente, avevano formulato la domanda di adozione della procedura semplificata ed erano stati giudicati in primo grado prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto-legge n. 341 del 2000.

139. La Corte ritiene che un imputato deve poter aspettarsi che lo Stato agisca in buona fede e tenga debitamente conto delle scelte processuali della difesa, utilizzando le possibilità offerte dalla legge. È contrario al principio della sicurezza giuridica e della tutela della fiducia legittima delle persone sottoposte a giudizio che uno Stato possa, in maniera unilaterale, ridurre i vantaggi derivanti dalla rinuncia ad alcuni diritti inerenti alla nozione di processo equo. Poiché tale rinuncia viene fatta in cambio di detti vantaggi, non si può considerare equo che, una volta che le autorità interne competenti hanno accettato di adottare una procedura semplificata, un elemento fondamentale dell'accordo tra lo Stato e l'imputato venga modificato a svantaggio di quest'ultimo senza il suo consenso. A tale riguardo, la Corte osserva che, se è vero che gli Stati contraenti non sono

costretti dalla Convenzione a prevedere delle procedure semplificate (*Hany*, decisione sopra citata), rimane comunque il fatto che, quando tali procedure esistono e vengono adottate, i principi del processo equo impongono di non privare arbitrariamente un imputato dei vantaggi ad esse connessi.

140. Nella fattispecie, l'applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 341 del 2000 dopo la fine del processo di primo grado ha privato il ricorrente di un beneficio fondamentale sancito dalla legge e che era all'origine della sua scelta di essere giudicato secondo il rito abbreviato. Ciò è incompatibile con i principi derivanti dall'articolo 6 della Convenzione.

141. Resta da determinare se la facoltà, riconosciuta al ricorrente dall'articolo 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, di ritirare la sua domanda di adozione del giudizio abbreviato fosse di natura tale da rimediare al danno dallo stesso subito.

142. La Corte osserva anzitutto che essa non può sottoscrivere la tesi dell'interessato secondo cui, poiché le autorità non lo avevano informato al riguardo, egli non aveva avuto alcuna possibilità reale di avvalersi della facoltà in questione. Essa ricorda che non si può far gravare sullo Stato l'obbligo di menzionare in dettaglio, in ciascun atto processuale, i diritti e le facoltà dell'imputato, e che è l'avvocato di un imputato a dover informare il suo cliente sul seguito del procedimento a suo carico e le procedure da avviare per far valere i suoi diritti (*Hermi*, già cit., § 92). Benché detenuto, il ricorrente, all'epoca della pubblicazione del decreto-legge n. 341 del 2000 e del ricorso per cassazione della procura, era assistito da due avvocati di fiducia che, il 5 febbraio 2001, avevano peraltro interposto appello avverso la sentenza di primo grado (paragrafo 16 *supra*). Come sottolinea giustamente il Governo, tali avvocati avevano ricevuto una copia del ricorso per cassazione della procura in cui veniva espressamente menzionato il decreto-legge controverso. Pertanto essi hanno avuto l'opportunità di informare il loro cliente al riguardo e di discutere con lui la strategia più adatta per rispondere alle domande della procura. Essi disponevano inoltre di un lasso di tempo sufficiente (trenta giorni a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione o della notifica del ricorso della procura) per studiare la questione.

143. Tuttavia conviene osservare che, se avesse ritirato la sua domanda di adozione del rito abbreviato, il ricorrente avrebbe ottenuto la ripresa del procedimento secondo il rito ordinario e il riavvio del processo nella fase dell'udienza preliminare. Avrebbe così beneficiato dei diritti ai quali aveva rinunciato a seguito dell'adozione del giudizio abbreviato. Tuttavia, non poteva costringere lo Stato a rispettare l'accordo precedentemente concluso, che implicava uno scambio tra rinuncia alle garanzie processuali e riduzione della pena.

144. Agli occhi della Corte, sarebbe eccessivo esigere da un imputato che rinunci ad una procedura semplificata adottata dalle autorità e che ha portato, in primo grado, a ottenere i benefici auspicati. Al riguardo, la Corte ricorda che, per più di nove mesi (dal 18 febbraio al 24 novembre 2000), il ricorrente ha legittimamente creduto che, grazie all'adozione del giudizio abbreviato, la pena massima in cui sarebbe incorso era quella della reclusione di anni trenta, e che tale legittima aspettativa è stata delusa da fattori che sfuggono al suo controllo, come la durata del procedimento interno e l'adozione del decreto-legge n. 341 del 2000.

145. Ne consegue che l'eccezione preliminare di mancato esaurimento del Governo (paragrafi 125-126 *supra*) non può essere accolta e che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

#### IV. SUGLI ARTICOLI 46 E 41 DELLA CONVENZIONE

##### A. Sull'articolo 46 della Convenzione

146. Ai sensi di tale disposizione:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.»

147. In virtù dell'articolo 46 della Convenzione, le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte nelle controversie nelle quali sono parti, e il Comitato dei Ministri è incaricato di sorvegliare l'esecuzione di tali sentenze. Ne deriva in particolare che, quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo dell'equa soddisfazione prevista dall'articolo 41, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie. Poiché le sentenze della Corte sono di natura essenzialmente declaratoria, lo Stato convenuto resta libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi per adempiere al proprio obbligo giuridico ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII, *Sejdovic*, già cit., § 119, e *Aleksanyan c. Russia*, n. 46468/06, § 238, 22 dicembre 2008).

148. Tuttavia, in via eccezionale, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 46, la Corte ha cercato di indicare il tipo di misure che potrebbero essere adottate per porre fine alla situazione che essa aveva constatato (v., ad esempio, *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 194, CEDU 2004-V). In altri casi eccezionali, quando la natura stessa della violazione constatata non offre veramente una scelta tra vari tipi di misure che possano porvi rimedio, la Corte può decidere di indicare una sola misura individuale (*Aleksanyan*, già cit., § 239, e *Abbasov c. Azerbaïdjan*, n. 24271/05, § 37, 17 gennaio 2008).

149. Nella presente causa, la Corte non ritiene necessario indicare delle misure generali che si impongano a livello nazionale nell'ambito dell'esecuzione della presente sentenza.

150. Per quanto riguarda le misure individuali conviene ricordare che, in molte cause in cui aveva concluso che vi era stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione a causa di una mancanza di indipendenza e di imparzialità del tribunale (v., tra le altre, *Gençel c. Turchia*, n. 53431/99, § 27, 23 ottobre 2003, e *Tahir Duran c. Turchia*, n. 40997/98, § 23, 29 gennaio 2004), di una violazione del diritto di partecipare al processo (*Somogyi c. Italia*, n. 67972/01, § 86, CEDU 2004-IV, e *R.R. c. Italia*, n. 42191/02, § 76, 9 giugno 2005) o del diritto di interrogare i testimoni a carico (*Bracci c. Italia*, n. 36822/02, § 75, 13 ottobre 2005), la Corte ha indicato in alcune sentenze camerali che in linea di principio la riparazione più adeguata consisterebbe nel far giudicare nuovamente il ricorrente su richiesta di quest'ultimo e in tempo utile. La Grande Camera ha fatto

proprio l'approccio generale adottato nella giurisprudenza sopra citata (*Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, § 210, CEDU 2005-IV, e *Sejdovic*, già cit., §§ 126-127).

151. Rimane comunque il fatto che le misure individuali devono essere volte a porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione (*Piersack c. Belgio* (articolo 50), 26 ottobre 1984, § 12, serie A n. 85). Una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione anteriore a quest'ultima (*Menteş e altri c. Turchia* (equa soddisfazione), 24 luglio 1998, § 24, *Recueil* 1998-IV, *Scozzari e Giunta*, già cit., § 249, *Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, § 47, CEDU 2004-I, e *Assanidzé c. Georgia* [GC], n. 71503/01, § 198, CEDU 2004-II).

152. Lo Stato conserva un potere discrezionale per quanto riguarda le modalità di esecuzione della sentenza, a condizione che soddisfi all'obbligo primordiale che gli viene imposto dalla Convenzione: assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà che essa sancisce (*Assanidzé*, già cit., § 202). Nello stesso tempo, poiché ratificando la Convenzione gli Stati contraenti si impegnano a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest'ultima, è lo Stato convenuto a dover eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente (*Maestri*, già cit., § 47, e *Assanidzé*, già cit., § 198).

153. Nella presente causa la Corte ha concluso che l'applicazione retroattiva, a svantaggio del ricorrente, delle disposizioni del decreto-legge n. 341 del 2000 ha violato i diritti sanciti dagli articoli 6 e 7 della Convenzione. In particolare, all'esito di un processo giudicato iniquo dalla Corte (paragrafo 145 *supra*), al ricorrente è stata imposta una pena (l'ergastolo) più severa della pena massima nella quale incorreva nel momento in cui ha chiesto e ottenuto di essere giudicato secondo il rito abbreviato (trenta anni di reclusione).

154. Considerate le circostanze particolari della causa e la necessità urgente di porre fine alla violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione, la Corte ritiene dunque che sia lo Stato convenuto a dover assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente sia sostituita con una pena conforme ai principi enunciati nella presente sentenza, ossia una pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta.

## **B. Sull'articolo 41 della Convenzione**

155. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

### **1. Danno**

156. Il ricorrente chiede la somma di 250.000 euro (EUR) come risarcimento per il danno morale. Egli osserva che, nella fattispecie, la sua condanna alla pena della reclusione di anni trenta è stata sostituita dalla sua condanna alla pena dell'ergastolo. Quest'ultima pena equivarrebbe a una

«dichiarazione di morte morale» che, per di più, è stata pronunciata nei suoi confronti nonostante egli sia gravemente malato.

157. Il Governo non ha sottoposto commenti su questo punto.

158. La Corte ritiene che il ricorrente ha subito un torto morale certo. Deliberando equamente e sulla base dei criteri definiti nella sua giurisprudenza, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa gli accorda la somma di 10.000 EUR a questo titolo.

## **2. Spese**

159. Basandosi su una parcella del suo avvocato, il ricorrente chiede la somma di 15.623,50 EUR per le spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte.

160. Il Governo non ha sottoposto commenti su questo punto.

161. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'attribuzione di somme per le spese sostenute dal ricorrente può intervenire solo nella misura in cui sono dimostrate la realtà, la necessità e l'importo ragionevole di queste ultime (*Belziuk c. Polonia*, 25 marzo 1998, § 49, *Recueil* 1998-II).

162. La Corte giudica eccessivo l'importo richiesto per le spese relative al procedimento dinanzi ad essa e decide di accordare la somma di 10.000 EUR a questo titolo.

## **3. Interessi moratori**

163. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

## **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE**

1. *Dichiara*, all'unanimità, che è competente per esaminare la causa che le è stata sottoposta anche sotto il profilo dell'articolo 6 della Convenzione;
2. *Rigetta*, all'unanimità, l'eccezione preliminare di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata dal Governo in quanto il ricorrente non ha presentato dinanzi ai giudici nazionali i suoi motivi di ricorso a titolo dell'articolo 7 della Convenzione;
3. *Dichiara*, con undici voti contro sei, che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione;
4. *Unisce al merito*, all'unanimità, l'eccezione preliminare di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata dal Governo in quanto il ricorrente non si è avvalso della possibilità di revocare la sua scelta di adottare il rito abbreviato, e la rigetta;
5. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione;
6. *Dichiara*,
  - a) all'unanimità, che è lo Stato convenuto a dover assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente sia sostituita con una pena conforme ai principi enunciati nella presente sentenza (paragrafo 154 *supra*);

b) con sedici voti contro uno, che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, la somma di 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;

c) all'unanimità, che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, la somma di 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dal ricorrente, per le spese;

d) all'unanimità, che a decorrere dallo scadere di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;

7. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatto in francese e in inglese, poi pronunciato in pubblica udienza al Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 17 settembre 2009.

Michael O'Boyle  
Cancelliere aggiunto

Jean-Paul Costa  
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione delle seguenti opinioni separate:

– opinione concordante del giudice Malinverni, condivisa dai giudici Cabral Barreto e Šikuta;

– opinione in parte divergente del giudice Nicolaou, condivisa dai giudici Bratza, Lorenzen, Jočienė, Villiger e Sajó.

J.-P.C.  
M.O.B.

OPINIONE CONCORDE DEL GIUDICE MALINVERNI  
CONDIVISA DAI GIUDICI  
CABRAL BARRETO E ŠIKUTA

Condivido tutte le argomentazioni che hanno portato la Grande Camera a dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione. Tuttavia, deploro il fatto che la sentenza non abbia affrontato quella che secondo me rappresenta la peculiarità di questo procedimento, ossia le circostanze del ricorso in cassazione presentato dal pubblico ministero.

Le circostanze sono queste: la sentenza di primo grado è stata pronunciata il 24 novembre 2000, ossia lo stesso giorno in cui è entrato in vigore il decreto legge n° 341 (paragrafo 13 della sentenza). Secondo le dichiarazioni del ricorrente, non contestate dal Governo, l'udienza dinanzi al GUP di Roma è iniziata alle ore 10 e 19. Poiché la sentenza è stata pronunciata subito dopo l'udienza (paragrafo 81), è molto probabile che la decisione del GUP sia stata emessa nel corso della mattinata del 24 novembre 2000.

Il decreto legge n° 341, invece, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale lo stesso giorno, ma nel corso del pomeriggio (paragrafo 33). Ne segue che al momento della pronuncia della sentenza di primo grado, il decreto in questione non poteva essere noto ad alcuno, ed è risaputo che un testo legislativo non può avere effetti prima della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (paragrafo 34).

Nel suo ricorso in cassazione del 12 gennaio 2001, la procura presso la Corte d'appello di Roma ha sostenuto che il GUP avrebbe dovuto applicare l'articolo 7 del decreto legge n° 341 e che tale omissione doveva essere considerata "un palese errore di diritto". Di conseguenza, ha chiesto la sostituzione della pena inflitta al ricorrente, ossia 30 anni di detenzione, con l'ergastolo (paragrafi 14 e 15). Tale richiesta, come è noto, è stata successivamente accolta dalla Corte d'assise d'appello di Roma.

Secondo me, i principi della certezza giuridica, della preminenza del diritto e della non retroattività della legge penale più severa impongono alle autorità di non applicare, a danno di un imputato, una legge che non poteva essere nota al momento della pronuncia della sentenza.

Nel momento in cui il ricorrente ha chiesto il rito abbreviato e fino alla fine del procedimento in primo grado, questi non poteva prevedere le conseguenze dell'applicazione del decreto n° 341. Perciò, nelle particolari circostanze succitate, la pena inflitta dalla giurisdizione d'appello su richiesta della procura si rivela priva di qualsiasi base giuridica ed è quindi, anche per questo motivo, contraria all'articolo 7 della Convenzione.

OPINIONE IN PARTE DIVERGENTE DEL GIUDICE  
NICOLAOU CONDIVISA DAI GIUDICI BRATZA,  
LORENZEN, JOČIENE, VILLIGER E SAJÓ

La Grande Camera ha concluso all'unanimità che vi era stata, nella presente causa, violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Il ragionamento esposto nella parte della sentenza dedicata all'articolo 6 § 1, che approviamo senza riserva, a nostro parere deve essere letto anche alla luce dei principi già riconosciuti dalla Corte ed esaminati dalla maggioranza sotto il profilo dell'articolo 7 § 1. In effetti è situandola in un contesto più generale che la questione dell'equità sollevata sotto il profilo dell'articolo 6 § 1 acquisisce la sua piena dimensione.

All'epoca in cui i reati sono stati commessi, la pena prevista era quella dell'ergastolo con isolamento diurno. Per i reati punibili con tale pena, il giudizio abbreviato che comporta una riduzione di pena non era allora applicabile, ma lo è diventato in seguito. Il 19 febbraio 2000 il ricorrente optò per questa procedura e, con il consenso delle autorità procedenti, il tribunale penale decise di applicarla. Dopo due rinvii dell'udienza la causa fu esaminata solo il 24 novembre 2000, ossia dopo più di otto mesi, mentre il processo e la pronuncia della pena non necessitavano di un'udienza di più di una mattinata. Il decreto-legge che prevedeva una pena più severa, che fu pubblicato alla fine della stessa giornata, tendeva a disfare ciò che era già stato fatto. Essendo stato accolto dalle autorità giudiziarie italiane, esso comportò un aumento della pena inflitta al ricorrente. Queste sono le circostanze che ci hanno portato a concludere per una mancanza di equità.

Tuttavia, mentre l'articolo 6 § 1 risponde perfettamente alle necessità della presente causa, la maggioranza non è rimasta soddisfatta da questa situazione. Essa ha ritenuto che la causa doveva essere esaminata principalmente sotto il profilo dell'articolo 7 § 1, considerando non solo che questa disposizione comprende il principio della legge più favorevole – *lex mitior* – ma anche che il caso di specie richiedeva un capovolgimento totale della giurisprudenza della Corte attraverso una nuova interpretazione dell'articolo 7 § 1 più conforme allo spirito del tempo. Secondo noi, l'articolo 7 § 1 non si presta a una simile interpretazione.

Benché esista in apparenza un nesso tematico tra il principio di legalità contenuto nell'articolo 7 § 1 e il principio della legge più favorevole, nesso forse ancora rafforzato dal fatto che gli strumenti successivi di tutela dei diritti dell'uomo trattano questi due principi insieme, esiste tra essi una differenza fondamentale. Il primo principio, infatti, funziona a un livello più elevato del secondo e fa parte integrante dello stato di diritto. *Nullum crimen nulla poena sine praevia lege poenali*: nessuno deve essere condannato o punito se non esiste una legge penale anteriore. Non vi è nulla di più fondamentale di questo principio, al tempo stesso assoluto e inevitabile, che costituisce una condizione indispensabile per la libertà. Ecco perché l'articolo 15 non autorizza alcuna eccezione all'articolo 7 § 1. Il principio della legge più favorevole non fa parte di questa esigenza dello stato di diritto e non può nemmeno esserne considerato come il prolungamento o il corollario. Si tratta di un altro tipo di norma, che esprime una scelta che riflette l'evoluzione di un processo sociale che opera nel diritto penale. Esso limita la portata del diritto penale proteggendo i vantaggi di cui beneficiano le persone sottoposte a giudizio in caso di adozione di leggi sul merito dopo la perpetrazione del reato e applicabili



fintanto che la causa è pendente. In assenza di disposizioni specifiche, questo principio dipende dalla politica o dalla scelta che può esercitare lo Stato in materia penale nell'ambito della sua competenza discrezionale.

È certo che, quando l'articolo 7 § 1 è stato adottato, il principio della legge più favorevole non ne faceva parte; nulla ha lasciato intendere che si potesse pensare all'epoca che esso fosse incorporato nel principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, spesso citato sotto questa forma abbreviata. L'articolo 7 § 1 della Convenzione, adottato nel 1950, è stato redatto sul modello dell'articolo 11 § 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1948, articolo che esso riprende quasi parola per parola. I lavori preparatori all'articolo 7 § 1 mostrano (pagina 7, punto 5) che la possibilità di aggiungervi il principio della legge più favorevole è stata prevista e poi abbandonata. È significativo che, durante la preparazione della disposizione equivalente del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, il progetto di testo conteneva inizialmente solo il principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, quello stesso che è sancito dall'articolo 7 § 1 della Convenzione. La proposta di incorporarvi il principio della legge più favorevole è intervenuto solo in seguito, e per questo è stata aggiunta una terza frase:

«Se, posteriormente a tale reato, la legge prevede l'applicazione di una pena meno severa, il delinquente deve beneficiarne.»

L'opportunità di procedere a tale aggiunta ha suscitato delle divergenze. L'opera di Marc Bossuyt intitolata «*A Guide to the 'Travaux préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights*» contiene un resoconto interessante delle varie considerazioni in gioco:

«Comitato dei diritti dell'uomo, 5<sup>a</sup> sessione (1949), 6<sup>a</sup> sessione (1950), 8<sup>a</sup> sessione (1952)

A/2929, cap. VI, § 95: è stato affermato che la terza frase del paragrafo 1 era in contraddizione con l'ipotesi sottintesa alla seconda frase, ossia che una pena deve essere quella autorizzata dalla legge in vigore al momento in cui viene inflitta [E/CN.4/SR.159, §§ 46-48 (USA); E/CN.4/SR.324, p. 4 & p. 7 & p. 15 (GB), p. 5 (USA), p. 9 (IND)]. È stato anche detto che, qualunque sia il valore dell'obiettivo di cui alla terza frase, non era appropriato includerlo nel Patto poiché ciò sembrerebbe voler dire che le persone condannate sarebbero abilitate di diritto a esigere di beneficiare di ogni modifica apportata alla legge dopo la loro condanna [E/CN.4/SR.112, p. 3 (GB), p. 5 (GCA); E/CN.4/SR.324, p. 5 (USA)]. È stato affermato che gli esecutivi degli Stati parte al Patto dovevano conservare una totale libertà di applicare a tali persone i vantaggi delle leggi posteriori [E/CN.4/SR. 159, §§ 61-62 (USA), § 65 (GB), § 72 (RCH); E/CN.4/SR.324, p. 16 (GB)]. Contrariamente a questi pareri, è stato detto che la tendenza nel diritto penale moderno era di permettere a una persona di beneficiare delle pene meno severe previste da leggi posteriori al reato di cui era accusata [E/CN.4/SR.112, p. 4 (USA), p. 6 (RCH) p. 7 (SU); E/CN.4/SR.159, § 83 (ET), § 86 (U), § 88 (F); E/CN.4/SR.199, § 151 (GB), § 153 (F), § 156 (ET); E/CN.4/SR.324, pp. 4-5 & p. 8 (SU), p. 5(B), p. 9 (YU), p. 11 (RCH) & (F), p. 12 (PL), p. 14 (IL)]; le leggi che prevedono nuove pene meno severe erano spesso l'espressione concreta di un'evoluzione dell'atteggiamento della società verso il reato in questione [E/CN.4/SR.112, p. 8 (F); E/CN.4/SR.324, p. 7 (RCH)].»

L'argomento secondo cui l'articolo 7 § 1 della Convenzione deve essere interpretato nel senso che esso include il principio della legge più favorevole è stato esaminato e rigettato dalla Commissione nella causa *X. c. Repubblica federale di Germania* (n. 7900/77, decisione della Commissione del 6 marzo 1978, Décisions et rapports n. 13, pp. 70-72). Il ricorrente, che era stato condannato ad una multa per violazione del codice delle imposte, fece opposizione. La multa fu confermata dopo l'abrogazione della

disposizione interessata del codice delle imposte. Il ricorrente affermava che avrebbe dovuto beneficiare di tale emendamento e sosteneva che vi era stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione invocando a sostegno l'articolo 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Può essere utile osservare a questo riguardo che la Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo, adottata fin dal 1969 ma entrata in vigore il 18 luglio 1978, ossia alcuni mesi dopo la decisione citata, contiene anche una frase che sancisce il principio della legge più favorevole. In una breve decisione, la Commissione ha espresso l'evidenza in questi termini:

«Tuttavia, l'articolo 7 della Convenzione non contiene alcuna disposizione simile all'articolo 15, paragrafo 1 *in fine* del Patto delle Nazioni Unite, che riguarda peraltro una ipotesi diversa garantendo al delinquente il diritto di beneficiare dell'applicazione di una pena meno severa prevista da una legge posteriore al reato.

Nella fattispecie, una parte dei fatti ascritti al ricorrente è stata in qualche modo oggetto di una depenalizzazione. Rimane comunque il fatto che, al momento in cui è stata commessa, l'azione del ricorrente costituiva un reato secondo il diritto nazionale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, e quindi anche il ricorso è manifestamente infondato (...).»

La decisione adottata nella causa *X. c. Repubblica federale di Germania* è stata seguita dalla Corte, in data abbastanza recente, nelle cause *Ian Le Petit c. Regno Unito* (dec.), n. 35574/97, 5 dicembre 2000, e *Zaprianov c. Bulgaria* (dec.), n. 41171/98, 6 marzo 2003, in cui essa ha affermato categoricamente:

«L'articolo 7 non sancisce il diritto di veder applicare a un reato una modifica legislativa più favorevole adottata successivamente.»

La divergenza di opinione che emerge nel caso di specie non deriva da una diversa interpretazione dell'articolo 7 § 1 della Convenzione. Noi rispettiamo tutte le norme internazionali in materia sancite dagli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969), e il punto di vista che esprimiamo riguardo all'articolo 7 § 1, in quanto minoranza, non rimette in discussione la giurisprudenza della Corte – a cui la maggioranza si riferisce brevemente – relativa all'annullamento di decisioni anteriori, se necessario, o alla necessità di adeguarsi ai cambiamenti e di reagire all'emergere di un consenso riguardo a nuove norme poiché, come spesso sottolineato, la Convenzione è uno strumento vivo che richiede un approccio dinamico ed evolutivo allo scopo di rendere i diritti pratici ed effettivi e non semplicemente teorici e illusori. Tuttavia, nessuna interpretazione giudiziaria, per quanto creativa possa essere, è totalmente esente da costrizioni. Ciò che importa anzitutto è non oltrepassare i limiti fissati dalle disposizioni della Convenzione. Come la Corte ha indicato nella causa *Johnston e altri c. Irlanda* (18 dicembre 1986, § 53, serie A n. 112):

«La Convenzione e i suoi Protocolli devono essere interpretati alla luce delle condizioni attuali (v., tra le altre, la sentenza *Marckx* già cit., serie A n. 31, p. 26, § 58), ma la Corte non può estrarne, attraverso una interpretazione evolutiva, un diritto che non vi è stato inserito in partenza. Questo accade in modo particolare quando si tratta, come in questo caso, di una omissione deliberata.»

Si tratta di una questione sulla quale la Corte dovrebbe mostrarsi particolarmente sensibile. Ora, benché la presente causa non lo esiga, la maggioranza ha proceduto all'esame della causa sotto il profilo dell'articolo 7 § 1 e, per applicarlo, lo ha riscritto allo scopo di renderlo conforme a ciò che essa ritiene avrebbe dovuto dire. Ci permettiamo di dire che ciò oltrepassa i limiti.