

# LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ TRA CORTE COSTITUZIONALE E CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.

## LA FUNZIONE SOCIALE COME PRINCIPIO ORDINATORE DELLO STATUTO PROPRIETARIO MULTILIVELLO.

**1.** *La tutela della proprietà nel primo Protocollo addizionale CEDU. Profili storici. Ratio. Cenni.* **2.** *L'istituzione di un controllo internazionale istituzionalizzato e il dialogo tra le Corti europee nella tutela multilivello del diritto di proprietà. La Corte di Strasburgo, come "garante costituzionale di un ordine pubblico europeo".* **3.** *L'art. 1, comma 1, prima frase, del primo Protocollo addizionale CEDU. La nozione di "bene" nella giurisprudenza della Corte europea.* **4.** *Le diverse ipotesi di interferenza con il diritto al rispetto dei beni. L'art. 1, comma 1, seconda frase, del primo Protocollo e la privazione del diritto di proprietà. L'espropriazione formale e de facto.* **5.** *Segue. Il problema dell'indennizzo tra giurisprudenza interna e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'occupazione acquisitiva.* **6.** *L'art. 1, comma 2, del primo Protocollo e la regolamentazione dell'uso dei beni.* **7.** *Il principio di proporzionalità o di giusto equilibrio.* **8.** *La tutela del diritto di proprietà tra concezioni liberali neoclassiche e funzione sociale "multilivello".* **9.** *Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo nella distinzione tra esproprio isolato ed esproprio funzionalizzato alla luce della funzione sociale della proprietà. Il diritto di proprietà come diritto fondamentale.*

## 1. LA TUTELA DELLA PROPRIETÀ NEL PRIMO PROTOCOLLO ADDIZIONALE CEDU. PROFILI STORICI. *RATIO*. CENNI.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito anche CEDU) è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. La CEDU è stata successivamente integrata da 14 protocolli<sup>1</sup>.

L'introduzione del diritto di proprietà tra i diritti dell'uomo protetti a livello europeo suscitò molti dubbi fin dall'inizio<sup>2</sup>; infatti, già dai lavori preparatori del Consiglio

---

<sup>1</sup> La letteratura in tema di Convenzione europea dei diritti dell'uomo è, naturalmente, notevolissima, e qui non integralmente riproducibile. Ci limiteremo, pertanto, ad indicare alcune tra le opere, di carattere generale, più recenti e, comunque, senza pretesa di completezza: C. ZANGHÌ, voce *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 2002, Agg.; G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2008; AA. VV. (a cura di C. DEFILIPPI, D. BOSI, R. HARVEY), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, 2006; J. G. MERRILLS - A. H. ROBERTSON, *Human rights in Europe: a study of the European Convention on Human Rights*, Manchester; New York, 2001; C. RUSSO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2006; AA.VV. (edited by F. MATSCHER e H. PETZOLD), *Protecting human rights: the european dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda*, Koln; Berlin; Bonn, 1988; AA. VV. (a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; AA. VV. (edited by T. CAMPBELL, J. GOLDSWORTHY, A. STONE), *Protecting Human Rights. Instruments and institutions*, Oxford, 2003; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001; AA. VV. (sous la direction de L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT), *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, Paris, 1999; F. G. JACOBS - R. C. A. WHITE, *The European convention on human rights*, Oxford, 1996; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, pp. 225 ss.; M. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa: profili costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 1994; F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002; P. PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998; AA. VV. (a cura di B. NASCIMBENE), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 2002; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002; AA.VV. (a cura di J.F. FLAUSS e M. DE SALVIA), *La Convention européenne des droits de l'homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruxelles, 1997; AA.VV. (a cura di P. PITTARO), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2000; G. SPERDUTI, *Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, n. 3 del 1974, pp. 434 ss. Importante anche l'opera, in due tomi, curata dall'Ufficio studi della Corte costituzionale, *Le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nelle pronunce della Corte Costituzionale*, Roma, 2005.

<sup>2</sup> Cfr. C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, in *Dir. dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2 del 1999, pp. 42 ss., in particolare pp. 42-43. Lo stesso problema, *mutatis mutandis*, e a prescindere dal suo valore giuridico (inesistente, sotto il profilo formale, ma di "riconosciuto rilievo interpretativo: così Corte costituzionale, sentenza n. 393 del 2006), si ripropone oggi in relazione alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, reperibile su internet, alla pagina [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf), il cui art. 17, inserito nel Capo II recante "Libertà", disciplina il "Diritto di proprietà", e recita "Ogni individuo ha il diritto di godere

d'Europa sul Trattato *de quo*<sup>3</sup>, ci si interrogava se fosse opportuno proteggere il diritto di proprietà in quanto tale o semplicemente prevedere una garanzia di questo diritto, oppure ancora escluderlo dai diritti protetti dalla Convenzione<sup>4</sup>.

---

della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale" (comma 1). Sull'art. 17 *de quo*, per un esame comparato tra detto disposto e l'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, sul significato della collocazione del diritto di proprietà tra i diritti civili e non tra i rapporti economici, sulla formulazione chiaramente individualistica del diritto di proprietà e su altri aspetti si rinvia a AA. VV (a cura di M. COMPORTI), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005.

Diversa è, invece, la portata dell'art. 331 del Trattato istitutivo della Costituzione per l'Europa, secondo il quale "La Costituzione lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri". Siffatta disposizione collima perfettamente con quella dell'art. 295 del TCE (Trattato che, in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. b) del Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, assume il nuovo nome di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): v., sul punto, U. DRAETTA, *La membership dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Unione eur.*, n. 3 del 2008, p. 469). Sull'art. 295 in argomento v. anche G. VETTORI, *Circolazione dei beni e ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. priv.*, n. 2 del 2008, pp. 290-291. Cfr., altresì, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale, secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, II, Napoli, 2006, pp. 890-891 (il quale osserva come l'art. 295 cit. debba essere riletto in considerazione delle pronunce della Corte di giustizia intese come fattori di influenza sul regime di godimento dei beni: *ivi*, p. 890) e, sebbene con diversa impostazione, F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Dir. amm.*, n. 2 del 2008, pp. 400 ss.

In particolare, sulla formulazione marcatamente individualistica dell'art. 17 della *Carta* si v. M. COMPORTI, *Relazione introduttiva*, in AA. VV (a cura di M. COMPORTI), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., pp. 1 ss., in particolare p. 5, il quale, muovendo dal dato letterale del disposto in esame (il cui primo comma esordisce affermando "Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni [...]"), osserva che l'art. 17 si differenzia dalle corrispondenti norme sul diritto di proprietà contenute nelle Costituzioni più recenti degli Stati europei, nelle quali ultime si fa prevalere il profilo oggettivo su quello soggettivo del diritto, prevedendo, le relative norme, una regolazione del contenuto del diritto, dei suoi limiti, della possibilità di espropriazione. Sul punto cfr., altresì, S. RODOTÀ, *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 Cost.*, *ivi*, p. 159.

Sui tre sistemi di principi in materia di proprietà privata, e sui tre giudici supremi che li interpretano (in sede europea) si rinvia al recente contributo di C. SALVI, *La proprietà privata: diritto di libertà o funzione sociale?*, consultabile su internet, alla pagina [http://www.astrid-online.it/rassegna/25-02-2009/C\\_Salvi\\_La-propriet--privata-05\\_02\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/25-02-2009/C_Salvi_La-propriet--privata-05_02_09.pdf), § 5. L'A. rileva che il primo sistema è "quello che si fonda sull'art. 1 primo protocollo addizionale Cedu, interpretato dalla Corte di Strasburgo", il secondo è "quello comunitario, desumibile dall'art. 6 del Trattato UE e ora anche dalla Carta di Nizza, e interpretato dalla Corte del Lussemburgo", mentre il terzo è quello della nostra Costituzione, la cui interpretazione spetta alla Corte costituzionale. *Ivi* si rinvia anche per un esame dei rapporti tra detti sistemi.

<sup>3</sup> Sui lavori preparatori della Convenzione europea si v. C. ZANGHÌ, voce *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 1 ss.; F. BUONOMO, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005, pp. 54 ss.; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003, pp. 11 ss.; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea*, cit., pp. 23 ss. Come rammenta la dottrina (F. BILANCIA, *I diritti*

Il primo – e ciò non può ritenersi casuale<sup>5</sup> – dei Protocolli integrativi dell'impianto originario della Convenzione<sup>6</sup> tutela espressamente i diritti patrimoniali. Siffatta tutela si esaurisce, peraltro, nella sola disposizione di cui all'art. 1 del Protocollo in questione<sup>7</sup>.

Il diritto di proprietà, dunque, trova un indiretto<sup>8</sup> riconoscimento, sotto il profilo della sua tutela, in un atto distinto dalla Convenzione. Le ragioni di questa scelta sono consegnate ormai alla storia del diritto, e comunque non sarebbe questa la sede per effettuare una ricostruzione, pur sommaria, di tale profilo<sup>9</sup>.

Si ritiene che il Protocollo addizionale venne mantenuto separato dalla CEDU, nella sua versione originaria, anche per ragioni più squisitamente politiche<sup>10</sup>, vale a dire per

---

*fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, cit., pp. 39 ss., in particolare p. 40), la Convenzione europea ebbe una breve gestazione e una particolare rilevanza assume il Preambolo che enuncia i valori di riferimento “sul cui perseguimento basare l'attuazione dei propri scopi”.

Sul Preambolo della CEDU si v., in particolare, N. BOBBIO, *Il Preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, n. 3 del 1974, pp. 437 ss.; G. CONSO, in AA. VV. (a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., sub *Preambolo*, pp. 5 ss.

<sup>4</sup> Cfr., sul punto, F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, p. 53.

<sup>5</sup> C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., p. 43.

<sup>6</sup> Il primo Protocollo addizionale alla CEDU fu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 al fine di adottare misure idonee ad assicurare la garanzia collettiva di determinati diritti e libertà, quali la protezione della proprietà, il diritto all'istruzione e il diritto a libere elezioni. Cfr., sul punto, C. ZANGHÌ, voce *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 2; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea*, cit., pp. 24-25, in particolare nota n. 39; A. FALCIANO, in AA. VV. (a cura di C. DEFILIPPI, D. BOSI, R. HARVEY), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., sub *Protocollo 1, Art. 1, Protezione della proprietà*, pp. 573 ss.

<sup>7</sup> Cfr. M.L. PADELLETTI, in AA. VV. (a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI), *Commentario alla Convenzione europea*, cit., sub *art. 1, Protocollo 1*, p. 801.

<sup>8</sup> Il riconoscimento è solo indiretto giacché, come si vedrà meglio *infra*, l'art. 1 fa riferimento diretto solo al “diritto al rispetto dei propri beni”: cfr., sul punto, F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 53-54 e *passim*.

<sup>9</sup> Il problema di fondo, di carattere non solo giuridico, ma anche filosofico, economico, quindi ideologico, concerne la considerazione del diritto di proprietà privata, o come diritto fondamentale dell'uomo, o come diritto appartenente alla sfera economico e sociale dell'individuo. Volendo sintetizzare in modo estremo, due erano (e sono) le scuole di pensiero su cui ruota l'intero dibattito. Secondo la corrente di pensiero liberista, il diritto patrimoniale altro non è che una manifestazione, una proiezione del diritto di libertà. Mentre la corrente di tipo socialista sostiene che il diritto di proprietà è in contrasto all'esigenza primaria di giustizia sociale in quanto la proprietà è un mezzo di dominazione dell'uomo su altri uomini e, quindi, non un diritto umano.

Su tali aspetti si rinvia a S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990, pp. 107 ss. e *passim*; ID., *Il progetto della Carta europea*, cit., pp. 159 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, 1971, pp. 62 ss. e *passim*; C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, in *Il Codice Civile. Commentario (diretto da P. SCHLESINGER)*, sub *artt. 832-833*, Milano, 1994, pp. 6 ss., 29 ss., e *passim*; A. BALDASSARRE, voce *Proprietà. I. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, pp. 3 ss.; M. COMPORI, *Relazione introduttiva*, cit., pp. 3 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 379 ss.

<sup>10</sup> Come osserva la dottrina (A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 225 ss.) la Svezia e il Regno Unito si opposero alla introduzione della garanzia del diritto di proprietà nel corpus normativo originario, in quanto avevano programmato una serie di interventi di

consentire l'adesione dei Paesi dell'est Europa (c.d. blocco comunista), che altrimenti avrebbero potuto rifiutare in blocco la Convenzione<sup>11</sup>.

Per quanto attiene alla *ratio* dell'art. 1, in argomento, è pacifico in dottrina e in giurisprudenza che essa consista nella tutela del diritto di proprietà<sup>12</sup>.

## 2. L'ISTITUZIONE DI UN CONTROLLO INTERNAZIONALE ISTITUZIONALIZZATO E IL DIALOGO TRA LE CORTI EUROPEE NELLA TUTELA MULTILIVELLO DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ. LA CORTE DI STRASBURGO COME "GARANTE COSTITUZIONALE DI UN ORDINE PUBBLICO EUROPEO".

L'art. 1 in esame, nella sua stesura definitiva, presenta i caratteri tipici di una soluzione compromissoria<sup>13</sup>.

Il carattere generale dell'affermazione contenuta nella prima frase del disposto *de quo*<sup>14</sup>, riguardo al diritto delle persone al rispetto dei propri beni, e le precisazioni delle condizioni cui è sottoposto l'esercizio del potere di espropriazione e, più in generale, del potere dello Stato di regolamentare l'uso dei beni per motivi di interesse generale<sup>15</sup>, non hanno un significato statico e territorialmente circoscritto<sup>16</sup>. Come osserva la dottrina<sup>17</sup>, infatti, l'art. 1 "costituisce un'indubbia novità nel panorama internazionale dell'epoca, poiché diviene espressione del tentativo di rendere universali le regole previste fino a quel momento solo per i beni appartenenti a cittadini di Stati stranieri e istituisce per la

---

nazionalizzazione e non ammettevano un controllo internazionale sulle loro scelte di politica economica (*ivi*, p. 229).

<sup>11</sup> Cfr., sul punto, F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 53.

<sup>12</sup> Emblematico, sul punto, è quanto la Corte afferma nel caso *Marckx c. Belgio*, Plenaria, sentenza del 13 giugno 1979, sul quale si v. M. BOSSUYT, *L'arrêt Marckx de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue belge de droit international*, 1980, pp. 61 ss. Nel § 63 della sentenza, la Corte afferma che nel riconoscere a ciascuno il diritto al rispetto dei propri beni, "l'article 1 garantit en substance le droit de propriété". Ciò, prosegue la Corte, si desume inequivocabilmente anche dai lavori preparatori del primo Protocollo in esame, nei quali "les rédacteurs n'ont cessé de parler de "droit de propriété" pour désigner la matière des projets successifs d'où est sortie l'actuel article 1".

<sup>13</sup> Così M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 2. In termini, F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 53.

<sup>14</sup> Secondo cui "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni".

<sup>15</sup> Si tratta, rispettivamente, della seconda frase del primo comma e del secondo comma dell'art. 1, che recita "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".

<sup>16</sup> Cfr. C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit. p. 43.

<sup>17</sup> M.L. PADELLETTI, *op. loc. ult. cit.*

prima volta un controllo internazionale istituzionalizzato in un settore che fino ad allora faceva parte della competenza interna degli Stati membri”<sup>18</sup>.

Si è passati, come si vedrà anche più oltre, da una tutela del diritto di proprietà affidata esclusivamente alle Costituzioni dei singoli Stati membri<sup>19</sup>, ad una “leale collaborazione tra corti”<sup>20</sup>, nell’ambito della quale l’interesse per la CEDU, e per l’art. 1 del suo primo

---

<sup>18</sup> La Conferenza di Cannes del 1922 e l’art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo rappresentano dei tentativi, insufficienti sul piano europeo occidentale, di individuare valori universali comuni, ad onta delle due contrapposte concezioni dell’ordine sociale relative ai due sistemi economico-politici usciti vittoriosi dal conflitto europeo. La dottrina (F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova, 2007, p. 130) osserva come “Il sistema di protezione creato dalla CEDU non si limita ad affermare un catalogo di diritti fondamentali, ma instaura un controllo internazionale sulle violazioni originate dagli atti degli Stati, attraverso l’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo [...]”

<sup>19</sup> Sul punto cfr. A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, reperibile su internet, alla pagina [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22 del 2007. In dottrina si rimarca il carattere “*sui generis*” della Convenzione europea: v. A. DRZEMCZEWSKI, *The sui generis nature of european convention on human rights*, in *Int. & Comp. Law Quarterly*, n. 1 del 1980, pp. 54 ss.

<sup>20</sup> L’espressione appartiene a Pietro PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee: per un unitario sistema ordinamentale*, Napoli, 2008. Parte della dottrina (R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348 del 2007: orgoglio e pregiudizio?*, in *Giur. it.*, 2008, 3, pp. 573 ss., in particolare p. 578), invece, ritiene che la Corte costituzionale, con le recenti sentenze nn. 348 e 349 (sulle quali ci soffermeremo più ampiamente *infra*), non abbia fatto altro che “preservare la sua autorità, precisando le distanze con la Corte europea”, assumendo un “atteggiamento già utilizzato nel dialogo con la Corte di Giustizia comunitaria”.

Per un esame delle implicazioni sul “sistema” delle due pronunce *de quibus*, si rinvia a R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in *Corr. giur.*, n. 2 del 2008, pp. 207 ss.; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d’inquadramento sistematico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2008, pp. 215 ss.; ID., *Ancora in tema di rapporti tra CEDU e costituzione: profili teorici e questioni pratiche*, in *Pol. dir.*, n. 3 del 2008, pp. 443 ss.; ID., *La tutela “multilivello” dei diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali*, in *Pol. dir.*, n. 3 del 2007, pp. 317 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU*, cit., pp. 573 ss.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. giur.*, 2008, n. 2, pp. 201 ss.; L. MONTANARI, *La difficile definizione dei rapporti con la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione: un confronto con Francia e Regno Unito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2008, pp. 204 ss.; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionale” del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 2008, pp. 133 ss.; C. NAPOLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 2008, pp. 137 ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 2007, pp. 3564 ss.; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali e internazionali*, in *Giur. cost.*, n. 5 del 2007, pp. 3579 ss.; F. DONATI, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento italiano*, in *Dir. Unione eur.*, n. 3 del 2007, pp. 691 ss.; AA. VV. (a cura di R. BIN), *All’incrocio tra Costituzione e CEDU: il rango delle norme della Convenzione e l’efficacia interna delle Sentenze*

Protocollo in particolare, hanno registrato un crescente interesse, sia dal punto di vista scientifico e dogmatico, sia dal punto di vista applicativo e giurisprudenziale<sup>21</sup>.

---

di Strasburgo, Torino, 2007; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, n. 3 del 2008, pp. 569 ss.; A. SACCUCCI, *Rango e applicazione della CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro?*, in *Dir. dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2 del 2007, pp. 26 ss., in particolare pp. 37 ss.; U. VILLANI, *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, *ivi*, pp. 46 ss.; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, *ivi*, pp. 50 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *cit.*, pp. 388 ss., in particolare pp. 419 ss.; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2008, pp. 171 ss.; R. CAFARI PANICO – L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e futuro dell'Unione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2008, pp. 186 ss.; F. ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Dir. Unione eur.*, n. 3 del 2008, pp. 487 ss.; M. E. BARTOLINI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano*, *ivi*, pp. 511 ss.; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa configgenti*, reperibile su internet, alla pagina <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/pinelli.html>; S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, reperibile su internet, alla pagina [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/giustizia\\_costituzionale/cicconetti.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/giustizia_costituzionale/cicconetti.html); C. SALVI, *La proprietà privata*, *cit.*, *passim*.

In materia di rapporti, sul piano delle fonti del diritto, tra Costituzione e CEDU, anche a livello comparato, si v., altresì, prima delle sentenze nn. 348 e 349 cit., S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in AA. VV. (a cura di S.P. PANUNZIO), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, pp. 3 ss., in particolare pp. 30 ss.; E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: contribution a une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme*, Bruxelles, 1999; H. GOLSONG, *The European Court of human rights and the national law-maker. Some general reflections*, in AA.VV. (edited by F. MATSCHER e H. PETZOLD), *Protecting human rights*, *cit.*, pp. 239 ss.; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, pp. 1849 ss.; S. CASSESE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i diritti amministrativi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2001, pp. 311 ss.; C.E. GALLO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la pubblica amministrazione nella più recente giurisprudenza della Corte*, *ivi*, pp. 316 ss.; AA. VV. (a cura di B. NASCIMBENE), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *cit.*, *passim*; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea*, *cit.*, pp. 31 ss., 125 ss., e *passim*; A. PACE, *La limitata incidenza della C.e.d.u. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. pubbl.*, n. 1 del 2001, pp. 1 ss.; A. ALBANO, *Le norme programmatiche della CEDU e l'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1991, pp. 719 ss.; D. PICCIONE, *I trattati internazionali come parametro e come criterio di interpretazione nel giudizio di legittimità costituzionale*, in AA. VV. (a cura di A. PACE), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano, 2006, pp. 818 ss.; P. DE SENA, voce *Diritti dell'uomo*, in *Diz. dir. pubb. (diretto da S. CASSESE)*, vol. III, Milano, 2006, pp. 1868 ss., in particolare pp. 1873-1874; F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, *cit.*, pp. 149 ss.

<sup>21</sup> La dottrina (M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, *cit.*, pp. 2-3) ricorda come nei primi trent'anni di vita del primo Protocollo, era prevalente la corrente di pensiero secondo cui i testi costituzionali degli Stati membri potessero garantire una protezione della proprietà più incisiva rispetto alla corrispondente norma del Protocollo (art. 1).

Da una interpretazione restrittiva delle garanzie contenute nell'art. 1<sup>22</sup> si è giunti alla fondamentale pronuncia della Corte europea resa nell'ormai celeberrimo caso *Sporrong and Lönnroth*<sup>23</sup>. In tale decisione, la Corte ritenne che l'art. 1 del primo Protocollo, oltre a consacrare la tutela dell'individuo da ingerenze arbitrarie nel diritto patrimoniale, racchiude tre norme, bensì collegate, ma autonome<sup>24</sup>.

La prima norma, di carattere generale, sancisce il rispetto dei beni esteso ad ogni persona fisica e giuridica; la seconda concerne la privazione della proprietà e la sottopone a talune condizioni; la terza riconosce agli Stati contraenti il potere di regolamentare l'uso dei beni in conformità con l'interesse generale, adottando le leggi necessarie a tale scopo, sebbene pongano dei limiti alla libertà di usare i propri beni<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Si pensi soltanto che fino al 1982, “non risulta alcun caso in cui sia stata accertata la violazione dell'art. 1 del primo protocollo”: cfr. M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>23</sup> Caso *Sporrong and Lönnroth c. Svezia*, sentenza del 23 settembre 1982, sulla quale si v. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 65 (l'A. ricorda come siffatta pronuncia costituisca la prima sentenza di uno Stato per violazione del diritto garantito nell'art. 1 del primo Protocollo); A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 231-232; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 4 del 2003, pp. 329 ss., in particolare pp. 333-334.

<sup>24</sup> V., in tema, M.L. PADELLETTI, *sub art. 1*, cit., p. 802; C. PANZARINO, *op. ult. cit.*, pp. 329-330; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 389; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 229 ss.; A. FALCIANO, *sub Protocollo 1, Art. 1, Protezione della proprietà*, cit., pp. 574-575 (ivi ulteriori indicazioni bibliografiche sull'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 1 *de quo*).

<sup>25</sup> Il principio è stato ripreso e ulteriormente affinato nella giurisprudenza successiva della Corte europea. Si v., ad esempio, caso *James ed altri c. Regno Unito*, Sessione Plenaria, sentenza del 21 febbraio 1986; caso *Tre Traktorer AB c. Svezia*, sentenza del 7 luglio 1989 (§ 54); caso *Santi Monasteri c. Grecia*, risalente al 9 dicembre 1994; caso *Draon c. Francia*, GC, sentenza del 6 ottobre 2005; caso *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia*, sentenza 30 maggio 2000; caso *Iatridis c. Grecia*, GC, sentenza 25 marzo 1999, nel quale (§ 55) si legge che “According to the Court's case-law, Article 1 of Protocol No. 1, which in substance guarantees the right of property, comprises three distinct rules [...]” (la Corte richiama poi (§ 37) il caso *James e altri c. Regno Unito*, cit.). Più recentemente si v. il caso *Gigli Costruzioni s.r.l. c. Italia*, sentenza del 1 aprile 2008, § 39; caso *Matteoni c. Italia*, sentenza del 17 luglio 2008, § 41.

Nella prima pronuncia menzionata (caso *James*) la Corte precisa che la seconda e la terza regola di cui all'art. 1 in esame rappresentano ipotesi particolari di attentato al diritto al rispetto dei beni garantito dal principio fondamentale e generale garantito nella prima norma. Ne consegue che la prima norma assume una duplice valenza in ordine alla garanzia del diritto di proprietà: principio generale, da un lato, e norma residuale, dall'altro. Il carattere di principio generale implica che le altre due norme devono essere lette alla luce di esso; il carattere residuale, invece, le appartiene in quanto essa trova applicazione quando si ha un attentato che non rientra nell'ambito applicativo delle altre due norme. Identiche considerazioni sono svolte nel caso *Belvedere Alberghiera s.r.l.* Su questi aspetti v. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 66. Sul caso *James v. R. SAPIENZA, Espropriazione dei beni e indennizzo nel sistema della convenzione europea dei diritti dell'uomo: le sentenze nei casi James e Lithgow*, in *Riv. dir. int.*, 1987, pp. 309 ss. V., inoltre, M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 51; v., inoltre, M. MENDELSON, *The United Kingdom nationalization cases and the European Convention on Human Rights*, in *British Yearbook of International Law*, 1986, pp. 33 ss.; I. SEIDL-HOHENVELDERN, *Eigentumsschutz nach der EmRK und nach allgemeinem Völkerrecht im Lichte der EGMR-Entscheidungen in den Fällen James und*

La giurisprudenza successiva al caso *Sporrong and Lönnroth* mostra come sia mutata nel tempo l'interpretazione dell'art. 1 in rassegna che, da forma di tutela contro le espropriazioni arbitrarie, ha visto dilatarsi notevolmente il suo ambito di applicazione a settori normativi che oggi sono sottoposti al controllo della Corte<sup>26</sup>.

Siffatta estensione ha determinato anche dei contrasti tra giurisprudenza costituzionale italiana e giurisprudenza della Corte europea<sup>27</sup>: si pensi, su tutti, all'istituto dell'occupazione acquisitiva, ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Consulta<sup>28</sup>, ma in contrasto con la CEDU, secondo la Corte di Strasburgo<sup>29</sup>.

---

*Lithgow*, in *Festschrift für Felix Ermacora*, Strasbourg, 1988, pp. 181 ss.; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà bell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 329-330.

<sup>26</sup> Così M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 3-4.

<sup>27</sup> Cfr. A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 11. L'A. osserva come, riguardo al grado di protezione del diritto di proprietà, tra ordinamento nazionale ed ordinamento internazionale "[...] sia visibile un elevato margine di distanza, esistente tra due prospettive completamente diverse che, specie in relazione alla questione proprietaria, rischiano di collidere anziché convergere". Sul punto v., altresì, F.G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, in AA.VV. (a cura di A. PACE), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, cit., pp. 936 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 388-389, 419 ss. Sui contrasti tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza europea in materia di diritti fondamentali si v. AA.VV. (a cura di S. PANUNZIO), *I diritti fondamentali e le corti in Europa*, cit., *passim*; C. PINELLI, *Il difficile coordinamento tra le Corti nella tutela multilivello europea*, in AA. VV. (a cura di G. BRONZINI e V. PICCONE), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007, pp. 303 ss.

<sup>28</sup> Si v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 188 del 1995 e 384 del 1990. Per una ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di occupazione acquisitiva si v. Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, cit., punti 7 ss. delle *Considerazioni in diritto*; caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, sentenza del 29 marzo 2006, §§ 47 ss.

Sembra opportuno rimarcare che le ordinanze di rimessione da cui è scaturita la sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 2007, cit., non sollevano il problema della compatibilità dell'istituto dell'occupazione acquisitiva in quanto tale con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, ma censurano la norma denunciata esclusivamente nella parte in cui ne disciplina la ricaduta patrimoniale. La legittimità costituzionale dell'istituto dell'occupazione acquisitiva in quanto tale è, dunque, fuori dal *thema decidendum* posto dalla questione di costituzionalità.

<sup>29</sup> V. le Sentenze 30 maggio 2000: *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia e Carbonara e Ventura c. Italia*, entrambe in *Corr. giur.*, 2001, 4, p. 460, con commenti di V. CARBONE (pp. 466 ss.) e A. BULTRINI (pp. 475 ss.), *Occupazione espropriativa: l'intervento dirompente della Corte europea dei diritti dell'uomo*; la sentenza *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia* è altresì reperibile in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 2, 146, con nota di M. CONTICELLI, ed in *Urb. app.*, 2001, 3, con nota di A. BENIGNI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo "boccia" l'occupazione appropriativa*.

Sulle sentenze si v., altresì, i contributi di F. G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, cit., pp. 947 ss.; F. NICOLETTI, *L'occupazione acquisitiva tra acquisto della proprietà e configurazione di illecito. La Corte europea dei diritti dell'uomo stigmatizza un istituto creato dalla giurisprudenza italiana*, in *Dir. dell'economia*, n. 2 del 2001, pp. 455 ss.; O. CALEO, *Accessione invertita e violazione del diritto di proprietà nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. giur. dell'energia elettrica*, n. 1-2 del 2001, pp. 370 ss.; G. SCIULLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo "sanziona" l'occupazione appropriativa*, in *Urb. app.*, n. 3 del 2004, pp. 290 ss.; G. SORICELLI, *Espropriazione di fatto e tutela della proprietà tra tecniche di positivizzazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di legalità come presidio della certezza del diritto espropriativo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 10 del 2003,

---

pp. 1065 ss.; F. SEATZU, *L'occupazione acquisitiva dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: alcune considerazioni in margine alle sentenze nei casi Carbonara e Ventura e Belvedere Alberghiera s.r.l.*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, n. 2 del 2002, pp. 292 ss.; R. DAMONTE, *La Corte di Strasburgo 'condanna' l'accessione invertita*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, pp. 792 ss.; A. FALCIANO, *sub Protocollo 1, Art. 1, Protezione della proprietà*, cit., pp. 609 ss.; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 337 ss.

È evidente, dunque, nell'ambito di un "sistema unitario a vocazione circolare"<sup>30</sup>, la

---

<sup>30</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 10-11. L'A. utilizza l'espressione indicata nel testo, anziché quella di pluralità di ordinamenti, giacché Egli afferma che il sistema ordinamentale è unitario e in esso confluiscono "regole e principi di provenienza diversa"; regole e principi che "si completano, si immedesimano e si integrano".

Fondamentale è la recente sentenza n. 102 del 2008 della Corte costituzionale, dove per la prima volta la Consulta, affermando la sua legittimazione a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE (*recte*: TFUE), ha inteso fornire una ricostruzione unitaria e chiarificatrice dei rapporti fra gli ordinamenti. Su tale sentenza v. E. DI STEFANO, *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008*, reperibile su internet, alla pagina <http://www.giurcost.org/studi/DiStefano.htm>.

Il tema dei rapporti tra Unione europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo deve essere letto anche alla luce della recente "storica" sentenza della Corte di giustizia Ce, grande sezione, 3 settembre 2008, causa C-402/05 P. Per un esame approfondito della sentenza si rinvia alla sezione monografica pubblicata sul *Gior. dir. amm.*, n. 10 del 2008, pp. 1088 ss., dal titolo *Terrorismo internazionale e principi di diritto. Una sentenza della Corte di giustizia che fa storia*, con contributi di A. SANDULLI, *Caso Kadi: tre percorsi a confronto*, pp. 1088 ss.; S. CASSESE, *Ordine comunitario e ordine globale*, pp. 1091-1092; E. CHITI, *I diritti di difesa e di proprietà nell'ordinamento europeo*, pp. 1093 ss.; M. SAVINO, *Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?*, pp. 1096 ss.; G. VESPERINI, *Il principio del contraddittorio e le fasi comunitarie di procedimenti globali*, pp. 1100-1101; G. DELLA CANANEA, *Un nuovo nomos per l'ordine globale*, pp. 1102 ss.

La Corte di Lussemburgo ha, nella sentenza in rassegna, configurato un nuovo rapporto tra ordine comunitario e ordine globale, affermando che il diritto globale (come gli accordi internazionali) ha il primato sul diritto comunitario "[...] a condizione che disponga solo sugli obiettivi [...] e che rispetti i principi «costituzionali» comunitari": così S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 1091. L'applicazione di tale principio postula una invalidità degli atti comunitari che violano il diritto globale; "di conseguenza, nell'attuare il diritto globale, il diritto comunitario deve rispettare i principi del diritto" (così S. CASSESE, *op. loc. ult. cit.*), tra i quali vi è il diritto di proprietà. Il rapporto così configurato tra i due ordini ricorda molto da vicino quello affermato dalla nostra Corte costituzionale (sentt. nn. 348 e 349, sulle quali ci soffermeremo tra breve in nota e *infra* nel presente lavoro), in relazione ai rapporti tra ordine interno e ordine della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Infatti, "Il diritto superiore si impone su quello primario inferiore, ma nell'ambito dei limiti disposti dalla costituzione dell'ordine giuridico inferiore. Questo conserva all'ordine giuridico inferiore la possibilità di controllare l'integrazione del proprio ordinamento in quello superiore, senza, quindi, aprire incondizionatamente le porte ad esso": così S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 1092.

Non è possibile soffermarci ulteriormente su tale pronuncia della Corte di giustizia, atteso il carattere circoscritto dell'indagine che si sta svolgendo in questa sede.

Fondamentali sono, altresì, le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale. In quest'ultima sentenza, la Consulta afferma che sebbene "il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, [sia] una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1991" (punto 6.1 delle *Considerazioni in diritto*), la Convenzione e le fonti comunitarie penetrano, quali norme interposte, nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi specificando il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. e assumendo il significato loro attribuito dalle rispettive Corti. Su tali profili v. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 60 ss., il quale osserva che "[...] anche il diritto internazionale pattizio si configura come parte integrante del sistema ordinamentale e del principio di legalità costituzionale che il giudice è tenuto a rispettare". Per un esame comparato sulle diverse

necessità di una “leale collaborazione”<sup>31</sup> tra le due Corti<sup>32</sup>, sebbene, come ha recentemente rilevato la Consulta<sup>33</sup>, le Corti *de quibus* “hanno in definitiva ruoli diversi,

---

modalità d’incorporazione della Convenzione europea e, conseguentemente, sul “grado” che quest’ultima assume nell’ambito del sistema delle fonti nazionali, si rinvia a L. MONTANARI, *I diritti dell’uomo nell’area europea*, cit., pp. 42 ss., soprattutto pp. 45 ss.

La categoria delle «norme interposte» fu individuata da Carlo LAVAGNA (v. *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano, 1957, pp. 26 ss.). Sulla teoria delle norme interposte si rinvia a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, p. 360; M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992; ID., *Le norme interposte dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di M. RUOTOLO), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, pp. 115 ss.; ID., *La tecnica delle «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, in *Foro it.*, Parte V, pp. 377 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 758, il quale definisce le norme interposte come “previsioni stabilite o desumibili da fonti subcostituzionali, ma elevate dalla Costituzione (oppure da leggi aventi rango costituzionale) ad altrettanti limiti delle leggi ordinarie o degli atti equiparati”; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, pp. 628-629, il quale dopo aver chiarito che cosa si debba intendere per parametri di costituzionalità, afferma che detti parametri possono essere costituiti da norme costituzionali (o leggi costituzionali) e da norme interposte, nelle quali ultime “il parametro non è dato immediatamente da norme desumibili da puntuali disposizioni costituzionali ma da norme di fonti subordinate alla costituzione che vengono a porsi come limiti alle leggi ordinarie o agli atti equivalenti”. In tutte le opere citate i tipici esempi di norme interposte sono dati dall’art. 76 Cost. (nel quale il Parlamento indica i limiti all’esercizio delle funzioni legislative del governo) e dall’art. 117, ante riforma del 2001 (in base al quale disposto le regioni, nell’ambito dell’esercizio della potestà legislativa ripartita o concorrente, devono attenersi ai principi delle leggi statali). Per una recente applicazione della categoria delle norme interposte si v. la già richiamata sentenza n. 102 del 2008 della Corte costituzionale, la quale richiama le sentenze nn. 348 e 349 cit.

La Consulta (sent. n. 349 cit., punto 6.2 delle *Considerazioni in diritto*) osserva, inoltre, che “In relazione alla CEDU [...] occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali”.

<sup>31</sup> Il principio di leale collaborazione ha ricevuto un riconoscimento formale (art. 120, comma 2, Cost.) con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 1948. Su tale principio si v. S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione* (*dir. cost.*), in *Eng. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 2007; P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 19 ss. (il quale ricorda, come esempi di leale collaborazione tra Corti europee - in particolare tra Corte costituzionale e Corte di giustizia -, il principio di tutela della concorrenza, il principio del legittimo affidamento, il principio di proporzionalità: *ivi*, pp. 29 ss.); C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; C. MIGNONE, *Profili della leale collaborazione nell’ottica del diritto amministrativo*, Genova, 2008; C. AMATO – G. DE LUCA, *I principi di sussidiarietà e leale collaborazione nell’esercizio del potere sostitutivo dello Stato*, in *Nuova rass.*, n. 8 del 2008, pp. 907 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2006, pp. 933 ss.; R. BIN, *La “leale collaborazione” tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2007, pp. 303 ss.; G. DI COSIMO, *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2007, pp. 1026 ss.; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, n. 6 del 2003, pp. 3909 ss.

<sup>32</sup> Già prima che la Consulta emanasse le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, la dottrina (L. MONTANARI, *I diritti dell’uomo nell’area europea*, cit., p. 39) osservava che le Corti nazionali “non

sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri"<sup>34</sup>.

Alla Corte europea dei diritti dell'uomo compete la definitiva uniformità di applicazione della CEDU, garantita dall'interpretazione centralizzata attribuita alla medesima Corte, cui spetta la parola ultima e la cui competenza «si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste» dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU)<sup>35</sup>.

---

potranno operare "isolatamente" [...] ma – per lo stesso sistema della Convenzione [...] dovranno a volta prendere in considerazione, con riferimento alle norme interne "derivate" dalla Cedu, l'attività ermeneutica svolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo".

Il tema della collaborazione tra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo ha un respiro più ampio, investendo l'approccio che la Consulta ha avuto rispetto al diritto internazionale pattizio, in generale, e riguardo alla CEDU, in particolare. Su tali aspetti si rinvia alle numerose trattazioni esistenti in dottrina, tra le quali P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 54 ss. (ivi ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, punto 6.2 delle *Considerazioni in diritto*.

<sup>34</sup> La Corte afferma, inoltre, che "A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto – insanabile in via interpretativa – con una o più norme della CEDU, spetta [...] accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo [...] ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa" (punto 6.2 delle *Considerazioni in diritto*).

<sup>35</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, punto 6.2 delle *Considerazioni in diritto*. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito, invece, in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. Sulle competenze della Corte europea si v. C. ZANGHÌ, voce *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 32; ID., voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 1988, p. 3 e *passim*; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 228; C.E. GALLO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 316 ss.

In generale, sui rapporti tra Corti nazionali ed europee si v., tra le numerose opere, V. ZAGREBELSKY, *Corti europee e Corti nazionali*, in AA. VV. (a cura di S.P. PANUNZIO), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002, pp. 536 ss.; AA. VV. (a cura di P. BILANCIA – E. DE MARCO), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003; G. GUZZETTA, *Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti nella prospettiva di un Bill of Rights europeo*, in AA. VV. (a cura di A. D'ATENA – P. GROSSI), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, pp. 155 ss.; S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali*, cit., *passim* (ivi ulteriori indicazioni bibliografiche).

La Corte di Strasburgo, come “garante costituzionale di un ordine pubblico europeo”<sup>36</sup>, assicura la tutela del diritto di proprietà verificando *in primis* se sussista un’ingerenza nel diritto di proprietà del singolo da parte dello Stato. In un secondo momento, e previo positivo accertamento dell’ingerenza *de qua*, sarà necessario individuare la regola applicabile tra le diverse fattispecie astratte contemplate nell’art. 1 (rispetto dei propri beni, privazione della proprietà e regolamentazione dell’uso dei beni da parte dello Stato). A questo punto, i Giudici di Strasburgo dovranno stabilire se la misura impugnata persegua un “interesse pubblico” (art. 1, primo comma, seconda frase), o se sia conforme

---

<sup>36</sup> Così si è definita la medesima Corte: v. caso *Loizidou c. Turchia*, GC, sentenza 23 marzo 1995, § 93; caso *Partito comunista unificato di Turchia e altri c. Turchia*, GC, sentenza del 30 gennaio 1998, § 45 e *passim*. Su tali sentenze v. *infra*, nota n. 242 del presente lavoro. In argomento, anche per ulteriori indicazioni giurisprudenziali sul punto, v. S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali*, cit., p. 32; F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., pp. 129 ss.

Di ordine pubblico comunitario che si risolve sia nelle tradizioni costituzionali comuni, sia nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, parla la dottrina (A. CERRI, voce *Ordine pubblico. II. Diritto costituzionale. Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 2007, p. 1), secondo la quale l’ordine pubblico comunitario comporta “[...] anche un controllo comunitario sul livello di garanzia all’interno degli stati membri”. In argomento v., più ampiamente, F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., pp. 129 ss. e *passim*. L’A. rileva che alla nozione di “ordine pubblico europeo”, benché non sia esplicitamente rinvenibile, né nella Convenzione europea, né nel suo Preambolo, la Commissione europea dei diritti dell’uomo aveva fatto riferimento in una decisione del 1961 ed in una decisione del 1978, laddove evoca rispettivamente “*un ordre public communautaire des libres démocraties d’Europe*” ed un “*ordre public européen*” (*ivi*, p. 131). L’A., inoltre, sottolinea la biunivocità che caratterizza la nozione di “ordine pubblico europeo”, distinguendo due profili, quello “istituzionale e strutturale” e quello “materiale e sostanziale”: *ivi* si rinvia (pp. 137 ss., in particolare pp. 142-143, e *passim*) per un esame approfondito di tali profili.

Sulla necessità dell’istituzione di una Corte costituzionale europea si v. P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in AA. VV. (a cura di P. PERLINGIERI – F. CASACCI), *Fonti e tecniche legislative per un diritto contrattuale europeo*, Napoli, 2004, pp. 244-245; ID., *Codice e costituzione economica*, in AA. VV., *La riforma del codice civile*, Padova, 1994, pp. 29 ss., in particolare p. 35; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 505.

Altra dottrina (S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali*, cit., pp. 32 ss.) osserva come la Corte di Strasburgo abbia un carattere più “costituzionale” rispetto a quella di Lussemburgo. Sulle ragioni per le quali la Corte di Strasburgo non è qualificabile come Corte costituzionale, almeno sul piano formale, si v. J.F. FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l’homme est-elle une Cour constitutionnelle?*, in AA.VV. (a cura di J.F. FLAUSS e M. DE SALVIA), *La Convention européenne des droits de l’homme*, cit., pp. 69 ss., il quale rileva come non sia oblietabile il “caractère constitutionnel de la Convention”, la quale “est un traité assujetti aux règles du droit des traités” (*ivi*, p. 77). L’A. osserva, inoltre, che la giurisprudenza della Corte ha “relativiser à l’occasion l’application des règles classiques en droit des traités” ed “elle [Corte] s’est [...] investie d’une mission reconnue aux Cours constitutionnelles [...]”. Cfr., altresì, in argomento, F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., pp. 144 ss. In mancanza di un chiaro disegno politico sul punto, sono i giudici che danno un contributo essenziale alla creazione di quello che la dottrina definisce “diritto costituzionale europeo”: così S. GAMBINO, *Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3 del 2008, p. 1163, il quale parla di “diritto costituzionale europeo” in via di formazione. Cfr., sul punto, anche S. RODOTÀ, *Nel silenzio della politica i giudici fanno l’Europa*, in AA. VV. (a cura di G. BRONZINI e V. PICCONE), *La Carta e le Corti*, cit., pp. 23 ss.

all'interesse generale (art. 1, secondo comma) e se rispetti il principio di legalità<sup>37</sup>. Un ruolo importante svolge, infine, il c.d. principio di proporzionalità (o giusto equilibrio), utile per verificare se l'incidenza sulla situazione dell'individuo della misura in questione sia sproporzionata rispetto all'utilità della collettività<sup>38</sup>.

La Corte costituzionale italiana tutela il diritto di proprietà in base all'art. 117, comma 1, Cost., "in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo"<sup>39</sup>.

L'operato delle due Corti non è, dunque, isolato, a sé stante, riferito a due ordinamenti separati per i quali vigono due sistemi giurisdizionali autonomi<sup>40</sup>. Come osserva la

---

<sup>37</sup> Sul principio di legalità inteso come inerente ad ogni misura regolativa o limitativa del diritto di proprietà, si v. F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 397 ss.

<sup>38</sup> Sul punto cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 96-97. Sulla teoria del margine di apprezzamento si v. le note nn. 114 e 186 del presente lavoro.

<sup>39</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2008, cit., punto 6.2 delle *Considerazioni in diritto*. La Consulta aggiunge subito, però, che "Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale" (*ibidem*).

<sup>40</sup> La Corte costituzionale (sentenza n. 349 del 2007, punto 6.1.2 delle *Considerazioni in diritto*) osserva che le norme della Convenzione hanno "l'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione [...]". Cfr., altresì, Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 2007, punto 3.3 delle *Considerazioni in diritto*, in cui i Giudici di Palazzo della Consulta, dopo aver ricordato che l'Italia, con l'adesione ai Trattati comunitari, "è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione" (il c.d. *controlimite*), afferma che la CEDU, invece, "non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti". Cfr., sul punto, G. VETTORI, *Circolazione dei beni*, cit., pp. 287-288. M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi*, cit., p. 203 osserva che la Corte costituzionale sembra, nel citato passaggio (e in quello del tutto simile contenuto nella sentenza della Consulta n. 349 del 2007, al punto 6.1 delle *Considerazioni in diritto*), aver confuso le limitazioni della sovranità con le vere e proprie cessioni "che [...] nell'universo assiologico definito dagli [...] artt. 1 e 11 Cost., non paiono consentite".

L'A. s'interroga, inoltre, se dai rapporti tra CEDU e diritto interno, così come ricostruiti dalla Consulta (sentenze nn. 348 e 349 *de quibus*), non vi siano limitazioni della sovranità connesse all'adesione dell'Italia alla CEDU. Limitazioni che la Corte costituzionale (sentenza n. 348, cit., punto 4.7 delle *Considerazioni in diritto*) sembrerebbe escludere. Per una ricostruzione di siffatte limitazioni si rinvia a M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, pp. 203-204.

La Convenzione *de qua* viene configurata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 348 del 2007, cit., punto 3.3 delle *Considerazioni in diritto*) come "un trattato internazionale multilaterale" fonte di "obblighi" per gli Stati contraenti. La CEDU – rileva ancora la Consulta – non determina "l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri". Ma fondamentale risulta essere il punto 4.6 delle *Considerazioni in diritto* della

dottrina<sup>41</sup>, infatti, “Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell’uomo si configurano come *un sistema giurisdizionale*<sup>42</sup>, nel quale i giudici comuni dei singoli Paesi membri assumono uno «statuto europeo», in quanto chiamati ad applicare il diritto comunitario sovranazionale quale parte integrante e qualificante di un ordinamento unitario”<sup>43</sup>.

---

sentenza n. 348 in argomento, giacché la Consulta osserva come non si possa parlare di una “competenza giurisdizionale” della Corte di Strasburgo che “si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano”, giacché si è al cospetto di una “*funzione interpretativa eminente* che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia” (corsivo aggiunto).

Rilievi critici sul punto sono stati mossi in dottrina da R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU*, cit., pp. 576-577, la quale, muovendo dall’art. 46 della CEDU, afferma che lo Stato italiano, al pari degli altri Stati aderenti alla Convenzione, sono gravati da un vero e proprio obbligo di conformarsi alle sentenze di condanna (e non meramente dichiarative con efficacia *inter partes*) della Corte di Strasburgo (in senso analogo R. CAFARI PANICO – L. TOMASI, *Il futuro della CEDU*, cit., p. 203. *Contra* v. C.E. GALLO, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 317, il quale osserva come “[...] alla Corte [europea] non è attribuito un potere coercitivo per garantire l’esecuzione delle proprie decisioni [...]”). Ulteriori osservazioni critiche sono mosse da M. LUCIANI, *op. loc. ult. cit.*, il quale, a proposito della natura vincolante o meno per i giudici italiani delle pronunce (interpretative ex art. 32 della CEDU) dei Giudici di Strasburgo, rileva che “Il riferimento ad una formula ambigua e tecnicamente vaga come quella di “interpretazione eminente” è indice [...] di un evidente imbarazzo della Corte” sul punto. In definitiva – chiosa l’A. – i giudici nazionali sarebbero assoggettati ad un “vincolo del tutto anomalo”, determinato da una “sovrapposizione di una competenza giurisdizionale esterna a quella dei giudici nazionali”, i quali finiscono inevitabilmente per perdere “l’usbergo del libero convincimento”, ex art. 101 Cost. (p. 204) e poi aggiunge che l’art. 32 della CEDU, a differenza dell’art. 234 TCE (*recte*: TFUE), non “implica l’obbligo degli altri giudici [giudici degli Stati aderenti alla CEDU] di munirsi dell’interpretazione di quella Corte [di Strasburgo]”. In realtà siffatto obbligo sembra trovare fondamento nell’art. 46 della CEDU.

Sulla funzione interpretativa delle convenzioni internazionali si v. M. RUOTOLO, *La “funzione ermeneutica” delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Dir. e società*, 2000, pp. 291 ss.

<sup>41</sup> P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 18-19.

<sup>42</sup> Corsivo nostro.

<sup>43</sup> Neppure possibili, e quindi da superare, sono le istanze ispirate a sottosistemi o a microsistemi ordinamentali. Cfr., sul punto, P. PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, pp. 32-33 e nota n. 47; ID., *Complessità e unitarietà dell’ordinamento giuridico vigente*, in ID., *L’ordinamento vigente e i suoi valori. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2006, pp. 20 ss.

La collaborazione tra le due Corti (italiana e di Strasburgo) sembra essere, dunque, non solo auspicabile o opportuna, ma addirittura necessaria, considerato anche il già rilevato carattere “costituzionale” della Corte di Strasburgo (almeno rispetto a quella di Lussemburgo) (cfr. S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali*, cit., pp. 32 ss.). Taluno (F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., pp. 388-389) rimarca che alcuni diritti ricevono una tutela multilivello. Le conseguenti interazioni e sovrapposizioni tra diversi ordinamenti “lungi dal determinare un sistema gerarchico, creano ovviamente rapporti di integrazione/differenziazione, nonché conflitti ed aggiustamenti reciproci” che trovano la loro massima espressione proprio nella “materia della proprietà privata”.

Il crescente e sempre più ampio ruolo svolto dalla Corte europea riguardo al tema del rispetto del diritto di proprietà, incidono sulla stessa prerogativa dello Stato nella regolamentazione dell'uso dei beni dei singoli<sup>44</sup>.

Lungi dal qualificare detta "ingerenza" come indebita, o come attentato alla sovranità nazionale, la legge cost. n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, all'art. 117, comma 1, Cost., prevede chiaramente che lo Stato italiano (e le regioni) eserciti la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali<sup>45</sup>.

Tra gli obblighi internazionali vi è anche il Trattato CEDU e il primo Protocollo addizionale, il cui art. 1 prevede la tutela del diritto di proprietà<sup>46</sup>.

Come vedremo meglio *infra*, ricostruire l'art. 117, primo comma, Cost., come norma interposta<sup>47</sup> implica che le norme della CEDU e dei successivi Protocolli addizionali, integrino il "diritto costituzionale privato"<sup>48</sup> che regola direttamente i rapporti fra privati, in particolare nella materia proprietaria<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 111.

<sup>45</sup> V. Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, punto 6.1.2 delle *Considerazioni in diritto*, nel quale si afferma che "Non v'è dubbio, [...] alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato". Rilievi critici sul punto sono espressi da M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi*, cit., p. 202.

La dottrina (P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 12-13) afferma che, in virtù degli artt. 10, comma 1, 11 e 117, comma 1, Cost., è "destinata a venir meno ogni aspettativa "statocentrica", e osserva inoltre che a differenza di quanto sostenuto dal Beaud, "La crisi dello Stato non determina una crisi della sovranità" (*ivi*, p. 13, nota n. 7).

La Corte costituzionale ha applicato per la prima volta il primo comma dell'art. 117 Cost. nella sentenza n. 406 del 2005. La sentenza è pubblicata in: *Giur. it.*, 2006, pp. 1123 ss., con nota di A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell'art. 117 Cost. (in margine alla sent. n. 406 del 2005)*; *Giur. cost.*, 2005, pp. 4436 ss., con nota di R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1 Cost.. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle "questioni comunitarie"?*

In argomento si v., altresì G. SERGES, *Art. 117, 1° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2219 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3 del 2002, pp. 1355 ss.; D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. par.*, 2002, 4, pp. 919 ss.; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, 2002, pp. 230 ss.; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitre anni dopo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Sulla sentenza v. anche le considerazioni svolte da P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., p. 51.

<sup>46</sup> Cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 111; R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 207.

<sup>47</sup> Così Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007.

<sup>48</sup> L'espressione appartiene a F. GALGANO, in *Commentario della Costituzione (a cura di G. BRANCA)*, *Rapporti economici, Tomo II, sub. art. 41*, Bologna-Roma, 1982, p. 3. Sul "diritto civile costituzionale" e sulla dottrina del diritto civile nella legalità costituzionale si v. P. PERLINGIERI, *Il*

### 3. L'ART. 1, COMMA 1, PRIMA FRASE, DEL PRIMO PROTOCOLLO ADDIZIONALE CEDU. LA NOZIONE DI "BENE" NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA.

Come anticipato, sotto il profilo strutturale, l'art. 1 del primo Protocollo contiene tre diverse norme. È opportuno, dunque, esaminarle separatamente, iniziando ad approfondire la prima frase dell'art. 1 che recita "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni".

Al fine di chiarire il contenuto del diritto consacrato in questa prima parte dell'art. 1, riteniamo essenziale verificare preliminarmente il significato da attribuire al termine "beni"<sup>50</sup>.

L'originario dubbio semantico sul corretto significato da attribuire all'espressione "rispetto dei beni", di cui all'art. 1 in esame, fu presto chiarito dalle prime sentenze nelle quali la Corte si è occupata del problema (ermeneutico). La Corte affermò che l'espressione "rispetto dei beni" equivalga a diritto di proprietà<sup>51</sup>.

Il concetto di bene è stato oggetto di importanti studi della nostra più autorevole dottrina<sup>52</sup>, mentre l'analisi delle pronunce della Corte di Strasburgo in materia mostra due aspetti, diversi ma senz'altro connessi tra loro: da un lato, la Corte europea si è sempre astenuta dal definire, in positivo, il concetto di proprietà, essendo ad essa sufficiente farlo coincidere con il concetto di bene<sup>53</sup>; dall'altro lato, è evidente come il

---

*diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp., 535 ss., in particolare pp. 553 ss.; ID., *La dottrina del diritto civile nella legalità costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, n. 2 del 2007, pp. 497 ss.

<sup>49</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 60 ss., il quale osserva che "[...] anche il diritto internazionale pattizio si configura come parte integrante del sistema ordinamentale e del principio di legalità costituzionale che il giudice è tenuto a rispettare".

<sup>50</sup> L'esame della giurisprudenza della Corte europea mostra come i Giudici di Strasburgo, nei casi sottoposti al loro vaglio, non definiscano il contenuto del concetto di proprietà, ma si preoccupano di individuare l'esistenza di un "bene" ai sensi dell'art. 1 del primo Protocollo. Cfr., sul punto, M. L. PADELLETTI, *sub art. 1*, cit., pp. 802 ss. Sulla diversa nozione dell'istituto della proprietà nella Convenzione europea e nell'ordinamento (costituzionale) italiano si v. F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, cit., pp. 93 ss. e 145 ss.

<sup>51</sup> Così C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., p. 43. Parte della dottrina (C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., p. 330) ritiene che detta equivalenza potesse essere già rinvenuta nelle (poche) bozze che precedettero la stesura definitiva dell'art. 1, dove i redattori della Convenzione "fanno continuamente riferimento al «diritto di proprietà» («right of property») per descrivere l'oggetto [della tutela]".

<sup>52</sup> Tra le importanti opere esistenti in letteratura si v. S. PUGLIATTI, voce *Beni. I. Teoria generale*, in *Enc. del dir.*, vol. V, Milano, 1959, pp. 164 ss. e bibliografia *ivi* citata; C. MAIORCA, voce *Beni*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. V, Roma, 1988; O.T. SCOZZAFAVA, *I beni*, in *Trattato di diritto civile del CNR* (diretto da P. PERLINGIERI), Napoli, 2007; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. VI, *La proprietà*, Milano, 1999, pp. 49 ss.; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2004, pp. 193 ss.

<sup>53</sup> F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 392.

contenuto dell'art. 1 sia stato esteso al punto da comprendere anche la protezione di interessi patrimoniali di puro fatto<sup>54</sup>.

In definitiva, la Corte osserva come, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, qualunque bene, di natura materiale o immateriale, suscettibile di valutazione economica, possa essere tutelato in sede CEDU<sup>55</sup>. Non è rilevante, inoltre, che il ricorrente sia titolare di un diritto di proprietà nell'ordinamento nazionale cui egli appartiene<sup>56</sup>.

Tra le pronunce più significative in ordine a tale profilo va senz'altro ricordato il caso *Beyeler*<sup>57</sup>, nel quale è stato considerato "bene" tutelabile l'interesse patrimoniale dell'acquirente alla conservazione di un quadro di Van Gogh, acquistato in violazione della legge italiana del 1939 sulla tutela del patrimonio culturale e artistico<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr. M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 5. In senso analogo F. MANGANARO, *op. ult. cit.*, p. 391.

<sup>55</sup> Cfr., sul punto, C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., p. 44. Si v., altresì, A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., pp. 12-13. La dottrina (F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 60) rileva che con il termine "bene" la Convenzione comprende il diritto di proprietà in senso più ampio di quello fatto proprio dal diritto internazionale, e comunque autonomo da quello degli ordinamenti nazionali.

<sup>56</sup> Sulla portata autonoma del concetto di bene ai sensi dell'art. 1 del primo Protocollo si v. il caso *Matos e Silva Lda. e altri c. Portogallo*, sentenza 16 settembre 1996, § 75, nel quale la Corte rileva che "[...] it is not for the Court to decide whether or not a right of property exists under domestic law"; in ogni caso - prosegue la Corte -, "[...] it recalls that the notion "possessions" (in French: "biens") in Article 1 of Protocol No. 1 [...] has an *autonomous meaning* [...]". V., altresì, in tema, caso *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH c. the Netherlands*, sentenza del 23 febbraio 1995, § n. 53. Sulla autonoma qualificazione giuridica del concetto di bene nella giurisprudenza della Corte europea si v. anche il recente contributo di F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 392-393.

<sup>57</sup> Caso *Beyeler c. Italia*, GC, sentenza 5 gennaio 2000, sul quale si v. M.L. PADELLETTI, *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2000, n. 3, pp. 781 ss. (l'A. critica l'assunto della Corte, secondo cui il comportamento delle autorità italiane avrebbe dato luogo ad un ingiusto arricchimento: *ivi*, pp. 796 ss.); A. BULTRINI, *Modalità di esercizio del diritto di prelazione sul dipinto "Il giardiniere" di V. Van Gogh*, in *Corr. giur.*, n. 5 del 2000, pp. 690 ss.; C. FOCARELLI, *L'anonimato mantenuto dal proprietario giustifica solo sanzioni di altra natura*, in *Guida al dir.*, 26 febbraio 2000, n. 7, pp. 108 ss.; S. FERRERI, *Il diritto di proprietà sui beni culturali al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Europa e dir. priv.*, 2001, pp. 153 ss.; WACHSMANN, *L'arrêt Beyeler c. Italie du 5 janvier 2000 ou de la contribution de Vincent van Gogh à la protection du droit de propriété*, in *L'Europe des Libertés, Revue d'actualité juridique*, n. 2 del 2000, pp. 2 ss.; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., p. 333.

<sup>58</sup> Il caso concerne un ricorso presentato da un gallerista cittadino svizzero, Ernst Beyeler, nato nel 1921 e residente a Basilea (Svizzera).

La fattispecie si riferisce ad un quadro di Vincent Van Gogh, "Le jardinier", che il sig. Beyeler comprò nel 1977 per 600 milioni di lire con l'intervento di un intermediario, senza comunque rivelare al venditore che il quadro era stato comprato per suo conto. Per conseguenza, la dichiarazione della vendita che quest'ultimo, in virtù delle prescrizioni contenute nella legge n. 1089 del 1939, fece pervenire al Ministero italiano per i Beni Culturali non menzionava il sig. Beyeler. Nel 1983, il Ministero italiano ebbe conoscenza del fatto che il sig. Beyeler era il vero acquirente del quadro. Il 2 maggio 1988, quest'ultimo vendette l'opera ad una società americana che intendeva destinarlo ad una collezione veneziana, per la somma di 8,5 milioni di dollari. Il 24 novembre 1988, esercitando il suo diritto di prelazione e per eccepire che il sig. Beyeler aveva

In altra pronuncia<sup>59</sup>, la Corte ha ritenuto tutelabile l'interesse patrimoniale del proprietario di una baracca abusivamente costruita nei pressi di una discarica<sup>60</sup>.

Più recentemente sono stati proposti ricorsi per la tutela di altri "beni", come i diritti soggettivi relativi a crediti d'imposta<sup>61</sup>, l'avviamento commerciale<sup>62</sup>, la clientela di uno studio professionale<sup>63</sup>, le azioni di una società<sup>64</sup>.

---

omesso d'informare il Ministero del fatto che nel 1977 il quadro era stato acquistato per suo conto, l'Italia acquistò il quadro al prezzo della vendita conclusa nel 1977.

La Corte, dopo aver affermato che la misura incriminata, segnatamente l'esercizio del diritto di prelazione da parte del Ministero dei Beni Culturali, ha costituito senza alcun dubbio una ingerenza nel diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni, osserva come detta ingerenza, per essere compatibile con il disposto di cui all'art. 1, prima frase, deve rispettare il principio di legalità.

A tal uopo la Corte ricorda che la legalità costituisce una condizione primordiale della compatibilità di una misura d'ingerenza con l'articolo 1 del Protocollo n. 1. Il rispetto del principio di legalità implica l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili. La Corte osserva che sotto un certo profilo, la legge manca di chiarezza, in particolare nella misura in cui essa prevede che in caso di una dichiarazione incompleta, il termine per l'esercizio del diritto di prelazione resta aperto, senza tuttavia indicare attraverso quali modi un simile vizio potrebbe essere ulteriormente sanato. Questo elemento non potrebbe tuttavia condurre, da solo, alla conclusione che l'ingerenza in causa fosse imprevedibile o arbitraria.

La Corte afferma che il Governo italiano non abbia agito tempestivamente da quando, nel 1983, è stato informato dell'elemento mancante nella dichiarazione fatta dal venditore nel 1977, cioè l'identità dell'acquirente finale. La Corte precisa che rimproverare al ricorrente nel 1988 una irregolarità di cui le autorità avevano già avuto conoscenza quasi cinque anni prima non sembra giustificata. A tal proposito, i Giudici di Strasburgo sottolineano che, di fronte ad una questione di interesse generale, i poteri pubblici sono tenuti a reagire in tempo utile, in maniera corretta e con la più grande coerenza. La Corte, poi, qualifica il comportamento delle autorità pubbliche italiane (Ministero dei beni culturali) come arricchimento ingiustificato, in quanto l'acquisto del quadro, nel 1988, è avvenuto ad un prezzo sensibilmente inferiore al suo valore di mercato. Un simile arricchimento, conclude la Corte, non è conforme al principio del "giusto equilibrio".

<sup>59</sup> Caso *Öneryildiz c. Turchia*, GC, sentenza del 30 novembre 2004.

<sup>60</sup> Il caso riguardava la distruzione di una baracca che aveva costituito abitazione del ricorrente cittadino turco, e della sua famiglia. La distruzione era avvenuta da mancati interventi di sicurezza delle autorità pubbliche locali al fine di preservare l'abitazione stessa. La Corte ritenne violato l'art. 1 del primo Protocollo, in quanto qualificò l'abitazione come interesse economico sostanziale tutelabile in sede CEDU. Su tale caso si v. A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 238-239; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 5, 83 e *passim*.

<sup>61</sup> Caso *Buffalo s.r.l. c. Italia*, sentenza del 22 luglio 2004. Nella fattispecie, la società titolare di crediti di imposta nei confronti dello Stato italiano riferiti ad un periodo compreso tra il 1985 e il 1992 proponeva ricorso per violazione dell'art. 1 del primo Protocollo, in quanto le operazioni di rimborso fiscale erano iniziate con ritardo e non erano ancora terminate all'atto della presentazione del ricorso stesso, obbligando la società a contrarre prestiti a tassi di interesse superiori a quelli applicati dallo Stato italiano in sede di rimborso dei crediti di imposta. Nel caso in esame si rileva come il concetto di proprietà sia stato esteso anche a diritti soggettivi relativi a crediti d'imposta.

<sup>62</sup> Caso *Iatridis c. Grecia*, cit. Nella specie, il ricorrente denunciava, in quanto violazione dell'art. 1 del primo Protocollo, l'espulsione da un fondo commerciale, di cui era locatario, la cui proprietà era incerta. La Corte di Strasburgo, dopo aver accertato che l'avviamento commerciale costituisce un valore patrimoniale tutelabile ai sensi dell'art. 1 del primo Protocollo, ha stabilito che esso non possa essere oggetto di espropriazione senza un formale titolo di proprietà sul fondo commerciale,

L'eterogeneità dei "beni" tutelabili in virtù dell'art. 1 in esame, implica una simmetrica difficoltà nella puntuale definizione dell'oggetto dei diritti (*recte*: beni) medesimi, nonché dei criteri in base ai quali definire l'esistenza di un "bene" ai sensi della Convenzione<sup>65</sup>.

La definizione della nozione di "proprietà" o di "beni" non può essere ricavata, né da una interpretazione letterale del disposto *de quo*, né attraverso una interpretazione sistematica con altre disposizioni della Convenzione, giacché l'art. 1 è l'unica norma che disciplina, in sede CEDU, i diritti patrimoniali dei singoli<sup>66</sup>.

In dottrina<sup>67</sup> si osserva come sia riscontrabile, *ictu oculi*, una notevole discrepanza sul piano terminologico tra le diverse frasi contenute nell'art. 1. Nella prima frase, infatti, si evoca la parola "beni"; nella seconda quella di "proprietà". Ciò non è irrilevante ai fini della determinazione dell'ambito di applicazione oggettivo della norma.

Come afferma la dottrina<sup>68</sup>, le situazioni giuridiche di appartenenza possono essere anche diverse rispetto alla proprietà, e non è possibile una identificazione tra i due termini (appartenenza e proprietà)<sup>69</sup>.

La Corte europea ricorre sovente al criterio del valore patrimoniale senza che venga delimitata una netta distinzione tra titolarità del diritto in senso stretto e interesse patrimoniale<sup>70</sup>. I Giudici di Strasburgo seguono un principio che può dirsi ormai consolidato, secondo cui "[...] la notion de "biens" de l'article 1 du Protocole n. 1 a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété des biens corporels: certaines autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des

---

lasciando così presagire che il bene in esame rientri nella tutela del diritto di proprietà con riferimento soltanto alla prima frase della norma menzionata cioè al rispetto del pacifico godimento dei beni senza ingerenze arbitrarie. Sul caso *Iatridis c. Grecia*, in esame, si v. anche C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., p. 333.

<sup>63</sup> Caso *Iatridis c. Grecia*, cit., § 54; caso *Tre Traktor AB c. Svezia*, cit., § 53; caso *Van Marle e altri c. Olanda*, Plenaria, sentenza del 26 giugno 1986, § 41, nel quale la Corte ritiene che "[...] the right relied upon by the applicants may be likened to the right of property embodied in Article 1 (P1-1): by dint of their own work, the applicants had built up a clientèle; this had in many respects the nature of a private right and constituted an asset and, hence, a possession within the meaning of the first sentence of Article 1 (P1-1)".

<sup>64</sup> V. caso *Olczak c. Polonia* (déc.), ricorso n. 30417/96, § 60; caso *Sovtransavto Holding c. Ucraina*, sentenza del 25 luglio 2002, § 91, nel quale "The Court observes that it has already found in its admissibility decision in the instant case that the shares held by the applicant company undoubtedly had an economic value and constituted "possessions" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1".

<sup>65</sup> Cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 63.

<sup>66</sup> F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 390.

<sup>67</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 9-10.

<sup>68</sup> P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., pp. 102 ss.

<sup>69</sup> L'A. (P. PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, pp. 104-105) afferma che "Il problema dell'appartenenza è stato considerato, in particolare, dagli studiosi del diritto reale, ma, a nostro avviso, è fenomeno che non si esaurisce nel campo delle situazioni soggettive reali, né tanto meno nel campo di quella particolare situazione soggettiva reale che è la proprietà. Pertanto si deve preliminarmente negare che il fenomeno dell'appartenenza sia tipico, proprio del diritto reale o sia aspetto caratteristico della sola proprietà".

<sup>70</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 65-66.

“droits de propriété” et donc pour des “biens” aux fins de cette disposition”<sup>71</sup>. I legislatori nazionali, dunque, non devono necessariamente qualificare formalmente l’interesse del privato “comme «un droit»”, giacché, secondo la prospettiva della Corte, è sufficiente che il ricorrente sia titolare “d’un intérêt substantiel protégé par l’art. 1 du protocole n. 1”<sup>72</sup>.

Nell’ambito del concetto di “bene” la giurisprudenza della Corte europea annovera anche la “*legitimate expectation*”. Il criterio della “legittima aspettativa” è stato utilizzato per la prima volta nel caso *Pine Valley* nel 1991<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Caso *Iatridis c. Grecia*, cit., § 54. In termini v. caso *Beyeler c. Italia*, cit., § 100.

<sup>72</sup> Caso *Iatridis c. Grecia*, cit., § 54; caso *Beyeler c. Italia*, cit., § 100; caso *Broniowski c. Polonia*, GC, sentenza del 22 giugno 2004, § 129; caso *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, GC, sentenza del 11 gennaio 2007, § 63; caso *Öneryildiz c. Turchia*, cit., § 139.

<sup>73</sup> Caso *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*, sentenza del 29 novembre 1991. La fattispecie riguardava il rilascio di un certificato relativo ad un piano di urbanizzazione di alcuni terreni, in seguito considerato nullo da una sentenza della Corte suprema irlandese. La Corte europea, dopo aver affermato come i ricorrenti potessero in buona fede considerare valido il certificato di urbanizzazione, ha ritenuto che la sentenza di nullità della Corte suprema irlandese costituisse un’ingerenza nel loro diritto di proprietà, in quanto “Jusqu’à son prononcé, les requérants avaient pour le moins l’espérance légitime de pouvoir réaliser leur plan d’aménagement; il faut y voir, aux fin de l’article 1 du Protocole n. 1, un élément de la propriété en question [...]” (ivi, § 51). Su tale caso si v. C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell’art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., p. 349; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 239. Sul concetto e la portata della “legitimate expectation” v., tra gli altri, il caso *Kopecký c. Slovacchia*, GC, sentenza del 28 settembre 2004, § 35. Cfr., altresì, caso *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, GC, cit., § 65, nel quale la Corte afferma che “[...] in certain circumstances, a “legitimate expectation” of obtaining an “asset” may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1. Thus, where a proprietary interest is in the nature of a claim, the person in whom it is vested may be regarded as having a “legitimate expectation” if there is a sufficient basis for the interest in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming its existence [...]”.

Il criterio dell’aspettativa legittima è stato richiamato nella giurisprudenza successiva della Corte. Così nel caso *Pressos Companhia Naviera S.A. e altri c. Belgio*, sentenza del 20 novembre 1995, sul quale si v. C. PANZARINO, *op. ult. cit.*, pp. 330-331; A. MOSCARINI, *op. ult. cit.*, pp. 236-237. Tale caso riguardava crediti da risarcimento derivanti da un incidente di navigazione che si presume sia stato causato dalla negligenza del pilota belga. Secondo la normativa belga, i crediti avevano origine dalla sopravvenienza del danno. La Corte ha qualificato detti crediti come «valori patrimoniali» che richiedono la protezione di cui all’art. 1 del primo Protocollo. Nel caso in rassegna, la Corte non ha dichiarato esplicitamente che la «aspettativa legittima» era un corollario o un elemento del diritto di proprietà rivendicato. Risultava, tuttavia, implicitamente che una tale aspettativa non poteva rilevare in assenza di un «valore patrimoniale» attinente l’ambito di cui all’art. 1. La «aspettativa legittima» nel caso *Pressos Companhia Naviera S.A. e altri c. Belgio*, cit., non era in sé costitutiva di un interesse patrimoniale, ma si riferiva al modo in cui il credito qualificato «valore patrimoniale» è disciplinato nel diritto interno. In tutta una serie di sentenze la Corte europea ha escluso la sussistenza di una «aspettativa legittima»: qui è sufficiente ricordare come l’esistenza di una «contestazione reale» o di una «pretesa sostenibile» non sono considerati dalla Corte come criteri che consentono di valutare la sussistenza di una «aspettativa legittima». Quando l’interesse patrimoniale coinvolto riguarda un credito, può essere considerato come «valore patrimoniale» solo quando abbia un fondamento nel diritto interno. Tale fondamento sussiste, ad esempio, quando sia confermato da una giurisprudenza certa dei tribunali (v. il caso *Kopecký c.*

La Corte ha, invece, escluso che possa configurarsi una aspettativa legittima “[...] where there is a dispute as to the correct interpretation and application of domestic law and the applicant’s submissions are subsequently rejected by the national courts [...]”<sup>74</sup>. I Giudici di Strasburgo ritengono, inoltre, che la speranza di vedere riconoscere un vecchio diritto che da molto tempo è impossibile esercitare non costituisce “bene” tutelabile ex art. 1<sup>75</sup>.

La Corte di Strasburgo ha precisato, inoltre, che l’art. 1 in esame ha ad oggetto esclusivamente il godimento di beni presenti ed attuali<sup>76</sup>, mentre non garantisce il diritto di acquisirli in successione o donazione<sup>77</sup>.

Per quanto concerne il rispetto dei propri beni, di cui al primo periodo dell’art. 1, comma 1, recentemente sono intervenute talune pronunce significative della Corte europea, in particolare in materia urbanistica sotto il duplice profilo del regime di decadenza dei vincoli preordinati all’espropriazione e dell’attuazione di PRG (piani regolatori generali).

In ordine al primo profilo, la Corte è intervenuta diverse volte al fine di accertare la compatibilità del diritto di proprietà con vincoli d’inedificabilità *sine die*.

Quando la Corte europea intervenne per la prima volta in materia<sup>78</sup>, nel nostro ordinamento si era già assistito a tre decenni di evoluzione legislativa e giurisprudenziale<sup>79</sup>.

---

*Slovacchia*, GC, sentenza del 28 settembre 2004 (§§ 35 e 48-52). Sulla «aspettativa legittima» si v., altresì, il caso *Draon c. Francia*, cit.

Per un esame della giurisprudenza in materia si rinvia a F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 392; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 84 ss. L’A. osserva, inoltre, come vi sia una qualche analogia tra il principio della speranza legittima e il principio del legittimo affidamento (*ivi*, p. 87).

<sup>74</sup> Caso *Kopecký c. Slovacchia*, GC, cit., § 50; caso *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, GC, cit., § 65.

<sup>75</sup> Si tratta del caso *Principe Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*, GC, sentenza del 12 luglio 2001, sul quale v. C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell’art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 331-332; F. MANGANARO, *op. loc. ult. cit.*. In particolare, la Corte rileva (§ 83) che, “[...] according to the established case-law of the Convention organs, “possessions” can be “existing possessions” or assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a “legitimate expectation” of obtaining effective enjoyment of a property right. By way of contrast, the hope of recognition of the survival of an old property right which it has long been impossible to exercise effectively cannot be considered as a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, nor can a conditional claim which lapses as a result of the non-fulfilment of the condition (see the recapitulation of the relevant principles in *Malhous*, decision cited above, with further references, in particular to the Commission’s case-law)”. Nella fattispecie, il Principe Hans-Adam II di Liechtenstein rivendicava la proprietà di un quadro confiscato alla sua famiglia alla fine della seconda guerra mondiale.

<sup>76</sup> Caso *Kopecký c. Slovacchia*, GC, cit., § 35; caso *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, cit., § 64; caso *Marckx c. Belgio*, cit., § 50. In siffatte pronunce i Giudici di Strasburgo hanno evidenziato come la norma in esame abbia ad oggetto esclusivamente il godimento di beni presenti ed attuali. Di conseguenza si ricava che un criterio di definizione del bene è quello di attualità e di determinatezza del diritto patrimoniale. Su tali aspetti si v. anche F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 61. Sul caso *Marckx c. Belgio* cit., si v., altresì, C. PANZARINO, *op. ult. cit.*, p. 330; F. MANGANARO, *op. ult. cit.*, p. 391.

<sup>77</sup> Cfr. F. BUONOMO, *op. loc. ult. cit.* (*ivi* anche indicazioni giurisprudenziali).

Non possiamo ritenere che, in *subiecta materia*, vi sia stata una “leale collaborazione” tra Corte costituzionale (e autorità giurisdizionali interne) e Corte europea<sup>80</sup>.

È la stessa Corte costituzionale che, con sentenza n. 67 del 1990, emblematicamente fotografa il carattere debole della tutela del diritto di proprietà; in tale pronuncia, infatti, si afferma che, da un lato, l’inerzia della pubblica amministrazione, in ordine alla reiterazione dei vincoli espropriativi, è pressoché insormontabile e i rimedi predisposti dall’ordinamento hanno “carattere defatigante e non conclusivo”, con “conseguente scarsa efficacia al fine di assicurare all’espropriato, in tempi ragionevoli, la concreta e definitiva determinazione dell’indennità di espropriazione”; dall’altro lato, “non spetta alla Corte surrogarsi al legislatore, stabilendo termini e modalità del procedimento di acquisizione di beni per pubblica utilità”<sup>81</sup>.

Nel caso *Elia S.r.l. c. Italia*, cit., la Corte europea ritenne che le reiterate limitazioni imposte sul fondo per oltre 25 anni, senza che fosse prevista nell’ordinamento interno una qualche forma d’indennizzo, integrassero una violazione dell’art. 1 del primo Protocollo. Diverse furono le argomentazioni che condussero la Corte a tale conclusione<sup>82</sup>.

Dopo aver chiarito che, nella fattispecie, potesse trovare applicazione la prima frase dell’art. 1, comma 1, del primo Protocollo, i Giudici di Strasburgo ritennero decisiva la completa situazione di incertezza in cui venne a trovarsi il ricorrente per più di 25 anni,

---

<sup>78</sup> Caso *Elia S.r.l. c. Italia*, sentenza del 2 agosto 2001 in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 6, pp. 628 ss., con nota di M. PACINI, e in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2001, 6, pp. 1259 ss.; la sentenza è commentata anche da F. BUONOMO, *Vincoli senza limiti (di tempo) e indennizzo senza norma*, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it) del 29 novembre 2001. V., altresì, caso *Terrazzi c. Italia*, sentenza del 17 ottobre 2002; caso *Scordino c. Italia (n. 2)*, sentenza del 15 luglio 2004, pubblicata in: *Riv. giur. urb.*, n. 1-2 del 2006, pp. 21 ss., con nota di E. MARTINETTI, *La reiterazione di vincoli urbanistici senza indennizzo al vaglio critico della Corte europea dei diritti dell’uomo*; *Foro. it.*, 2005, IV, p. 73, con nota di S. BENINI; *Vincoli urbanistici e diritti umani*, pp. 75-76; *Riv. amm. Rep. it.*, 2004, p. 761, con nota di P. LORO; *Il risarcimento da reiterazione dei vincoli secondo la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, pp. 780 ss.; *Riv. giur. edil.*, 2005, I, p. 681, con nota di R. INVERNIZZI, *Reiterazione dei vincoli scaduti e indennizzo: teoria (italiana) e pratica (europea)*, pp. 689 ss.

<sup>79</sup> Per una sintesi di siffatti interventi si rinvia a F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 127 ss.

<sup>80</sup> In tutte le pronunce della Consulta, infatti, il diritto di proprietà riceve una tutela debole: si v. le sentenze nn. 55 del 1968; 5 del 1980; 67 del 1990; 575 del 1989; 185 del 1993; 179 del 1999.

La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 5 del 1980, aveva dichiarato illegittime le norme che allontanavano eccessivamente il cittadino italiano da un adeguato ristoro. Infatti, quest’ultima aveva abrogato per contrasto con l’art. 42 della Costituzione la normativa che operava una irragionevole valutazione equiparando il valore delle aree da espropriare ai valori dei terreni agricoli senza considerarne l’eventuale natura edificabile ed il correlativo maggior valore che ne derivava.

<sup>81</sup> La Corte deve limitarsi a “stabilire i limiti al di là dei quali le garanzie apprestate dalla Costituzione devono ritenersi violate”. Nel caso di specie, la Consulta afferma che ci sarebbe una violazione dell’art. 24 Cost. qualora si negasse “all’interessato di agire per ottenere l’indennizzo sancito nell’art. 42 della Costituzione, quanto meno dal momento in cui egli perde la proprietà del bene”.

<sup>82</sup> Argomenti simili la Corte di Strasburgo pone a fondamento delle altre due decisioni sopra richiamate: caso *Terrazzi c. Italia* e caso *Scordino c. Italia (n. 2)*.

il concreto ostacolo al godimento del diritto di proprietà e i riflessi sulle possibilità dispositive dello stesso bene<sup>83</sup>.

Un ulteriore profilo che la Corte europea evidenzia (e che conferma la mancanza di leale collaborazione tra le due Corti) riguarda l'impossibilità, dovuta alla pluridecennale incertezza normativa per il ricorrente di chiedere una qualsivoglia forma di indennizzo. Dalla legge del 1968, infatti, la Corte costituzionale riconobbe solo nel 1999 la possibilità di chiedere un indennizzo in fattispecie come quelle descritte. Il riconoscimento della Consulta, tuttavia, fu solo astratto, giacché l'attuazione pratica del principio fu sospesa invocando un intervento legislativo in materia<sup>84</sup>. In definitiva, la Corte costituzionale ha adottato interpretazioni "in sovrana ed orgogliosa solitudine"<sup>85</sup>.

#### 4. LE DIVERSE IPOTESI DI INTERFERENZA CON IL DIRITTO AL RISPETTO DEI BENI. L'ART. 1, COMMA 1, SECONDA FRASE, DEL PRIMO PROTOCOLLO E LA PRIVAZIONE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ. L'ESPROPRIAZIONE FORMALE E *DE FACTO*.

La seconda frase dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale riconosce agli Stati il potere di privare un soggetto del suo diritto patrimoniale quando debba perseguire un interesse pubblico, nel rispetto di parametri normativi interni ed internazionali.

Sotto il profilo concettuale, l'espressione "privazione della proprietà" indica il provvedimento più drastico tra le misure di interferenza con la proprietà privata<sup>86</sup>.

La dottrina<sup>87</sup> osserva come, in generale, nel concetto di privazione della proprietà "rientrano tutte quelle misure che hanno ad oggetto il trasferimento coattivo della

---

<sup>83</sup> Cfr. caso *Elia S.r.l. c. Italia*, cit., § 81; caso *Scordino c. Italia (n. 2)*, cit., § 96; caso *Terrazzi c. Italia*, cit., § 89, nel quale la Corte rileva che "[...] l'existence, pendant toute la période concernée, d'interdictions de construire a entravé la pleine jouissance du droit de propriété de la requérante et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de la requérante, en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain".

<sup>84</sup> Successivamente al caso *Elia S.r.l. c. Italia*, lo Stato italiano è intervenuto sul piano sia legislativo, sia regolamentare, sia giurisprudenziale (giustizia amministrativa e costituzionale). Su tali modifiche si v. la cit. nota di M. PACINI, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 6, pp. 639-640.

<sup>85</sup> Così A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e giudizi di "comunitarietà delle leggi"*, reperibile su internet, alla pagina <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>. L'A. si riferisce, in particolare, ai rapporti tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, ma riteniamo che le stesse considerazioni possano essere estese, *mutatis mutandis*, anche ai rapporti tra Consulta e Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>86</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 107. In termini F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 67.

<sup>87</sup> M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 108.

titolarità di beni o diritti patrimoniali dai privati allo Stato, o ad altre persone fisiche o giuridiche<sup>88</sup>.

Nell'ambito concettuale ed operativo dell'espressione "privazione della proprietà", ex art. 1, rientrano sia provvedimenti di espropriazione che leggi generali di nazionalizzazione<sup>89</sup>.

Significativo è il contributo apportato dal diritto internazionale pubblico in materia di espropriazione<sup>90</sup>. In taluni casi si è stabilito che sussiste espropriazione anche quando i beni espropriati non siano trasferiti direttamente allo Stato<sup>91</sup>. In altre fattispecie, invece,

---

<sup>88</sup> Altra dottrina (F. BUONOMO, *op. loc. ult. cit.*) qualifica la privazione *de qua* come spossessamento dell'oggetto di proprietà; spossessamento che, nella maggior parte dei casi, si realizza attraverso un trasferimento della proprietà.

<sup>89</sup> F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, pp. 67-68. Sulla definizione dei due istituti richiamati nel testo e sulla differenza tra essi si rinvia, per tutti, a G. TESAURO, voce *Nazionalizzazione. II) Diritto internazionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1990, p. 1. L'A. definisce la nazionalizzazione come "il trasferimento dalla sfera privata a quella pubblica della titolarità o comunque del controllo di beni o di attività economiche, del godimento e dello sfruttamento di risorse naturali, nel quadro di un processo di pubblicizzazione dell'assetto economico del Paese o di singoli settori di esso". La nazionalizzazione ha lo scopo di "sottrarre alla disponibilità dei privati un bene o l'esercizio di un'attività economica, senza cioè che sia prefigurata una diversa e più utile destinazione del bene colpito [...]", mentre nell'espropriazione per pubblica utilità "una particolare e diversa destinazione del bene è all'origine del provvedimento espropriativo e ne costituisce il presupposto logico e giuridico".

<sup>90</sup> Sul concetto di espropriazione nel diritto interno si rinvia, tra le innumerevoli opere, a C. CACCIAVILLANI, *Le espropriazioni*, in AA. VV. (a cura di F.G. SCOCA), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, pp. 699 ss.; G. LANDI, voce *Espropriazione per p.u. b) Principi generali*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Milano, 1966, pp. 806 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Napoli, 1990, pp. 825 ss., in particolare, pp. 826 ss.; M.S. GIANNINI, *Espropriazione e garanzia del diritto di proprietà*, in AA.VV. (a cura di S. RODOTÀ), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971, pp. 351 ss.; I. DEL GIUDICE, *La proprietà nella pianificazione urbanistica. L'espropriazione per pubblica utilità*, in AA. VV. (a cura di A. CROSETTI, A. POLICE, M.R. SPASIANO), *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, 2007, pp. 3 ss.; N. CENTOFANTI, *Espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2006; F. CARINGELLA – M. DE PALMA, *Potere espropriativo e proprietà privata: i nuovi confini dell'espropriazione per pubblica utilità alla luce del Testo unico*, Milano, 2005; A. SATURNO – P. STANZIONE, *L'espropriazione per pubblica utilità: commentario al T.U. n. 327/2001*, Milano, 2002; AA. VV. (a cura di G. ALPA), *Il privato e l'espropriazione*, Milano, 1998; W. GASPARRI, voce *Espropriazione (Dir. amm.)*, in *Diz. dir. pubb. (diretto da S. CASSESE)*, vol. III, Milano, 2006, pp. 2305 ss., cui si rinvia anche per altri riferimenti bibliografici.

Sull'espropriazione come ipotesi patologica e come conseguenza dell'inattuazione della funzione sociale della proprietà si v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 893.

Sulle espropriazioni nel diritto internazionale (pubblico) si v. M.L. PADELLETTI, voce *Espropriazione (Dir. int.)*, in *Diz. dir. pubb. (diretto da S. CASSESE)*, vol. III, Milano, 2006, pp. 2323 ss. (*ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>91</sup> Emblematico, al riguardo è il caso AMCO, deciso dal tribunale arbitrale nel 1984 (I.C.S.I.D., *Amco Asia Corp. e altri c. Repubblica di Indonesia*, decisione del 21 novembre 1984). La fattispecie riguardava l'espropriazione di latifondi e la successiva redistribuzione delle terre espropriate. Il Tribunale osservò come "[...] it is generally accepted in International Law, that a case of expropriation exists not only when a state takes over private property but also when the expropriating state transfers ownership to another legal or natural person".

si distinguono espropriazione *de iure* ed espropriazione *de facto*, a seconda che la privazione dei beni stranieri risulti o meno da provvedimenti formali di espropriazione<sup>92</sup>. I Giudici di Strasburgo si sono pronunciati per la prima volta sul concetto di espropriazione nel caso *Sporrong and Lönnroth* nel 1982<sup>93</sup>, e non hanno definito cosa debba intendersi per espropriazione di fatto in via generale<sup>94</sup>. La Corte europea ha, infatti, sempre affrontato il problema definitorio con riferimento ai singoli casi sottoposti alla sua giurisdizione<sup>95</sup>. Così, nel caso *Mellacher*<sup>96</sup>, la Commissione dei diritti dell'uomo ha definito il fenomeno dell'espropriazione di fatto identificandolo con tutte quelle misure assimilabili ad una privazione della proprietà o che attentano alla stessa ad un livello tale che, sotto il profilo sostanziale, equivalgono ad una espropriazione formale. Nel caso *Zwierzynski c. Polonia*<sup>97</sup> i Giudici di Strasburgo hanno considerato come espropriazione di fatto il comportamento delle autorità polacche che si erano rifiutate di restituire un bene immobile al proprietario, in esecuzione di una sentenza passata in giudicato.

Nella giurisprudenza della Corte europea, peraltro, non si rinvencono pronunce che qualificano espressamente un provvedimento come espropriazione formale o di fatto, salvo talune eccezioni, come il caso *Papamichalopoulos* che aveva ad oggetto terreni occupati da diversi anni dal Fondo della Marina Nazionale e rimasti solo formalmente di proprietà del ricorrente<sup>98</sup>.

Si ha espropriazione, dunque, in tutti quei casi in cui si verifica trasferimento, diretto o indiretto, della proprietà allo Stato. Non è rilevante, invece, il tipo di comportamento statale all'origine dell'espropriazione, nel senso che non è decisivo, ai fini della non

---

<sup>92</sup> Cfr. il caso *Phillips Petroleum Company c. Iran*, deciso dalla seconda Camera del Tribunale Iran-Stati Uniti il 29 giugno 1989, con sentenza n. 425-39-2. Al § 76 della sentenza si legge che “[...] expropriation by or attributable to a State of the property of an alien gives rise under International law to liability for compensation, and this is so whether the expropriation is formal or de facto [...]”.

<sup>93</sup> Caso *Sporrong and Lönnroth c. Svezia*, cit.

<sup>94</sup> Cfr., sul punto, M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 130.

<sup>95</sup> Il primo caso in cui la Corte europea delinea l'espropriazione di fatto sembra essere il caso *Loizidou c. Turchia*, GC, sentenza del 18 dicembre 1996, sul quale v. F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 394 ss.

<sup>96</sup> Caso *Mellacher e altri c. Austria*, Plenaria, sentenza 19 dicembre 1989, sul quale v. J. A. FROWEIN, *The protection of Property*, in R. St. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD, *The European System for the protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, pp. 515 ss., in particolare p. 519.

<sup>97</sup> Caso *Zwierzynski c. Polonia*, sentenza del 19 giugno 2001.

<sup>98</sup> *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, sentenza 24 giugno 1993 (sul quale v. C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 335 ss.), cui *adde* il caso *Karaggiannis e altri c. Grecia*, sentenza della prima sezione della Corte del 16 gennaio 2003. Più in particolare, il caso concerneva l'occupazione (ed il trasferimento) di terreni dei ricorrenti al Fondo della Marina senza alcun atto d'espropriazione. I ricorrenti rimanevano proprietari dei fondi in questione, senza, però, poterne disporre liberamente. La privazione di proprietà subita dai ricorrenti fin dal 1967 fu configurata come espropriazione di fatto e, quindi, in contrasto con l'art.1 del primo Protocollo. V., altresì, caso *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, Sentenza 31 ottobre 1995, in *Rivista dir. int.*, 1997, pp. 210 ss., con nota di P. PIRRONE, *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, pp. 152 ss.

configurabilità dell'espropriazione, la diversa qualificazione giuridica che un certo provvedimento assume sul piano dell'ordinamento interno<sup>99</sup>.

Abbiamo sopra accennato alla distinzione, operata in sede di diritto internazionale, tra trasferimento diretto e indiretto della proprietà. Siffatta distinzione non si identifica con quella tra espropriazione diretta ed indiretta.

Infatti, mentre il trasferimento fa riferimento alla proprietà intesa quale diritto reale per eccellenza su un bene (proprietà in senso stretto di beni corporali)<sup>100</sup>, il concetto di espropriazione abbraccia situazioni soggettive più ampie, quali i provvedimenti amministrativi. La revoca di una concessione o di una licenza vengono, quindi, fatte rientrare nella categoria della c.d. *creeping expropriation* (espropriazione indiretta). Con tale espressione si indicano i "provvedimenti che, pur non determinando formalmente il trasferimento della proprietà, interferiscono con i beni in misura tale da essere considerati equivalenti a delle espropriazioni"<sup>101</sup>.

Il problema della espropriazione indiretta si interseca e, parzialmente, sovrappone al tema dell'intervento statale che, attraverso l'esercizio di suoi poteri sovrani, adotta leggi che regolano l'uso della proprietà privata<sup>102</sup>. L'esercizio di tale potere è specificamente disciplinato nell'art.1.

Ogni Stato è libero, in linea di principio, di regolamentare il (e quindi di incidere sul) godimento della proprietà privata per i fini più diversi: misure fiscali, restrizioni monetarie, misure ambientali e di salute pubblica.

L'eterogeneità delle misure attraverso le quali uno Stato può intervenire in materia di proprietà, rende difficile individuare dei criteri onde verificare se un determinato provvedimento autoritativo vada qualificato come espropriazione indiretta o come regolamentazione dell'uso dei beni<sup>103</sup>. Il criterio cui si fa sovente riferimento è la c.d. "equivalenza degli effetti", vale a dire provvedimenti che producono effetti equivalenti o analoghi a quelli prodotti da misure dirette di espropriazione<sup>104</sup>.

Da dipanare è invece la questione degli effetti da considerare significativi affinché un provvedimento possa essere qualificato come espropriazione.

---

<sup>99</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 110.

<sup>100</sup> V. L. MENGONI – F. REALMENTE, voce *Atto di disposizione*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, pp. 189 ss.

<sup>101</sup> Così M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 112. Oltre agli ulteriori riferimenti bibliografici in materia ivi contenuti, si v. il recente studio dell'OECD, *Indirect expropriation and the right to regulate in international investment law*, *Working Papers on international investment*, n. 4/2004, reperibile su internet, alla pagina <http://www.oecd.org/dataoecd/22/54/33776546.pdf>. Taluni riferimenti si rinvencono anche in C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 336-337 e in F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 393; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 12.

<sup>102</sup> Cfr., sul punto, F. BUONOMO, *Tutela della proprietà*, cit., pp. 83 ss. Sui labili ed incerti confini che separano l'espropriazione (di fatto) e la regolamentazione dei beni si v., altresì, il § 6 di questo lavoro.

<sup>103</sup> Cfr., sul punto, F. MANGANARO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>104</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 113.

Nel caso *Metalclad*, il tribunale arbitrale ha fatto riferimento indifferentemente a quello del valore e a quello dell'interferenza nell'uso del bene per determinare la nozione di espropriazione indiretta ai sensi dell'art. 1110 dell'accordo NAFTA<sup>105</sup>.

Oltre al criterio del valore del bene, si fa riferimento alle conseguenze del provvedimento contestato: se, cioè, esso limiti in modo significativo l'esercizio dei poteri che sono naturalmente correlati con l'esistenza di una relazione di proprietà, quali quelle di godere e disporre del proprio bene<sup>106</sup>.

La Corte europea è intervenuta in materia di "privazione di proprietà" ex art. 1, in ordine ai casi di interferenza nel diritto di proprietà qualificabili come espropriazioni indirette e non come meri provvedimenti regolatori (leciti) dello Stato, in diversi casi. I Giudici di Strasburgo hanno, ad esempio, ritenuto che anche l'obbligo posto con legge di vendere un bene a privati costituisca un'ipotesi di privazione di proprietà ai sensi dell'art. 1<sup>107</sup>.

I Giudici di Strasburgo hanno, inoltre, affermato che, ai fini della configurazione di una privazione della proprietà non rileva il tipo di comportamento che è all'origine dell'ingerenza nel diritto di proprietà, purché sia attribuibile allo Stato, né la definizione formale del provvedimento sul piano dell'ordinamento interno, ma gli effetti sostanziali che ne scaturiscono per il singolo<sup>108</sup>.

Tra le condizioni di liceità delle misure di privazione della proprietà vi è il concetto di pubblica utilità<sup>109</sup>.

Due sono le condizioni alle quali la Corte di Strasburgo subordina l'esistenza di una pubblica utilità: la legittimità del fine perseguito e la necessaria proporzionalità tra detto fine e i mezzi utilizzati<sup>110</sup>.

La prima condizione si soddisfa agevolmente, atteso il significato ampio che la Corte gli attribuisce, al punto che la legittimità del fine comprende qualsiasi politica lecita, sia essa di carattere sociale che economico<sup>111</sup>.

---

<sup>105</sup> V., sul punto, M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 114-115.

<sup>106</sup> Si v., in materia, i casi *Starrett Housing Corporation e Tippetts, Abbett, McCarthy, Stratton*, riportati e commentati da M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 116-117.

<sup>107</sup> Caso *Hakansson at Stureson c. Svezia*, sentenza del 21 febbraio 1990. Nella fattispecie, il ricorrente aveva acquistato una proprietà agricola ad un'asta pubblica. Entro due anni dall'acquisto, in base alle previsioni legislative svedesi, l'acquirente avrebbe dovuto ottenere un permesso, senza il quale sarebbe stato costretto a rivendere il bene. Il ricorrente ritenne violato l'art. 1 in quanto le autorità competenti si rifiutarono di rilasciare il richiesto permesso. La Corte, infatti, rileva che "It was not in dispute that the impugned measures constituted an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions or that this interference amounted to a deprivation of property and thus fell to be considered under the second sentence of the first paragraph of the Article" (§ 43). Sul caso *Hakansson v. F. BUONOMO*, *Tutela della proprietà*, cit., p. 69; M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 124. In senso analogo la Corte si è espressa nel caso *James e altri c. Regno Unito*, cit., nella quale la Corte ha qualificato come privazione di proprietà la perdita del diritto reale (proprietà) degli appartamenti in seguito all'esercizio del diritto di riscatto da parte dell'enfiteuta, stabilito dalla legge.

<sup>108</sup> Il principio è affermato in diverse sentenze della Corte europea. Si v., tra gli altri, caso *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia*, cit.; caso *Carbonara e Ventura c. Italia*, cit.

<sup>109</sup> Sul concetto di pubblica utilità nella giurisprudenza della Corte europea si v. F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, pp. 73 ss.; M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 165 ss.

<sup>110</sup> Cfr. F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, p. 75.

Riguardo alla seconda condizione, invece, la Corte europea ha da sempre concesso un ampio margine di discrezionalità agli Stati Membri al fine di realizzare gli interessi pubblici che possono consistere sia in obiettivi di politica sociale che economica, ritenendo di non poter sostituire il proprio margine di apprezzamento a quello delle autorità nazionali con riferimento alla realizzazione di un fine pubblico. Infatti, la Corte ha chiarito che il Paese contraente deve avere il potere di disporre anche misure restrittive del diritto di proprietà del singolo individuo al fine di conseguire una pubblica utilità<sup>112</sup>.

La disposizione in esame, inoltre, impone allo Stato firmatario di rispettare le condizioni previste dalla legge interna e dai principi di diritto internazionale affinché possa limitare la proprietà individuale, sempre che l'azione dello Stato abbia una pubblica utilità<sup>113</sup>.

In relazione alle condizioni previste dalla legge, lo Stato può interferire nel pacifico godimento di un bene ove sia previsto dalla legge, e in conformità alle disposizioni di questa.

Il riferimento ai principi di diritto internazionale consiste in un'espressione di accomodamento adoperata al fine di riunire le diverse posizioni, emerse durante i lavori preparatori afferenti la necessità di prevedere l'obbligo dell'indennizzo per ogni provvedimento di espropriazione<sup>114</sup>.

Nella norma si è invece ommesso di fissare un indennizzo nel caso di provvedimento di privazione dei beni<sup>115</sup>.

Tale vuoto normativo nella Convenzione europea è stato colmato dalla giurisprudenza di Strasburgo che, nel più volte richiamato caso *James ed altri c. Regno Unito* ha acclarato che il diritto ad un indennizzo per l'espropriazione è un diritto che si deve evincere dalla formulazione del testo e dai principi generali del diritto comuni alle Parti contraenti, quindi tale principio è ritenuto parte integrante della norma in esame<sup>116</sup>.

La Corte europea ha affermato, altresì, che un'espropriazione priva di un indennizzo ragionevole in rapporto al valore del bene costituisce normalmente per il singolo individuo una privazione eccessiva e sproporzionata rispetto al fine pubblico perseguito<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> Cfr. F. BUONOMO, *op. loc. ult. cit.*; M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 165-166 chiarisce che il concetto di pubblica utilità non coincide con quello di interesse generale, giacché questa seconda è nozione più ampia della prima (*ivi*, p. 165-166). Nel caso *James ed altri c. Regno Unito*, cit., la Corte ritiene che anche un'equa distribuzione della ricchezza può costituire oggetto di una politica di giustizia sociale, legittima ai sensi dell'art. 1.

<sup>112</sup> V. caso *James e altri c. Regno Unito*, cit., nella quale la Corte ha affermato che il concetto di pubblica utilità è tale da “[...] englober des mesures d'expropriation prises dans le cadre d'une politique de justice sociale” (§ 42).

<sup>113</sup> F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, pp. 77 ss.; M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 169 ss.

<sup>114</sup> F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, p. 77. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul punto e per un approfondito esame della dottrina del margine di apprezzamento statale si rinvia a M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 169 ss. Sulla teoria del margine di apprezzamento si v., altresì, le note nn. 38 e 186 del presente lavoro.

<sup>115</sup> V. F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, pp. 80 ss.

<sup>116</sup> C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., p. 44.

<sup>117</sup> Caso *Lithgow e altri c. Regno Unito*, Plenaria, sentenza del 8 luglio 1986. Su tale pronuncia v. R. SAPIENZA, *Espropriazione dei beni e indennizzo*, cit., pp. 309 ss.; M.L. PADELLETTI, *La tutela*

Nel caso *Lithgow e altri c. Regno Unito* la Corte ha, inoltre, fissato i parametri relativi alla concessione di una indennità<sup>118</sup>.

## 5. *SEGUE*. IL PROBLEMA DELL'INDENNIZZO TRA GIURISPRUDENZA INTERNA E GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. L'OCCUPAZIONE ACQUISITIVA.

Il problema dell'indennizzo merita qualche approfondimento ulteriore<sup>119</sup>.

Come rimarca la dottrina<sup>120</sup>, i Giudici di Strasburgo considerano il pagamento di un indennizzo come uno dei criteri per accertare il rispetto del principio del giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte costituzionale, invece, in relazione alla determinazione della misura dell'indennizzo, ha assunto, fin dalla prima pronuncia in materia<sup>121</sup>, un atteggiamento, da un lato "ragionevolmente moderato", e dall'altro, "assai permissivo nei confronti del legislatore ordinario", beneficiario di una notevolissima discrezionalità<sup>122</sup>.

Ripercorrendo sommariamente l'iter legislativo e giurisprudenziale in materia di indennizzo da espropriazione<sup>123</sup>, è necessario muovere dalla fondamentale legge n. 2359 del 1865 che, nel suo articolo 39, prevedeva che in caso d'espropriazione di un terreno, l'indennità da versare dovesse corrispondere al valore di mercato del terreno al momento dell'espropriazione.

L'articolo 42 della Costituzione, siccome interpretato dalla Corte costituzionale (v., tra le altre, la sentenza n. 138 del 6 dicembre 1977), garantisce, in caso d'espropriazione, un indennizzo che non raggiunge il valore di mercato del terreno.

---

*della proprietà*, cit., 2003, p. 51; M. MENDELSON, *The United Kingdom nationalization cases*, cit., pp. 33 ss.; I. SEIDL-HOHENVELDERN, *Eigentumsschutz nach der EmRK und nach allgemeinem Völkerrecht im Lichte der EGMR-Entscheidungen in den Fällen James und Lithgow*, cit., pp. 181 ss.; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., pp. 341-342.

<sup>118</sup> La Corte, infatti, afferma che "senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, una privazione della proprietà costituirebbe un attentato eccessivo che non si giustificerebbe nell'ambito dell'art. 1". La Corte precisa però che "il livello di indennizzazione necessario può divergere [...] a seconda che si tratti di una nazionalizzazione o di altre forme di privazione della proprietà" (caso *Lithgow e altri c. Regno Unito*, cit., § 121).

<sup>119</sup> Sull'indennizzo quale "strumento di imputazione alla collettività del sacrificio imposto al singolo" si v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 893 (e bibliografia *ivi* richiamata).

<sup>120</sup> F. BUONOMO, *Tutela della proprietà*, cit., p. 202.

<sup>121</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 25 maggio 1957, secondo la cui massima l'indennizzo deve corrispondere al massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato.

<sup>122</sup> Così F.G. COCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, cit., p. 938.

<sup>123</sup> Su tali aspetti si v. anche F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 404 ss.; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 249 ss.

La legge n. 865 del 1971 ha introdotto nuovi criteri: ogni terreno, sia che fosse agricolo o edificabile, doveva essere indennizzato come se si trattasse d'un terreno agricolo.

Con la sentenza n. 5 del 1980, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge n. 865 del 1971, per il motivo che questa trattava in maniera identica due situazioni molto differenti, vale a dire che prevedeva lo stesso tipo d'indennizzo per i terreni edificabili e per i terreni agricoli.

Per rimediare a questa situazione, 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 in effetti che la somma versata era un acconto che doveva essere completato da un'indennità, che sarebbe calcolata sulla base di una legge da emanare che avesse previsto dei criteri d'indennizzo specifici per i terreni edificabili.

Con la sentenza n. 223 del 15 luglio 1983, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la legge n. 385 del 1980, per il motivo che questa rimetteva l'indennizzo in caso d'espropriazione di un terreno edificabile all'emanazione di una legge futura.

In seguito alla sentenza n. 223 del 1983, la legge n. 2359 del 1865 dispiegava di nuovo i suoi effetti; per conseguenza, un terreno edificabile doveva essere indennizzato alla pari del suo valore di mercato<sup>124</sup>.

L'art. 5 *bis* della legge 8 agosto 1992, n. 359<sup>125</sup>, abrogato dall'art. 58 T.U. n. 327 del 2001, ma sostanzialmente riprodotto nell'art. 37 del medesimo T.U.<sup>126</sup>, introduceva un meccanismo "seriamente irrisorio"<sup>127</sup> dell'indennità di espropriazione per causa di pubblica utilità<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> V., per esempio, Corte di cassazione, sez. I, sentenza n. 13479 del 13 dicembre 1991; sez. I, sentenza n. 2180 del 22 febbraio 1992.

<sup>125</sup> Art. 5 *bis*, comma 1, Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, (recante "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica"):

"Fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento".

<sup>126</sup> Il Testo Unico delle disposizioni sull'espropriazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, successivamente modificato dal decreto legislativo n. 302 del 2002), entrato in vigore il 30 giugno 2003, ha codificato le disposizioni esistenti in materia d'espropriazione ed i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia.

<sup>127</sup> L'espressione appartiene a F.G. SCOCA, *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in *Dir. amm.*, 1994, pp. 423 ss.

<sup>128</sup> Il sistema previsto dall'art. 5 *bis* è stato modificato dalla legge finanziaria del 1996 (art.1, comma 65, legge n. 549 del 1995), che estendeva il criterio di calcolo dell'indennità *ivi* disciplinato alla liquidazione del danno in caso di occupazione acquisitiva. Il criterio di liquidazione del danno è stato ulteriormente modificato dalla legge finanziaria del 1997 (legge n. 662 del 1996).

Il comma 6 dell'art. 5 *bis* (dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost., sentenza n. 369 del 1996), come modificato dall'art.1, comma 65, della legge n. 549 del 1995, è sostituito dall'art.

La Corte costituzionale aveva ritenuto che l'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 e la sua applicazione retroattiva fossero compatibili con la Costituzione solo nella misura in cui detta legge avesse carattere transitorio e provvisorio<sup>129</sup>.

Infine, come anticipato, il Testo Unico n. 327 del 2001, riprende, all'art. 37, i criteri di fissazione dell'indennità d'espropriazione previsti dall'articolo 5 *bis* della legge n. 359 del 1992<sup>130</sup>.

La dottrina<sup>131</sup> si interroga sulle ragioni per le quali la Corte costituzionale abbia assunto un atteggiamento non coerente con lo sviluppo della legislazione in materia di indennizzo. Se il carattere temporaneo, da un lato, e ragioni congiunturali, dall'altro, hanno permesso, con talune forzature, alla Corte costituzionale di salvare l'art. 5 *bis* da una declaratoria d'incostituzionalità, si ritiene incomprensibile che la stessa disposizione (oggi riprodotta nell'art. 37 T.U. n. 327 del 2001) non sia stata portata all'attenzione del Giudice delle leggi<sup>132</sup>.

La Corte europea, nel già richiamato caso *James e altri c. Regno Unito* ha precisato che il diritto ad un integrale risarcimento non è sempre garantito dall'art. 1, giacché una riforma del sistema economico e/o obiettivi di giustizia sociale possono legittimare le

---

3, comma 65 della legge n. 662 del 1996 che ha aggiunto il comma 7 *bis* nell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992. Su tale ricostruzione v. F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2006, pp. 231 ss., in particolare p. 232. Il contributo è reperibile anche su internet, alla pagina su [www.federalismi.it/](http://www.federalismi.it/).

Il comma 7 *bis* stabilisce: "In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato". Sui profili di legittimità costituzionale del comma 7 *bis* in esame v. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 150 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici).

<sup>129</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 283 del 16 giugno 1993 e sentenza n. 442 del 16 dicembre 1993, entrambe reperibili su internet, alla pagina <http://www.giurcost.org/>. Per un commento (critico) della sentenza n. 283 del 1993 si rinvia alle lucide e perspicaci osservazioni di F.G. SCOCA, *L'indennizzo seriamente irrisorio*, cit., pp. 423 ss. Dello stesso A. si v., altresì, *Indennità di espropriazione*, cit. pp. 233 ss.), in ordine alle ragioni per cui la Corte costituzionale ha escluso la illegittimità costituzionale di un'indennità di espropriazione commisurata ad un terzo del valore venale del bene espropriato e sul significato effettivo dell'orientamento della Consulta circa i limiti della discrezionalità del legislatore ordinario nella disciplina del calcolo della indennità di espropriazione. Sulla sentenza n. 283 in argomento si v., altresì, A. POLICE, *L'indennità di espropriazione al vaglio della Corte costituzionale: problemi vecchi e nuovi*, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, pp. 42 ss.

<sup>130</sup> La dottrina (F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., pp. 231-232) rileva come l'aver riprodotto l'art. 5 *bis* nell'art. 37 del T.U. n. 327 del 2001, attribuisca alla misura un carattere non più eccezionale e temporaneo ma strutturale. Inoltre, l'autorevole studioso osserva che l'art. 5 *bis*, essendo stato introdotto nella legge di conversione (la n. 359 del 1992), giacché la disposizione sul criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione non era prevista nel d.l. n. 333 del 1992, "sia il frutto di una decisione non sufficientemente meditata".

<sup>131</sup> F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, p. 238.

<sup>132</sup> F.G. SCOCA, *op. loc. ult. cit.*

autorità pubbliche a riconoscere al proprietario un mero rimborso, il cui ammontare sia inferiore al valore di mercato del bene<sup>133</sup>.

Le prime pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di procedure di espropriazione illegittime attuate nel nostro ordinamento sono i casi *Zubani*<sup>134</sup>, *Carbonara-Ventura* e *Belvedere Alberghiera*<sup>135</sup>. In tutte queste sentenze, la Corte

---

<sup>133</sup> Il principio è affermato anche nel caso *I santi monasteri c. Grecia*, cit. Per l'applicazione del principio nella recente giurisprudenza della Corte europea si v. caso *Gigli Costruzioni s.r.l. c. Italia*, cit., § 43-44; caso *Pisacane e altri c. Italia*, sentenza del 27 maggio 2008, § 36; caso *Bortesi e altri c. Italia*, sentenza del 10 giugno 2008, § 31; caso *Matteoni c. Italia*, cit., § 50; caso *Cignoli e altri c. Italia*, sentenza del 9 dicembre 2008, § 29.

<sup>134</sup> Caso *Zubani c. Italia*, sentenza del 7 agosto 1996, in *Urb. app.*, n. 1 del 1998, p. 101, con nota di E. BOSCOLO. La Corte, su tale vicenda di occupazione acquisitiva, non ha affermato l'illegittimità della procedura; a far ritenere violato l'art.1 del primo Protocollo, infatti, è stata l'inadeguatezza del sistema giurisdizionale, complesso e tortuoso. Un sistema che impedisce all'interessato, sebbene richieda l'annullamento del decreto di occupazione, di evitare che l'amministrazione proceda nelle opere già illegittimamente intraprese.

La Corte sottolinea come la scelta legislativa, mirante a privilegiare l'interesse della collettività in casi di espropriazione o di occupazione illegittima di terreni, sia ragionevole; il pagamento integrale dei danni subiti dai proprietari interessati costituisce un risarcimento sufficiente perché, oltre al rimborso dei danni, l'amministrazione è tenuta a pagare anche una somma equivalente alla svalutazione monetaria da calcolare a partire dal giorno dell'atto illegittimo (§ 49). La Corte conclude affermando che il 'giusto equilibrio' tra la salvaguardia del diritto di proprietà e 'le esigenze dell'interesse generale' sia stato rotto. Pertanto, c'è stata la violazione dell'art. 1 del primo Protocollo. Sul caso *Zubani c. Italia* si v., altresì, F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 407.

<sup>135</sup> Casi *Carbonara e Ventura c. Italia* e *Immobiliare Belvedere Alberghiera c. Italia*, sentenze del 30 maggio 2000. La prima vicenda riguardava l'occupazione di un terreno ad opera del Comune di Noicattaro nel 1970 al fine della realizzazione di una scuola. Dopo la scadenza del termine fissato per l'occupazione d'urgenza, i ricorrenti vanamente attesero il provvedimento formale di espropriazione del loro terreno e il riconoscimento di un'indennità. Nel 1980 i proprietari decisero di adire la giustizia ordinaria al fine di vedersi riconoscere il risarcimento dei danni per l'illegale occupazione del loro terreno, essendosi l'occupazione in questione prolungata al di là del periodo autorizzato e senza che si procedesse all'espropriazione formale e al pagamento di una indennità. Il tribunale civile di Bari accolse la domanda attorea e condannò il Comune convenuto a risarcire i danni (da calcolarsi sulla base del valore venale del terreno) giacché si trattava di occupazione di terreno illecita. Venne, inoltre, rigettata l'eccezione sollevata dall'amministrazione fondata sulla prescrizione del diritto al risarcimento. In sede di appello, la Corte d'appello di Bari accolse il ricorso introdotto dal Comune di Noicattaro e dichiarò prescritto il diritto dei ricorrenti al risarcimento danni. La Corte d'appello riconosce che l'amministrazione aveva acquisito la proprietà nel quadro di una situazione illecita, per la quale i ricorrenti avevano la possibilità di domandare i danni; tuttavia, nella specie, il diritto dei ricorrenti al risarcimento dei danni era prescritto, dato che il termine di prescrizione di cinque anni cominciava a decorrere dalla data di completamento dei lavori, avvenuta nel 1972. La vicenda finì in Cassazione, la quale, comunque, respinse il ricorso dei ricorrenti. Trattandosi di un termine di prescrizione da applicare, la Corte Suprema rammentò che, in data 22 novembre 1992, la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite aveva definitivamente risolto la questione, statuendo che doveva applicarsi il termine di cinque anni. Nella specie, il diritto dei ricorrenti al risarcimento dei danni era dunque prescritto.

La seconda vicenda è simile alla prima, con la sola differenza che le procedure interne si svolgevano dinanzi alla giurisdizione amministrativa. Si trattava di una società, proprietaria di un

europea ha condannato l'Italia per l'inadeguatezza del ristoro in caso di privazione illegittima del diritto di proprietà<sup>136</sup>.

Nelle ultime due pronunce, gli organi di Strasburgo, avendo preliminarmente rilevato la violazione del principio di legalità della procedura in materia di espropriazione per pubblica utilità<sup>137</sup>, non affrontarono *ex professo* la questione relativa all'indennizzo<sup>138</sup>.

Nelle due pronunce in questione, inoltre, veniva avanzata una forte critica all'istituto dell'accessione invertita (o occupazione appropriativa)<sup>139</sup> sul presupposto che in tali casi

---

albergo, privata della disponibilità di un terreno che le dava accesso al mare in forza dell'approvazione di una delibera del Comune di Monte Argentario, per costruzione di una strada, e successiva ordinanza di occupazione d'urgenza. Sia il T.a.r. che il Consiglio di Stato rigettarono il ricorso volto ad una *restitutio in integrum*, giacché operava l'istituto dell'occupazione acquisitiva e quindi il trasferimento del diritto di proprietà si era già perfezionato al momento della conclusione dei lavori di costruzione della strada. I ricorrenti, tuttavia, pur avendo diritto al risarcimento del danno subito, tale diritto si era estinto per prescrizione. In entrambi i casi, *Carbonara e Ventura c. Italia* e *Immobiliare Belvedere Alberghiera c. Italia*, ai ricorrenti non rimaneva che la via di Strasburgo.

<sup>136</sup> Nel caso *Carbonara e Ventura c. Italia*, la Corte accertò che la situazione giuridica in cui si erano venuti a trovare i ricorrenti non poteva considerarsi "prevedibile", giacché solo dopo la pronuncia della Corte di cassazione (26 novembre 1993) aveva trovato concreta applicazione il principio dell'accessione invertita. Far decorrere il termine prescrizione di cinque anni dal completamento dei lavori, dunque, priva i ricorrenti di qualsivoglia forma di riparazione del danno subito. Da qui i Giudici di Strasburgo riconoscono la violazione dell'art. 1 del primo Protocollo, in particolare la violazione del principio di legalità. Ad analoghe conclusioni la Corte giunge nel caso *Belvedere Alberghiera c. Italia*.

<sup>137</sup> La Corte rileva che la preminenza del diritto è il fondamento di ogni società democratica, e ricorda come la giurisprudenza della medesima Corte aveva stabilito che il principio di legalità è soddisfatto dall'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (cfr. il già richiamato caso *Lithgow e altri c. Regno Unito*, § 110). Cfr., sul punto, F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 409 ss.

<sup>138</sup> Cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 204. La Corte seguì un'argomentazione in parte diversa rispetto a quella di cui al caso *Zubani c. Italia*. Infatti, la Corte ritenne che le vicende in rassegna potessero essere ricondotte, bensì nell'ambito operativo dell'art. 1, ma tra i casi di privazione del diritto di proprietà. Un passaggio interessante delle pronunce *de quibus* è l'affermazione secondo cui la necessità di verificare l'esistenza di un giusto equilibrio diventa rilevante solo una volta che sia stato stabilito che l'ingerenza in questione soddisfi le richieste di legalità e non sia stata arbitraria (*Carbonara e Ventura c. Italia*, § 62; *Belvedere Alberghiera c. Italia*, § 56). La "rivoluzione copernicana" (l'espressione è di F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, p. 174) nell'interpretazione dell'art. 1 in queste due pronunce, rispetto al caso *Zubani c. Italia*, è dunque l'individuazione operata dalla Corte di un ordine di priorità nelle fattispecie di violazione del rispetto dei beni; un ordine che finisce per attribuire un carattere secondario ed eventuale al controllo sulla proporzionalità dell'ingerenza statale. Nelle due sentenze in rassegna, la Corte segue detta propedeuticità, accertando il rispetto del principio di legalità, prima ancora di soffermarsi sul rispetto del principio del giusto equilibrio.

<sup>139</sup> L'*occupazione acquisitiva* (definita anche occupazione espropriativa o appropriativa o accessione invertita) è un istituto di origine pretoria che ha trovato il suo primo riconoscimento nella nota sentenza n. 1464 del 1983 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. I giudici della Suprema Corte affermarono che l'edificazione sul fondo di un'opera pubblica, che importi una trasformazione radicale ed irreversibile dei caratteri e della destinazione propria del fondo, determina l'acquisto a titolo originario della proprietà del suolo occupato, secondo i principi tipici

---

dell'accessione. Venne così creato un nuovo modello di acquisto della proprietà da parte della Pubblica Amministrazione, definita occupazione appropriativa o accessione invertita perché opera in senso inverso a quello della comune accessione disciplinata dal Codice civile (articoli 934-938). La sentenza è stata pubblicata in: *Giust. civ.*, 1983, I, pp. 1736 ss., nota di MASTROCINQUE; *Rass. giur. dell'energia elettrica*, 1983, p. 30, con nota di PATERNÒ; *Giur. it.*, 1983, I, 1, p. 1629, con nota di ANNUNZIATA; *Riv. amm. Rep. it.*, 1983, p. 337, con nota di PALLOTTINO; *Riv. giur. edil.*, 1983, I, p. 218, con nota di A. C. V. C.; *Foro it.*, 1983, I, 626, con nota di ORIANI; *Guida agli Enti Locali*, n. 21 del 2003, p. 66, con nota di MEDEO.

L'istituto in esame è stato disciplinato a livello normativo per la prima volta nella legge n. 458 del 1988 (art. 3), in termini di illecito istantaneo da cui consegue il diritto del proprietario al risarcimento del danno costituito dalla irreversibile trasformazione del bene occupato e dalla conseguente perdita del diritto dominicale. L'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001 stabilisce che “[...] l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni”: su tali aspetti si v. F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 407, 414 ss. L'istituto in rassegna, sebbene sia nato come una ramificazione dell'espropriazione, se ne differenzia per causa ed effetti (cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 143). I due procedimenti vanno, quindi, tenuti distinti, sia sotto il profilo strutturale, sia sotto il profilo delle finalità. Infatti, l'occupazione incide sul possesso del bene, comprimendo, temporaneamente, le facoltà di godimento del proprietario e determinandone l'immediata disponibilità materiale altrui; l'espropriazione, invece, rappresenta un modo di trasferimento coattivo della proprietà.

Per un esame approfondito dei due istituti si rinvia alla copiosa bibliografia in materia. Per quanto concerne l'istituto dell'occupazione acquisitiva, si v. F.G. COCA, *Modalità di espropriazione e “rispetto” dei beni (immobili) privati*, cit., pp. 945 ss., il quale definisce come “immaginosa giurisprudenza” l'opera creativa della Cassazione da cui è sorto l'istituto; F.G. COCA – S. TARULLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'accessione invertita: verso nuovi scenari*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2000, pp. 445 ss.; F.G. COCA – S. TARULLO, *La metamorfosi dell'accessione invertita: l'atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titulo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2001, pp. 531 ss.; W. GASPARRI, voce *Occupazione appropriativa*, in *Diz. dir. pubb. (diretto da S. CASSESE)*, vol. IV, Milano, 2006, pp. 3877 ss.; F. PUGLIESE, *Occupazione nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, pp. 261 ss.; C. FALCONE, *Occupazione acquisitiva e principio di legalità*, Napoli, 2002; M. CALOGERO, *L'occupazione acquisitiva*, Milano, 1996; R. CONTI, *L'occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, Milano, 2006; M. ROZZIO, *Questioni in tema di occupazione appropriativa*, Milano, 1992; R. CARANTA, *Il nuovo indirizzo della Corte di Cassazione in materia di occupazione appropriativa*, Milano, 1990; ID., *Le sezioni unite della Corte di Cassazione ridefiniscono l'ambito di operatività dell'istituto dell'occupazione appropriativa*, in *Giust. civ.*, 1990, I, pp. 697 ss.; ID., *La risarcibilità del danno derivante da occupazione appropriativa in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 3-4, 1992, pp. 355 ss.; N. PALETTI – A. MARI, *Occupazione appropriativa e nuovo testo unico in materia di espropriazione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2001, pp. 555 ss.; N. CENTOFANTI, *L'occupazione d'urgenza: occupazione appropriativa, effetti e tutela*, Torino, 1998; S. SALVAGO, *Occupazione acquisitiva nelle espropriazioni per pubblica utilità*, Milano, 1997; F. CARINGELLA – G. DE MARZO, *Indennità di esproprio ed occupazione appropriativa nel panorama normativo-giurisprudenziale*, Milano, 1997; D. CASTROVINCI, *Costruzione di opera pubblica e occupazione appropriativa della pubblica amministrazione*, in *Giust. civ.*, 1989, II, pp. 165 ss.; P. GRASSANO, *L'occupazione acquisitiva in relazione al principio di legalità stabilito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Nuova rass.*, n. 17 del 2004, pp. 1950 ss.; S. MIRATE, *CEDU, parametro di costituzionalità per l'indennità di esproprio e risarcimento del danno da occupazione acquisitiva*, in *Urb e app.*, n. 2 del 2008, pp. 163 ss.; M. RIARIO SFORZA, “Quis custodiet custodes?” *Le Sezioni*

la compressione del diritto di proprietà era fondata su regole non sufficientemente chiare, precise e prevedibili, né conformi al diritto internazionale come, invece, imposto dall'art. 1 del primo Protocollo<sup>140</sup>.

---

*unite non accettano il giudicato della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di occupazione acquisitiva*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3 del 2004, pp. 825 ss.; M.S. GIANNINI, *Osservazioni sui provvedimenti d'occupazione*, in *Foro amm.*, 1953, I, pp. 25 ss.; R. GIANOLIO, *Le occupazioni d'urgenza*, Milano, 1963; M. ANNUNZIATA, *Occupazione e requisizione di immobili: principi di giustizia amministrativa*, Padova, 1988; M. CALOGERO – A. TOTARO, *L'occupazione acquisitiva nel quadro del procedimento espropriativo*, Padova, 1998; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 404 ss.

Per una definizione giurisprudenziale dell'istituto in rassegna si v., recentemente, Cassazione, SS. UU. civili, sentenza 11 marzo – 8 aprile 2008, n. 9040, le quali, dopo aver rammentato che l'occupazione appropriativa opera a favore della pubblica amministrazione, non certo a favore di privati, affermano che in tale fenomeno giuridico il principio dell'accessione viene invertito, nel senso che è la costruzione che attrae la proprietà del suolo, in quanto la prima sia realizzata a fine di utilizzazione pubblica.

Per quanto concerne l'istituto della espropriazione si v. le considerazioni svolte *supra*, § 4 (*ivi* anche indicazioni bibliografiche, in particolare nella nota n. 90).

L'occupazione acquisitiva si differenzia anche dalla c.d. *occupazione sanante*. Mentre la disciplina del primo istituto è di origine giurisprudenziale, è configurabile solo un risarcimento parziale che si prescrive in cinque anni (che decorre, alternativamente, o dalla scadenza dell'occupazione legittima, o dal momento in cui la trasformazione del fondo deve considerarsi irreversibile); la disciplina del secondo istituto è di fonte legislativa, l'illecita utilizzazione del suolo privato non implica perdita immediata della proprietà con contestuale suo acquisto da parte del beneficiario dell'opera realizzata, ma costituisce il presupposto necessario per l'esercizio del potere di acquisizione, il risarcimento è integrale e la prescrizione del relativo diritto decorre dalla data di comunicazione del provvedimento di acquisizione: così F.G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, cit., p. 949.

Riguardo ad entrambi gli istituti è intervenuta una importante pronuncia della Corte europea, caso *De Sciscio c. Italia*, sentenza 20 aprile 2006 che ha definitivamente ritenuto inadeguato soprattutto l'istituto dell'occupazione acquisitiva, anche se le considerazioni svolte possono essere estese anche all'altro istituto dell'occupazione sanante: così F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, pp. 950 ss., il quale ricostruisce anche il quadro giurisprudenziale interno in materia di occupazione sanante (*ivi*, pp. 948-949).

Si tenga presente, inoltre, che l'istituto dell'occupazione acquisitiva si differenzia anche dalla fattispecie dell'*occupazione usurpativa*. La prima, infatti, rientra nell'ambito (generale) di applicazione dei fenomeni ablatori, giacché presuppone una dichiarazione di pubblica utilità, anche implicita, cui non segue, però, una regolare procedura espropriativa. La seconda, invece, manca la dichiarazione di p.u., in quanto mai emanata oppure emessa e successivamente annullata. Su siffatta distinzione si v. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 155 ss. *Ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali. Per un'applicazione recente dell'istituto in parola si v. Cassazione SS. UU. Civili, sentenza 19 dicembre 2007, n. 26732, nella quale si afferma che l'occupazione usurpativa vada inquadrata nell'ambito del fenomeno "dell'occupazione e trasformazione di superfici non comprese nella dichiarazione di pubblica utilità". In termini Cassazione, sentenza 19 febbraio 2007, n. 3723.

<sup>140</sup> La censura dei Giudici di Strasburgo si fonda essenzialmente su due aspetti: da un lato, sulla sanatoria successiva di un comportamento illegale dell'amministrazione; dall'altro lato, sull'impossibilità del proprietario di prevedere in anticipo gli effetti giuridici del comportamento dell'amministrazione in ordine al suo diritto di proprietà. Da ciò deriva l'incompatibilità tra il principio di legalità e la sanatoria *ex post* di un comportamento illegale della pubblica autorità.

Di diverso avviso era la Corte di cassazione<sup>141</sup>, la quale osservava che la grande maggioranza dei casi di occupazione acquisitiva, che venivano disciplinati dal nostro ordinamento interno, erano regolamentati da un sistema consolidato, prevedibile e chiaro<sup>142</sup>. Sulla base di questi e altri rilievi, la Corte di cassazione affermava che le due sentenze menzionate<sup>143</sup> (che avrebbero dovuto disciplinare i parametri di indennizzo) e i principi ivi affermati potevano legittimamente essere ignorati dai giudici nazionali.

La Corte europea è tornata a pronunciarsi nuovamente su un'altra vicenda di occupazione acquisitiva nel 2004 (caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, cit.). I Giudici di Strasburgo hanno avuto occasione di ribadire che la normativa italiana in materia di espropriazione (dl n. 333 del 1992, modificato con legge n. 662 del 1996), era incompatibile con la Convenzione europea.

Nel caso *Scordino c. Italia (n. 1)* la Corte europea esercita per la prima volta un sindacato giurisdizionale diretto sull'art. 5 *bis* del dl del 1992, convertito in legge n. 359 del 1992, affermando che detta norma viola il principio di giusto equilibrio di cui all'art. 1 del primo Protocollo<sup>144</sup>. La Corte ha quindi condannato il Governo italiano a corrispondere ai proprietari una indennità differenziale ed aggiuntiva di notevole entità.

Il legislatore italiano era rimasto inerte a questa condanna della Corte di Strasburgo, sia perché la Cassazione ancora nel 2004 aveva ritenuto legittima la legislazione del 1996 in

---

Nelle due pronunce la Corte europea stabiliva che l'unica misura veramente coerente per ristabilire il giusto equilibrio del sistema fosse la *restitutio in integrum*; ove non fosse più possibile utilizzare tale misura di indennizzo valevano i principi risarcitori pieni, posto che la Corte condannava l'Italia a corrispondere il valore venale reale ed effettivo dell'area illegittimamente espropriata.

<sup>141</sup> Cassazione, Sez. Unite, n. 5902 del 14 aprile 2003.

<sup>142</sup> La Cassazione, infatti, riteneva che con l'approvazione del D.P.R. n. 327 del 2001, l'occupazione acquisitiva non costituiva più violazione dell'art. 1 del primo Protocollo, giacché l'art. 43 del D.P.R. 327 cit. soddisfaceva pienamente il requisito della prevedibilità, della precisione e della chiarezza richieste dalla Corte europea al fine di rispettare il principio di legalità (cfr., sul punto, F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 414-415).

<sup>143</sup> Casi *Carbonara e Ventura c. Italia* e *Belvedere Alberghiera c. Italia*.

<sup>144</sup> La Corte ha riconosciuto l'ampio margine di discrezionalità degli Stati membri della Convenzione – conferito dall'art. 1 del primo Protocollo – nella valutazione dei mezzi per raggiungere il giusto equilibrio tra il diritto del privato al rispetto dei propri beni e l'obiettivo dello Stato di realizzare fini di utilità sociale, rilevando, però, come spetti alla Corte stessa il potere di controllare la compatibilità della soluzione in concreto data dagli Stati alle fattispecie ad essa sottoposte. Tale compatibilità, ad avviso della Corte, va valutata alla luce della possibilità di distinguere due tipologie di obiettivi di utilità sociale a cui possono essere preordinate le espropriazioni.

Da un lato, obiettivi di riforma economica o sociale o di mutamento del contesto politico istituzionale; dall'altro, obiettivi di utilità sociale che non si inseriscono in una prospettiva di ampia riforma e che si realizzano attraverso "espropriazioni isolate". Mentre per la prima categoria di espropriazioni è compatibile con la CEDU un'indennità inferiore al valore venale del bene, per la seconda categoria non è giustificata un'indennità inferiore a tale valore (sulla distinzione tra *esproprio isolato* ed *esproprio funzionalizzato* v. ampiamente *infra*).

Pertanto, nella fattispecie, secondo la Corte, vi è stata violazione dell'art. 1 del primo Protocollo, perché l'ingerenza dello Stato sul diritto del singolo alla protezione dei propri beni è risultata sproporzionata, non ricorrendo quelle esigenze di riforma politica economica o sociale che, in altre circostanze, avevano indotto la Corte a ritenere non sussistente alcuna violazione.

materia di espropriazione per pubblica utilità<sup>145</sup>, sia perché esso (legislatore) era in attesa della pronuncia della Grande Camera della Corte europea sulla stessa materia<sup>146</sup>.

Con una fondamentale sentenza del 29 marzo 2006<sup>147</sup>, la Grande Camera della Corte europea ha chiarito che l'art. 1 del primo Protocollo ammette un indennizzo inferiore al valore di mercato del bene espropriato soltanto in casi eccezionali<sup>148</sup> - come in caso di espropriazioni volte ad attuare vere e proprie riforme politiche, economiche e sociali<sup>149</sup> - ma non anche in caso di singole espropriazioni finalizzate alla realizzazione di specifiche opere pubbliche<sup>150</sup>.

La Grande Camera ha osservato che i criteri riduttivi di determinazione dell'indennità di espropriazione disciplinati dall'art. 5 *bis* legge n. 359 del 1992 si applicano indipendentemente dal tipo di opera che deve essere realizzata e dal contesto specifico in cui l'espropriazione viene disposta e, pertanto, trovano applicazione anche nel caso in cui l'espropriazione non costituisca una misura di carattere eccezionale volta ad attuare riforme politiche, economiche e sociali.

Nella specie, trattandosi di una singola espropriazione finalizzata alla realizzazione di una specifica opera pubblica, il riconoscimento ai ricorrenti di un'indennità di espropriazione assai inferiore al valore di mercato perché calcolata sulla base dell'art. 5 *bis* e poi ulteriormente ridotta dall'applicazione della ritenuta fiscale del 20% (disposta dalla legge n. 413 del 1991), ha violato il diritto di proprietà in quanto tale indennità non può dirsi in ragionevole rapporto con il valore venale, con l'effetto che lo Stato italiano non ha attuato quel giusto e necessario bilanciamento tra l'interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali del singolo che è sempre implicito e nell'art.1 del primo Protocollo aggiuntivo.

Il massimo organo della Corte europea ha quindi osservato che la violazione della norma in esame accertata nei confronti dei ricorrenti ha carattere strutturale in quanto i fatti del caso di specie rivelano l'esistenza di specifiche disfunzioni dell'ordinamento giuridico italiano che hanno già pregiudicato, e potrebbero pregiudicare nel futuro, un grande numero di persone<sup>151</sup>.

---

<sup>145</sup> Cassazione, sez. I civile, sentenza dell'11 giugno 2004, n. 11098, ha ribadito l'applicazione retroattiva dei criteri di cui al comma 7 dell'art. 5 *bis* d.l. n. 333 del 1992 (conv., con modif., nella legge n. 359 del 1992), introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 con riguardo alle occupazioni intervenute anteriormente al 30 settembre 1996.

<sup>146</sup> Il Governo italiano aveva chiesto ed ottenuto la rimessione del caso sopra citato a quest'ultima.

<sup>147</sup> Caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, cit. Su tale pronuncia si v. F.G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, cit., pp. 936 ss.; ID., *Indennità di espropriazione*, cit., pp. 231 ss.; R. M. BOVA, *Indennità di espropriazione. L'Italia condannata dalla CEDU*, in *Europa e dir. priv.*, n. 2 del 2007, pp. 542 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 410-411.

<sup>148</sup> Ad avviso della dottrina (F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 240) si deve trattare di ipotesi del tutto particolari, espropriazioni tese a perseguire singoli obiettivi che, per loro natura, "sono incompatibili con la corresponsione dell'intero valore venale dei beni espropriati".

<sup>149</sup> Caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, cit., § 97, dove la Corte richiama il caso *James e altri c. Regno Unito*, cit., § 54.

<sup>150</sup> Cfr., sul punto, F.G. SCOCA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>151</sup> V. §§ 229 e 230 del caso *Scordino* in esame. § 229: "[...] 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

La Grande Camera ha definitivamente affermato l'illegittimità della procedura prevista dalla legislazione italiana in materia di espropriazione per pubblica utilità censurando i parametri di liquidazione di indennizzo riconosciuti dai giudici italiani a favore delle persone lese da espropriazione per pubblica utilità ed ha stabilito che lo Stato italiano debba corrispondere un importo corrispondente alla differenza tra il valore integrale dell'area espropriata e l'indennità a livello nazionale, oltre la rivalutazione monetaria ed interessi sulla somma<sup>152</sup>.

Recentemente la Corte costituzionale<sup>153</sup> si è allineata alle posizioni espresse dalla Corte di Strasburgo in ordine all'interpretazione dell'art. 1 del primo Protocollo<sup>154</sup>. La Corte

---

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 dall'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 [della sentenza in esame]) e n. 283 e n. 442 del 1993 (paragrafo 60 [della sentenza in esame]), 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 della medesima sentenza).

La Corte, pertanto, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, ha invitato lo Stato italiano ad adottare tutte le disposizioni, anche retroattive se necessario, di carattere generale di esecuzione della sentenza *Scordino* che possano essere opportune al fine di mettere fine alla violazione strutturale così accertata.

Più in generale, in base al combinato disposto degli artt. 117 Cost. it. e 46 CEDU, sullo Stato italiano, in qualità di parte firmataria della Convenzione, grava l'obbligo giuridico di riformare la sua legislazione in materia rispettando la tutela della proprietà del singolo individuo (cfr. § 233 della sentenza). Su tali aspetti si v. F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., pp. 241 ss.

<sup>152</sup> La Corte europea non ha invece affrontato il problema della sorte dell'art. 37 del T.U. n. 327 del 2001, in quanto lo Stato conserva la sua libertà in ordine alla scelta dei mezzi per adempiere l'obbligo giuridico posto dalla Corte, vale a dire le misure da inserire nel proprio ordinamento giuridico purché siano compatibili con le conclusioni della sentenza. Cfr., sul punto, v. F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, p. 243.

<sup>153</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007. V. anche Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008.

<sup>154</sup> Secondo i Giudici di Strasburgo, la norma europea è diretta a proteggere la proprietà, escludendo che il bene del privato possa essere acquisito dalla P.A. per ragioni diverse dalla pubblica utilità e senza un ristoro effettivo e congruo mentre prescinde dal *nomen iuris* e dalle modalità di tutela adottate dall'ordinamento purché non comportino sostanziale perdita o menomazione di tale tutela (così Cassazione, sez. I, sentenza 5 settembre 2008, n. 22407, sebbene il Collegio abbia ritenuto che

costituzionale ha assunto una posizione demolitoria<sup>155</sup> del criterio di liquidazione riduttiva del risarcimento da accessione invertita, di cui al comma 7 *bis* dell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992; sicché il ristoro è ora rapportato alla integralità del valore venale del bene<sup>156</sup>.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo assurge a norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale<sup>157</sup>; la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata (l'art. 5 *bis*, comma 7 *bis*, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996,) si pone in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, nell'interpretazione datane dalla Corte europea; e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione<sup>158</sup>.

La Corte di cassazione ha recentemente affermato che, sebbene a seguito e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 2007 sia stato espunto dal nostro ordinamento il criterio di liquidazione riduttiva del risarcimento da accessione invertita, di cui al comma 7 *bis* dell'art. 5 *bis* cit., l'istituto dell'occupazione acquisitiva non si pone in contrasto con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale, in quanto la norma europea “[...] prescinde dal *nomen iuris* e dalle modalità di tutela adottate dall'ordinamento purché non comportino sostanziale perdita o menomazione di tale tutela”<sup>159</sup>.

## 6. L'ART. 1, COMMA 2, DEL PRIMO PROTOCOLLO E LA REGOLAMENTAZIONE DELL'USO DEI BENI.

L'art. 1 del primo Protocollo, dopo aver stabilito il principio del rispetto dei beni e del loro pacifico godimento e dopo aver dettato le condizioni di liceità delle misure di privazione della proprietà, dispone in ordine alla regolamentazione dell'uso dei beni<sup>160</sup>.

---

l'istituto dell'accessione invertita non si ponga in contrasto con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale).

<sup>155</sup> L'espressione è usata da Cassazione, sentenza n. 22407 del 2008, cit.

<sup>156</sup> Infatti, dal giorno successivo alla pubblicazione delle sentenze nn. 348 e 349 in argomento, per effetto degli artt. 136 Cost. e 30, terzo comma, legge n. 87 del 1953, non è più possibile applicare il meccanismo riduttivo introdotto dall'art. 5 *bis*, comma 7 *bis*, “a meno che il rapporto non sia ormai esaurito in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenza e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, della pronuncia di incostituzionalità”: così Cass. sent. 10560 del 2008; Cass. sent. n. 16450 del 2006; Cass., sent. n. 15200 del 2005; Cass., sent. n. 22413 del 2004.

<sup>157</sup> V., su tutti, P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 59 ss.

<sup>158</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, cit., punto 8 delle *Considerazioni in diritto*.

<sup>159</sup> Cassazione, sentenza n. 22407 del 2008, cit.

<sup>160</sup> Configurato come “corollario della sovranità degli Stati”: così A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 245.

Il secondo comma del disposto in esame, infatti, attribuisce allo Stato<sup>161</sup> il diritto di disciplinare anche l'uso dei beni<sup>162</sup> per due scopi imprescindibili: la conformità con gli interessi generali, da un lato, e il pagamento di imposte, e ammende e altri contributi, dall'altro lato<sup>163</sup>.

La dottrina<sup>164</sup> osserva come dalla norma in esame possano essere elaborate due diverse interpretazioni. Una prima interpretazione letterale del testo condurrebbe a considerare tale disposizione come limite alle garanzie predisposte dal primo paragrafo dell'art. 1<sup>165</sup>. Un'altra interpretazione, fatta propria dalla Corte europea, tende a ricostruire la norma in parola come regola autonoma, estendendo così il significato dell'art. 1 al punto da permettere alla Corte di controllare la conformità dell'esercizio del potere di regolamentazione dell'uso dei beni alla luce dei principi di legalità e di proporzionalità<sup>166</sup>.

In dottrina si osserva come il confine tra espropriazione e regolamentazione sia labile, ed i rispettivi regimi giuridici tendano ad avvicinarsi sotto il profilo dell'equivalenza degli effetti<sup>167</sup>.

In ordine alla individuazione delle fattispecie sussumibili nella norma in rassegna, la Corte utilizza criteri non agevolmente determinabili in modo preciso, sia perché trattandosi di una regola autonoma, la giurisprudenza ne ha dato una lettura ampia, estendendo il suo significato a molteplici aspetti, sia perché la stessa giurisprudenza ha finito per ricomprendere nel secondo comma tutte quelle ipotesi che, pur sostanziandosi in una limitazione del diritto patrimoniale, costituiscono un effetto dell'applicazione di leggi penali o fiscali<sup>168</sup>.

Nella prospettiva della Corte europea, qualunque misura accessoria ad un procedimento penale<sup>169</sup> viene considerata come una forma di regolamentazione dell'uso dei beni.

---

<sup>161</sup> La dottrina (A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 243) sottolinea come l'art. 1 del primo Protocollo disciplina direttamente l'espropriazione per la realizzazione di opere di pubblica utilità, mentre attribuisce agli Stati nazionali il potere di regolamentare l'uso dei beni.

<sup>162</sup> La regolamentazione in parola rappresenta la sfera giuridica generale entro la quale gli Stati possono esercitare la propria competenza a ingerirsi nel diritto di proprietà privata.

<sup>163</sup> V. F. BUONOMO, *Tutela della proprietà*, cit., pp. 83 ss.

<sup>164</sup> M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 137.

<sup>165</sup> M.L. PADELLETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>166</sup> M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 138.

<sup>167</sup> A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 244.

<sup>168</sup> M.L. PADELLETTI, *op. loc. ult. cit.* L'A. rileva come “[...] la Corte si solita comprendere nella norma in esame tutte le ipotesi di sequestro e confisca, come conseguenza dell'applicazione di norme penali o fiscali”.

Sui provvedimenti di sequestro come restrizione, e dunque regolamentazione, dell'uso dei beni, non implicanti il trasferimento della proprietà degli stessi si v. il caso *Air Canada c. Regno Unito*, sentenza del 5 maggio 1995; caso *Raimondo c. Italia*, sentenza del 22 febbraio 1994; caso *Vendittelli c. Italia*, sentenza del 18 luglio 1994.

Sui provvedimenti di confisca come forme di regolamentazione dell'uso dei beni si v. il caso *Handyside c. Regno Unito*, Plenaria, sentenza del 7 dicembre 1976. Nella fattispecie, la Corte affermò che i provvedimenti di confisca, pur sostanziandosi materialmente in una privazione della proprietà, costituiscono una forma di regolamentazione dell'uso dei beni.

<sup>169</sup> Come il sequestro temporaneo e la confisca definitiva.

Nel caso *Agosi c. Regno Unito*<sup>170</sup>, la Corte di Strasburgo ha stabilito che la confisca di monete d'oro importate fraudolentemente nel territorio senza che il proprietario ne sia a conoscenza, dovesse rientrare nell'ambito del secondo paragrafo dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale, pur costituendo una privazione della proprietà.

La Corte ricorre, dunque, talvolta, a criteri come quello della natura del provvedimento, anziché guardare all'incidenza dello stesso sulla proprietà privata.

Generalmente, peraltro, la Corte è incline ad utilizzare il criterio tradizionale, proprio anche del diritto internazionale, costituito dagli effetti sostanziali che le misure contestate producono sul diritto di proprietà<sup>171</sup>.

La dottrina<sup>172</sup> osserva come i Giudici di Strasburgo sembrano attribuire rilevanza alla finalità ultima del procedimento, considerando come una semplice regolamentazione dell'uso dei beni qualunque misura che, pur restringendo – temporaneamente o definitivamente - l'utilizzo di una delle facoltà del proprietario, non appaia comunque prodromica o finalizzata ad una privazione della proprietà.

Nel caso *Jacobsson c. Svezia*<sup>173</sup>, la Corte ha ritenuto che il divieto protratto di edificare una seconda costruzione nel proprio terreno sia una forma di disciplinare l'uso dei beni; l'affermazione si fonda sulla valutazione che il provvedimento impugnato non aveva lo scopo di privare il ricorrente della proprietà del bene, bensì quello esclusivo di regolamentare l'uso del bene.

In conclusione, la giurisprudenza di Strasburgo ha dato un'interpretazione estensiva della disposizione in esame allargando l'ambito di applicazione e facendovi rientrare molteplici e diverse ipotesi, in quanto relative alla regolamentazione dell'uso dei beni: divieto di nuove costruzioni<sup>174</sup>; regolamentazione delle locazioni<sup>175</sup>; provvedimenti di revoca di licenza e di concessioni<sup>176</sup>, provvedimenti restrittivi di iscrizione ad albi professionali<sup>177</sup>, l'obbligo di un proprietario di un appezzamento di terreno di non vietare l'accesso ai cacciatori sul proprio fondo<sup>178</sup>.

---

<sup>170</sup> Caso *Agosi c. Regno Unito*, sentenza del 24 ottobre 1986. Su tale pronuncia si v. F. BUONOMO, *Tutela della proprietà*, cit., p. 84; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., p. 139.

<sup>171</sup> M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, pp. 140-141.

<sup>172</sup> M.L. PADELLETTI, *op. ult. cit.*, p. 141.

<sup>173</sup> Caso *Jacobsson c. Svezia*, sentenza del 25 ottobre 1989, sul quale v. HAUBERT, *Du droit de construire*, in *Revue trimestrelle de droits de l'homme*, 1990, p. 373; C. PANZARINO, *Il diritto di proprietà nell'art. 1 del 1° Protocollo Addizionale*, cit., p. 349. La vicenda riguardava un'ipotesi di regolamentazione dell'uso dei beni, ed in particolare si discuteva di vincoli d'inedificabilità. Il ricorrente era stato nell'impossibilità di costruire una seconda abitazione su un terreno da lui stesso posseduto per un lungo periodo di tempo.

<sup>174</sup> Caso *Jacobsson c. Svezia*, cit.

<sup>175</sup> Caso *Spadea e Scalabrino c. Italia*, sentenza del 28 settembre 1995.

<sup>176</sup> Caso *Tre Traktorer AB c. Svezia*, cit., sul quale v. A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., p. 235.

<sup>177</sup> Caso *Van Marle e altri c. Olanda*, cit., sul quale v. A. MOSCARINI, *op. ult. cit.*, pp. 234-235.

<sup>178</sup> Caso *Chassagnou e altri c. Francia*, GC, sentenza del 29 aprile 1999. Una legge francese ("Verdeille") aveva stabilito che per l'esercizio della caccia dovessero essere costituiti dei consorzi, riconosciuti dai comuni e che a tali consorzi avrebbero dovuto aderire, obbligatoriamente, anche i proprietari dei terreni. Di conseguenza anche il proprietario del fondo contrario all'esercizio della caccia avrebbe subito una limitazione all'uso del suo bene in ottemperanza all'interesse generale.

## 7. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ O DI GIUSTO EQUILIBRIO.

Un principio fondamentale affermato dalla Corte di Strasburgo è il principio di proporzionalità o di giusto equilibrio. Si tratta di un criterio utile alla valutazione del contemperamento degli interessi pubblici e privati<sup>179</sup>. La Corte, sebbene non esplicitamente espresso nella disposizione di cui all'art. 1 del primo Protocollo, ritiene che detto criterio costituisca requisito implicito e fondamentale di ognuna delle diverse fattispecie disciplinate dalla norma in esame<sup>180</sup>.

Il principio in questione è stato espresso per la prima volta nel già richiamato caso *Sporrong e Lönnroth*<sup>181</sup>.

Infatti, tale requisito svolge un ruolo autonomo molto importante in qualsiasi situazione di attentato o limitazione del diritto al rispetto dei beni da parte dello Stato, anche quelle non rientranti nella privazione o nella regolamentazione<sup>182</sup>.

Siffatta autonomia nell'applicazione del principio del giusto equilibrio si rinviene in diverse pronunce della Corte europea. Nel caso *Poiss c. Austria*<sup>183</sup>, i Giudici di Strasburgo, dopo aver escluso che la fattispecie potesse essere qualificata come espropriazione o come regolamentazione dell'uso di beni, hanno riconosciuto che il caso doveva essere esaminato in base al principio del giusto equilibrio. I fatti di causa, quindi, dovevano essere esaminati sotto l'angolo visuale della prima frase del primo comma dell'art. 1, sicché era necessario verificare se fosse stato mantenuto un giusto equilibrio tra gli interessi generali e i diritti fondamentali dell'individuo<sup>184</sup>.

Più recentemente la Corte<sup>185</sup> ha ribadito che il principio del rispetto dei beni finisce per ricomprendere ogni tipo di attività statale che arrechi pregiudizio alla disponibilità del

---

Tuttavia la Corte ha affermato la prevalenza delle esigenze dei cacciatori, stabilendo l'obbligo ai proprietari di consentire ai cacciatori l'accesso sul proprio fondo.

La sentenza è pubblicata in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1999, p. 841 e in *Riv. giur. ambiente*, 2000, p. 477, con nota di P. BRAMBILLA, *Diritto di caccia, diritto di proprietà e interesse pubblico. La funzione sociale ed ambientale della proprietà privata: il nuovo diritto di opposizione alla caccia quale libertà individuale ed associativa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*.

<sup>179</sup> La dottrina (A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 13) osserva che "Il nucleo del principio di proporzionalità, nell'accezione della Corte, consiste nella salvaguardia degli interessi privati e nel contenimento, maggiore possibile, degli interventi regolatori dei pubblici poteri.

<sup>180</sup> F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 90 ss.

<sup>181</sup> Cfr. C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., p. 46.

<sup>182</sup> F. BUONOMO, *op. ult. cit.*, p. 91.

<sup>183</sup> Caso *Poiss c. Austria*, sentenza del 23 aprile 1987, sulla quale v. F. BUONOMO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>184</sup> Caso *Poiss c. Austria*, cit., §§ 64-65.

<sup>185</sup> Caso *Ipek c. Turchia*, sentenza del 17 febbraio 2004.

bene da parte del proprietario, salvo che detta attività sia riconducibile nelle ipotesi di privazione o regolamentazione<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Molto importanti, ai fini dell'esame delle problematiche qui affrontate, sono due pronunce della Corte europea.

Nella prima (Caso *Immobiliare Saffi c. Italia*, GC, sentenza del 28 luglio 1999), la Corte ha precisato che un'ingerenza della legislazione nazionale nella sfera dell'individuo, così come previsto dal secondo paragrafo dell'art. 1 del primo Protocollo, deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale e la necessità di proteggere i diritti fondamentali individuali.

Ci deve essere una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel determinare se questa esigenza sia stata raggiunta, la Corte ha riconosciuto che lo Stato gode di un largo margine di apprezzamento in riferimento sia alla scelta dei mezzi di applicazione, sia all'accertamento se le conseguenze dell'applicazione siano giustificate dall'interesse generale. In una materia come quella degli alloggi che riveste un ruolo centrale nelle politiche sociali ed economiche delle società moderne, la Corte rispetterà la valutazione posta a base di scelte legislative come manifestazione dell'interesse generale, salvo che la valutazione sia manifestamente priva di un ragionevole fondamento. La Corte ha considerato che, in teoria, il sistema italiano di scaglionare l'esecuzione delle ordinanze di sfratto dei tribunali non è di per sé oggetto di critica, avendo riguardo in particolare al margine di apprezzamento permesso dal secondo paragrafo dell'art. 1. Tuttavia, tale sistema porta con sé il rischio di imporre ai locatori un eccessivo carico, in relazione alla loro capacità di disporre dei propri beni e deve, di conseguenza, prevedere alcune protezioni procedurali tali da assicurare che l'azione del sistema ed il suo impatto sui diritti di proprietà dei locatori non siano né arbitrari né imprevedibili.

La sentenza è pubblicata in: *Corr. giur.*, 1999, pp. 1347 ss., con nota di S. GRANATA, *Sfratti: monito della Corte europea all'Italia*, pp. 1353 ss.; *Guida al dir.*, 1999, fasc. 37, pp. 132 ss., con note di: G. LISOTTA, *Uno Stato contraente non può consentire che una decisione definitiva resti inefficace*, pp. 143-144; G. DE PAOLA, *Locatori: possibile l'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione*, pp. 145-146. Sul caso *Immobiliare Saffi c. Italia* si v., altresì, M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 10, 133.

Nella seconda pronuncia (caso *Scordino e altri c. Italia (n. 1)* del 29 luglio 2004), la Corte, dopo aver confermato il principio di proporzionalità ed aver quindi escluso l'obbligo dello Stato che adotta un provvedimento di esproprio di garantire al privato il pieno valore di mercato del bene, ha ritenuto, però, che nel caso considerato il sistema vigente in Italia avesse prodotto a danno del privato espropriato un carico sproporzionato, quale quello derivante dall'applicazione dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 che disciplina il pagamento dell'indennità di esproprio. A giudizio della Corte, l'importo dell'indennizzo, pur prendendo come base il valore venale del bene, finiva per discostarsene radicalmente quando l'importo riconosciuto, pari a circa il 50%, veniva ulteriormente decurtato del 20% per effetto dell'imposizione fiscale, e da ciò derivava la violazione dell'art. 1 del primo Protocollo.

Sul caso *Scordino c. Italia (n. 1)* si v. E. MARTINETTI, *Il giusto indennizzo espropriativo tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4 del 2005, pp. 490 ss.; F. GULLOTTA, *Occupazione acquisitiva e indennizzo espropriativo al vaglio della Corte europea*, in *Dir. dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 1 del 2005, pp. 46 ss.; M. COMPORTE, *La nozione europea della proprietà e il giusto indennizzo espropriativo*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1 del 2005, pp. 10 ss.. V., altresì, le note di BENINI, BELLANTUONO, DE MARZO, in *Foro it.*, 2005, IV, pp. 1 ss.; A. LIGUORI, *Quantificazione dell'indennità di espropriazione e CEDU*, in *Urb. app.*, 2005, pp. 34-35; S. BENINI, *L'art. 5 bis a giudizio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2004, pp. 788 ss.; S. BONATTI, *Strasburgo «rivaluta» l'indennità per le espropriazioni di pubblica utilità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 226; N. PAOLANTONIO, *Diritti fondamentali, buon risultato e giusto indennizzo espropriativo*, in *Foro Amm./CdS*, 2004, pp. 2434 ss.; A. FALCIANO, *sub*

Questo criterio non comporta il semplice pagamento di un indennizzo. Il pagamento di un indennizzo ragionevole è infatti, nell'ottica della Corte europea, uno degli elementi utili per accertare il rispetto del giusto equilibrio fra esigenze generali e tutela del diritto del singolo: ma il principio di proporzionalità può ben ritenersi violato, anche nell'ipotesi ove sia prevista la corresponsione di un indennizzo. Secondo la Corte, infatti, l'equilibrio non è garantito quando un dato comportamento statale cagioni all'individuo un onere eccessivo<sup>187</sup>.

## 8. LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ TRA CONCEZIONI LIBERALI NEOCLASSICHE E FUNZIONE SOCIALE “MULTILIVELLO”.

La continua e inesorabile dilatazione dell'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU<sup>188</sup>, nonché la misura dell'indennizzo ragguagliata al valore di mercato del bene (casi *Scordino* nn. 1 e 2) impone alcune riflessioni: se la tutela della proprietà in sede CEDU, in particolare la corresponsione all'espropriato di un indennizzo il cui ammontare è ragguagliato al valore di mercato del bene, sia espressione di una concezione liberale (neo)classica del diritto di proprietà<sup>189</sup>,

---

*Protocollo 1, Art. 1, Protezione della proprietà*, cit., pp. 582 ss. La sentenza è pubblicata, altresì, su internet, alla pagina [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), con nota di F. BUONOMO, *Espropri, il sistema di quantificazione dell'indennità (duramente censurato) costa caro all'Italia. E Scordino concede il bis*; ID., *Espropriazione e calcolo di indennità: verso un ritorno al valore venale?*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 35, pp. 66 ss.

Sulla teoria del margine di apprezzamento nella tutela del diritto di proprietà in sede CEDU e sulla distinzione della teoria in questione in relazione alle diverse tipologie di interventi pubblici sulla proprietà privata si v. F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 393 ss.; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 242 ss.; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà*, cit., pp. 211 ss. Cfr., altresì, L. MONTANARI, *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3 del 2008, pp. 13 ss.; D. U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4 del 1999, pp. 743 ss.

Sulla teoria del margine di apprezzamento si v., altresì, le note nn. 38 e 114 del presente lavoro.

<sup>187</sup> Sulle modalità di pagamento di un indennizzo v. il caso *Akkus c. Turchia*, sentenza del 9 luglio 1997. Su siffatta pronuncia v. ACCONCI, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Akkus contro Turchia: juste équilibre e modalità di pagamento dell'indennizzo*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1998, pp. 82 ss.

<sup>188</sup> Sul quale v. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà*, cit., p. 111.

<sup>189</sup> Così espressamente Cass., ordinanza n. 11887 del 20 maggio 2006. I giudici di legittimità, richiamando la giurisprudenza Scordino dei Giudici di Strasburgo (sentenze del 29 luglio 2004, del 17 maggio 2005 e del 15 luglio 2004, quest'ultima sulla reiterazione dei vincoli urbanistici), affermarono che “la concezione liberale del diritto di proprietà che fa da sfondo all'interpretazione resa dalla Corte dei diritti sull'art. 1, 1° prot. add. [...] non appare perfettamente in linea con il

oppure, invece, se lo statuto proprietario (costituzionale) si arricchisca di contenuto e debba, pertanto, essere interpretato alla luce di nuovi principi costituzionali e sovranazionali. In altri termini: siamo di fronte ad un nuovo statuto proprietario, ovvero si assiste ad una modificazione, sebbene incisiva, di quello vigente?

È chiaro che interrogativi di tale portata non possono ricevere, nella breve trattazione che in questa sede si sta svolgendo, un adeguato sviluppo<sup>190</sup>.

Sul primo interrogativo, non è obliterabile l'estensione dell'ambito applicativo dell'art. 1 del primo Protocollo in esame, in particolare la dilatazione estrema che ha subito la nozione di "beni" nella giurisprudenza della Corte europea; dilatazione che implica estensione delle tutele riconosciute ai titolari delle situazioni soggettive violate. Emblematico è, al riguardo, il caso *Beyeler*, nel quale la Corte, "ammette l'esistenza di un diritto di contenuto patrimoniale anche quando in realtà tale diritto non esiste"<sup>191</sup>.

La slabbratura concettuale che ha subito il termine "bene" può determinare il fenomeno, già avvertito riguardo ad altri istituti dell'ordinamento, secondo cui ciò che una nozione (nel nostro esame: "bene"), guadagna in estensione perde in contenuto<sup>192</sup>.

---

disegno dell'Assemblea costituente (nell'art. 42 Cost., ma anche, più in generale, nell'art. 41 Cost.), di mediare le facoltà dominicali (e imprenditoriali) con l'utilità pubblica".

Sulla concezione liberale classica del diritto di proprietà si v. C.B. MACPHERSON, *Liberal democracy and property*, in AA. VV. (edited by C. B. MACPHERSON), *Property. Mainstream and critical positions*, Oxford, 1978; ID., *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese: la teoria dell'individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, Milano, 1982 (traduzione it., a cura di S. BORUTTI, dell'originale *The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, 1962); L. VON MISES, *Liberalismo*, Soveria Mannelli (CZ), 1997, pp. 47 ss., 99 ss. e *passim* (ivi ulteriori indicazioni sulla letteratura sul liberalismo, pp. 263 ss.); F. A. VON HAYEK, *Liberalismo*, Roma, 1996, *passim*; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., pp. 107 ss. e *passim*; ID., *Il progetto della Carta europea*, cit., pp. 159 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., pp. 62 ss. e *passim*; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, pp. 443 ss. e *passim*; C. SALVI, *Il contenuto*, cit., pp. 6 ss. e *passim*; C. ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, cit., pp. 42 ss.; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, pp. 25 ss., in particolare pp. 54 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, pp. 24 ss. e *passim*; N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione* (traduzione it. di S. MAGNOLO), Bari, 2002, pp. 189-190 (e bibliografia ivi richiamata) e *passim*.

<sup>190</sup> Interrogativi simili, anche se di più ampia portata, relativi al se, ed eventualmente in quale misura, la costituzione economica italiana stia cambiando per effetto dell'Europa, sono posti anche dalla più recente dottrina: cfr. C. SALVI, *La proprietà privata*, cit., in particolare §§ 3 ss.

<sup>191</sup> Così M.P. PADELLETTI, *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea*, cit., pp. 789 ss., la quale, in particolare, critica le argomentazioni della Corte europea che, ad avviso dell'A., ha scelto un'impostazione che implica una scissione tra l'aspetto patrimoniale e il titolo giuridico del bene oggetto del ricorso. L'A. si chiede, quindi, in che cosa possa consistere e come possa essere autonomamente configurato un interesse patrimoniale scisso dalla titolarità del bene oggetto dello stesso.

<sup>192</sup> S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1989, p. 142. Emblematica è l'esperienza che si è registrata nel nostro ordinamento in ordine al modello "ente pubblico" che, raggiunta la fase più intensa negli anni Settanta, vide progressivamente reificarsi il suo abbandono a favore di forme organizzative in grado – si riteneva allora – di rispondere meglio agli emergenti interessi pubblici. Su tali aspetti ci sia permesso rinviare al nostro *L'evoluzione dell'assetto organizzativo e funzionale delle agenzie fiscali: spunti di riflessione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 11-12 del 2005, pp. 1173 ss.

Sembra, invece, da escludere un ritorno alle concezioni liberali della proprietà<sup>193</sup>, giacché lo Stato è pienamente legittimato ad adottare provvedimenti di privazione e di regolamentazione dell'uso dei beni.

---

<sup>193</sup> Perplexità sul punto sono espresse da R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 220. Lo stesso A., altrove (ID., *Il diritto di proprietà è un diritto umano?*, cit., p. 240) osserva come la concezione giusnaturalistica della proprietà “non alberga affatto nella CEDU e che, anzi, è proprio tale strumento convenzionale a garantire le limitazioni del diritto dominicale per ragioni di interesse pubblico”.

Due diversi orientamenti, invece, si stanno formando in dottrina in ordine all'interpretazione della dell'art. 17 della Carta europea dei diritti fondamentali, il quale (art. 17), come noto, tutela il diritto di proprietà.

Una corrente di pensiero sostiene che “Nell'art. 17 della Carta non è fatto alcun cenno al principio della funzione sociale, ed i poteri e le facoltà dominicali non appaiono in alcun modo limitati”: così M. COMPORI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 6. In termini A. LUCARELLI, in AA. VV. (a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sub Art. 17. Diritto della proprietà*, Bologna, 2001, pp. 139 ss. Argomentazioni simili sono espresse anche da P. RESCIGNO, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto privato (famiglia, proprietà, lavoro)*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, p. 325.

Più cauta è invece la posizione di altra dottrina (S. RODOTÀ, *Il progetto della Carta europea*, cit., pp. 159-160), la quale avverte che l'art. 17 deve essere letto non “in sé”, ma alla luce del sistema complessivo. La valenza normativa dell'art. 17 – prosegue l'A. – si ottiene non classificando il diritto di proprietà “di nuovo” tra i diritti civili, ma negando a priori una qualsiasi forma di classificazione dei diritti”, in quanto una delle più importanti novità della Carta “è quella di avere esattamente messo in dubbio e rifiutato la divisibilità dei diritti in categorie”, che implicava di “attribuire ai diritti sociali un rango normativo inferiore alle altre categorie del diritto”. L'art. 17 in rassegna, dunque, non presenta caratteri liberali, né, tanto meno, giusnaturalistici, per cui il diritto di proprietà costituisce una componente della personalità (*ivi*, p. 165). L'A. propone una lettura dell'art. 17 “fortemente positivista del diritto di proprietà, ricondotto integralmente alla logica legislativa, spogliata di ogni connotato ideologico, di ogni carattere innato” (*ivi*, p. 166), affermando che l'utilizzo dell'espressione “proprietario” anziché “proprietà” (come fa l'art. 16 della Carta che parla di “impresa” e non di “imprenditore”) deve essere vista nell'ottica della “costituzionalizzazione della persona”, della centralità della persona come proclamato anche nello stesso Preambolo della Carta (*ivi*, pp. 166-167). A questa corrente di pensiero appartengono anche G. VETTORI, *Circolazione dei beni*, cit., pp. 292-294; M. TRIMARCHI, *La proprietà*, in C. CASTRONOVO – S. MAZZAMUTO, *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007, pp. 11 ss. Gli AA. da ultimo richiamati osservano come il diritto di proprietà non possa che essere riconosciuto e regolato in funzione degli scopi perseguiti dall'Unione europea. L'interpretazione sistematica della proprietà nelle diverse fonti comunitarie porta a concludere che, se da un lato la normativa comunitaria si fonda su un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, dall'altro lato si perseguono anche obiettivi solidaristici, quali “la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, l'occupazione, la protezione sociale, l'ambiente, la cultura, il tenore e la qualità della vita” (così M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 11). In altri termini, la proprietà “transita da centro di doveri finalizzati ad un preciso obiettivo politico ad un nuovo rapporto fra interesse generale e individuale” (così G. VETTORI, *Circolazione dei beni*, cit., p. 293. Corsivo aggiunto). Su tali aspetti, più in generale, v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 525, 532 e *passim* (ove si osserva che l'intervento dell'Unione europea “mira non semplicemente a fotografare il mercato com'è, ma ad incidere su di esso perché si configuri come una realtà idonea a realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile e ad agevolare l'occupazione”: *ivi*, p. 525).

Contro siffatta impostazione sembra porsi F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 400 ss., il quale osserva che nell'ordinamento comunitario il diritto di proprietà

L'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, prevedeva che in caso d'espropriazione di un terreno, l'indennità da versare dovesse corrispondere al valore di mercato del terreno al momento dell'espropriazione. Con l'entrata in vigore della Costituzione, l'art. 42, in base all'interpretazione della Corte Costituzionale<sup>194</sup>, garantisce, in caso d'espropriazione, un indennizzo che non raggiunge il valore di mercato del terreno<sup>195</sup>. Sono sufficienti queste due norme per cogliere in pieno il passaggio da una concezione liberale ad una funzione sociale della proprietà<sup>196</sup>.

---

viene tutelato ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale configura il diritto stesso come diritto fondamentale, strumentalmente necessario per garantire il libero esercizio delle attività economiche (*ivi*, p. 401). Secondo tale visione, “non vi è un limite posto da vincoli solidaristici, ma la necessità di contemperare la proprietà con altri interessi comunitari”, come l'ambiente. L'A. chiosa osservando come anche nei casi in cui la Corte di Lussemburgo richiama la funzione sociale della proprietà, questa “assume il significato di sinonimo di interesse generale” (*ibidem*). In termini, C. SALVI, *La proprietà privata*, cit., § 5.

Altra dottrina (A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 225 ss.) osserva come, in un'ottica comparatistica, non si possa non evidenziare che il diritto di proprietà, in particolare, faccia parte del “patrimonio comune dell'identità europea”. Un patrimonio comune che ha fondamento non già in una unica disciplina giuridica, ma in “principi di ordine generale, sostanzialmente condivisi dalle democrazie pluralistiche”. Tra questi principi vi è anche la funzione sociale della proprietà, oltre al contenuto minimo del diritto, garantito costituzionalmente. L'A., inoltre, muovendo da una identificazione tra diritti fondamentali e diritti inviolabili, ritiene che il diritto di proprietà sia estraneo dal catalogo di questi ultimi diritti (*ivi*, pp. 226-227). In argomento si v., altresì, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 890-891, il quale invita il legislatore comunitario a codificare, attraverso una sua rimodulazione, nell'art. 295 TCE (*recte*: TFUE), la “funzione sociale minima comune ai Paesi membri”, sulla base di una giurisprudenza della Corte di giustizia che, in concreto, contraddice la portata letterale del disposto in esame. Sul punto v. anche le considerazioni che saranno svolte *infra* § 9 del presente lavoro.

<sup>194</sup> V., tra le altre, la sentenza n. 138 del 6 dicembre 1977.

<sup>195</sup> Caso *Scordino c. Italia* (n. 1), GC, cit., §§ 45, 46, 127.

<sup>196</sup> Sull'art. 42 Cost., e in particolare sulla formula “funzione sociale” contenuta nel secondo comma della disposizione costituzionale *de qua*, si rinvia alla notevole letteratura, non solo giuridica, che si è occupata del tema, tra cui S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, *passim*; S. RODOTÀ, voce *Proprietà (diritto vigente)*, in *Nss. dig. it.*, vol. XIV, Torino, 1967, p. 125 ss., in particolare pp. 134 ss.; ID., *Il terribile diritto*, cit., *passim*; ID., in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *Rapporti economici*, Tomo II, sub. art. 42, Bologna-Roma, 1982, *passim*; ID., *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative*, Padova, 1991, pp. 451 ss., in particolare pp. 463 ss.; C. SALVI, *Il contenuto*, cit., pp. 55 ss. e *passim*; F. SANTORO-PASSARELLI, *Ordinamento e diritto civile. Ultimi saggi*, Napoli, 1988, pp. 166 ss.; A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* (già diretto da A. CICU e F. MESSINEO, e continuato da L. MENGONI), vol. VIII, t. 2, Milano, 1995, pp. 47 ss. e *passim*; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., pp. 471 ss. e *passim*; P. RESCIGNO, voce *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, pp. 254 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., *passim*; ID., *Proprietà, impresa e funzione sociale*, in AA. VV. (a cura di P.L. FALASCHI), *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888*, Camerino, 1991, pp. 183 ss.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 885 ss. e *passim*; P. PERLINGIERI – F. RUSCELLO, *Situazioni reali di godimento*, in P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2005, pp. 173-174; M. COSTANTINO, voce *Proprietà. II. Profili generali – Dir. civ.*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, pp. 9 ss. e *passim*; U. NATOLI, *Limiti costituzionali*

La funzione sociale costituisce un “principio ordinatore della disciplina della proprietà”<sup>197</sup>, un elemento strutturale della proprietà<sup>198</sup>, un elemento cioè “che si accompagna alla situazione di proprietà tutte le volte che esiste una utilità sociale (accertata dal legislatore)”<sup>199</sup>.

La Corte costituzionale ha acquisito – in virtù della formula della funzione sociale – “un ruolo centrale nella dinamica costituzionale di controllo e funzionalizzazione

---

*dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955; ID., «Funzione sociale» e «funzionalizzazione» della proprietà tra negazione e demistificazione, in *Studi per E. Graziani*, Pisa, 1973, pp. 478 ss.; L. PERFETTI, *Libertà economiche e loro funzione sociale nel disegno della carta costituzionale*, in *Iustitia*, 1989, pp. 184 ss.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 465 ss.; E. GUICCIARDI, *L'art. 42 della Costituzione e la svalorizzazione della proprietà privata*, Roma, 1968; A. BALDASSARRE, voce *Proprietà*, cit., pp. 3 ss.; U. MATTEI, voce *Proprietà*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, vol. XV, Torino, 1997, pp. 432 ss., in particolare pp. 440 ss.; ID., *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile (diretto da R. SACCO)*, Torino, 2001, p. 35 e *passim*; A. DI MAJO, *Incidenza della pianificazione urbanistica sull'assetto proprietario dei suoli*, in AA. VV., *Aspetti privatistici della programmazione economica*, vol. I, Milano, 1971, pp. 219 ss., in particolare pp. 239 ss.; P. BARCELLONA, voce *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, vol. XV, Torino, 1997, pp. 456 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Evoluzione ed involuzione del diritto di proprietà*, in *La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative*, Padova, 1991, pp. 507 ss., in particolare, pp. 520 ss.; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Milano, 1975, pp. 8 ss.; F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà e natura delle cose dall'«avere» all'«essere»*, in AA. VV. (a cura di M. TAMPONI, E. GABRIELLI), *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 3 ss.; N. PAOLANTONIO, *I beni soggetti a vincolo*, in AA. VV. (a cura di F.G. SCOCA), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 665 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 381 ss.; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 61 ss., pp. 90 ss.; R. CONTI, *Il diritto di proprietà è un diritto umano? Ricadute in tema di danno morale (rectius non patrimoniale)*, in *Danno e resp.*, n. 3 del 2006, pp. 238-239.

<sup>197</sup> S. RODOTÀ, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 116.

<sup>198</sup> Cfr., sul punto, A. MOSCARINI, *op. ult. cit.*, p. 94. Nel nostro ordinamento la funzione sociale della proprietà non riguarda esclusivamente i limiti di questa (così P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 888) e può assumere in concreto diverse manifestazioni: “come mancata attribuzione al proprietario di determinate facoltà, come complesso di condizioni per l'esercizio di facoltà attribuite, infine come obbligo di esercitare determinate facoltà”: cfr. A. DI MAJO, *Incidenza della pianificazione urbanistica*, cit., p. 239. L'A., riprendendo le tesi di Salvatore PUGLIATTI, specifica come “Alla prima forma di manifestazione potrebbe corrispondere lo strumento del *limite* o del *limite-vincolo*, alla seconda (forma di manifestazione) quello dell'*onere*, e alla terza il *dovere positivo* di *dare* o di *fare* alcunché” (*ibidem*).

<sup>199</sup> S. RODOTÀ, voce *Proprietà (diritto vigente)*, cit., p. 139. V., inoltre, ID., *Il terribile diritto*, cit., p. 241 (laddove l'A. osserva che la funzione sociale “non può essere ulteriormente identificata con la fascia esterna della proprietà, riservata alla collettività: essa si presenta come espressione ellittica, unificatrice dei presupposti della qualificazione giuridica, tale da identificare il contenuto stesso della situazione di appartenenza”); M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., pp. 475-477; A. DI MAJO, *Incidenza della pianificazione urbanistica*, cit., p. 240; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., pp. 70 ss., 121 ss., 162 e *passim*; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 888, dove l'A. sottolinea che la funzione sociale è da intendersi “non come un intervento in «odio» alla proprietà privata, ma «la ragione stessa per la quale il diritto di proprietà è stato attribuito ad un certo soggetto», un criterio di azione per il legislatore e di individuazione della normativa da applicare per l'interprete”.

dell'economia"<sup>200</sup>, sebbene non si sia mai impegnata a definire in positivo il concetto di "utilità sociale", preferendo far ricorso ad espressioni generiche"<sup>201</sup>.

Si riferisce espressamente al principio della "funzione sociale" della proprietà, per affermare la legittimità costituzionale dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, la Corte costituzionale, osservando che "l'accessione invertita realizza un modo di acquisto della proprietà [...] giustificato da un bilanciamento fra interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera in tesi pubblica) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del pregiudizio sofferto dal proprietario)"<sup>202</sup>.

Una legge, anche regionale<sup>203</sup>, ben può valutare, affermandolo esplicitamente o implicitamente, come utile socialmente una forma di funzionalizzazione delle proprietà, private e pubbliche<sup>204</sup>, ma ciò non esclude la possibilità di "far luogo ad una valutazione

---

<sup>200</sup> Cfr. L. PERFETTI, *Libertà economiche*, cit., p. 185. Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di funzione sociale della proprietà si v., su tutti, S. RODOTÀ, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 121 ss. Più recentemente, v. anche A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 104 ss.

<sup>201</sup> S. RODOTÀ, voce *Proprietà (diritto vigente)*, cit., p. 138. Sulla incoerenza della giurisprudenza costituzionale sul punto si v. anche Cfr. L. PERFETTI, *op. loc. ult. cit.* Sovente la Consulta ha fatto ricorso all'espressione *bene comune*: v. Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 26 gennaio 1957 (richiamata da S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, p. 138, nota n. 11). Sul punto si v., altresì, Cfr. L. PERFETTI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>202</sup> Così Corte costituzionale, sentenze n. 188 del 1995 e n. 384 del 1990, richiamate da Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 2007, cit., punto 7.1 delle *Considerazioni in diritto*. In termini, Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 2007, cit., punto 5.7 delle *Considerazioni in diritto*. Sul punto cfr. R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 220, il quale osserva che proprio la Corte costituzionale (sentenza n. 369 del 1996) sostenne che la regola dell'integrale ed equivalente riparazione del pregiudizio cagionato non aveva copertura costituzionale. La stessa Corte oggi (sentenza n. 349 del 2007) – prosegue l'A. – supera totalmente il principio.

<sup>203</sup> I limiti della potestà legislativa regionale in materia di diritto privato non sono stati ancora del tutto chiariti, e comunque sono legati alla esatta definizione delle materie ex art. 117 Cost. e, in particolare, alla espressione "ordinamento civile" inserito tra le materie di esclusiva competenza statale. Su tali profili, e sulla funzione sociale del c.d. Fascicolo del fabbricato, ci sia consentito rinviare al nostro *Il Fascicolo del Fabbricato tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Ipotesi ricostruttive*, in *Foro Amm./CdS*, n. 5 del 2008, pp. 1483 ss. (*ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali).

<sup>204</sup> Sul punto v. A. BALDASSARRE, voce *Proprietà*, cit., p. 10, laddove si mette in evidenza, in relazione alle connotazioni costituzionali della proprietà privata, il "ruolo fondamentale affidato al legislatore come «interprete» della «funzione sociale»". Si v., altresì, C. SALVI, *Il contenuto*, cit., p. 24 (laddove si afferma che il "significato minimo" del principio costituzionale della funzione sociale consiste nel "finalizzare la regolazione legislativa della proprietà «anche» alla realizzazione di interessi diversi da quelli proprietari [...]"; e ancora che la riserva di legge ex art. 42, comma 2, Cost., "riserva al legislatore la competenza a conformare le situazioni proprietarie, e quindi anche, in via di principio, a individuare la funzione sociale con riferimento ai casi concreti": p. 69); F. SANTORO-PASSARELLI, *Ordinamento e diritto civile*, cit., p. 170; L. BIGLIAZZI GERI, *Evoluzione ed involuzione*, cit., pp. 527-528; L. PERFETTI, *Libertà economiche*, cit., p. 187.

che, negando la sussistenza di quella utilità, faccia venir meno la legge e con essa la funzionalizzazione”<sup>205</sup>.

## 9. CORTE COSTITUZIONALE E CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO NELLA DISTINZIONE TRA ESPROPRIO ISOLATO ED ESPROPRIO FUNZIONALIZZATO ALLA LUCE DELLA FUNZIONE SOCIALE DELLA PROPRIETÀ. IL DIRITTO DI PROPRIETÀ COME DIRITTO FONDAMENTALE.

La potestà conformativa del diritto di proprietà è riservata, sia nella Costituzione italiana sia nel primo Protocollo addizionale, al legislatore il quale è chiamato a regolare il regime delle appartenenze e, in attuazione degli obblighi imposti dalla funzione sociale, la determinazione della disciplina delle diverse tipologie di beni, distinguendoli in base alla diversa incidenza su di essi dell’interesse generale<sup>206</sup>.

Il principio della funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2, Cost.) è stato fatto proprio dalla Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>207</sup> in diverse sentenze<sup>208</sup>, e ciò

---

<sup>205</sup> S. RODOTÀ, voce *Proprietà (diritto vigente)*, cit., p. 137. Cfr., in argomento, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 892 ss., nonché il recente studio di A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 90 ss. In realtà, la Corte costituzionale solo a partire dalla sentenza n. 14 del 1967 si riconosce il compito di apprezzare l’utilità sociale delle leggi di funzionalizzazione della proprietà privata, fino ad allora ritenuto prerogativa esclusiva del legislatore. Sul tali profili v. ampiamente S. RODOTÀ, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 106 ss. Sul carattere flessibile e non rigido della funzione sociale e sulla sua capacità di adeguarsi ai mutamenti legislativi e di fatto si v. P. PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, pp. 890, pp. 892 ss. (*ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche).

<sup>206</sup> F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, cit., pp. 147-148. In termini A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 14, la quale osserva come nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 la Corte costituzionale fonda la sua decisione sulla funzione sociale della proprietà (*ibidem*). Per un esame più generale della potestà conformativa del diritto di proprietà v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 892 ss., nonché A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 90 ss., in particolare pp. 93 ss., soprattutto, sul collegamento precettivo tra riserva di legge e funzione sociale ex art. 42 Cost.

<sup>207</sup> Come già rilevato nella prima parte del presente lavoro, la Corte di Strasburgo assicura la tutela del diritto di proprietà verificando in primo luogo se sussista un’ingerenza nel diritto di proprietà del singolo da parte dello Stato, in secondo luogo, e previo positivo accertamento dell’ingerenza *de qua*, passa ad individuare la regola applicabile tra le diverse fattispecie astratte contemplate nell’art. 1 (rispetto dei propri beni, privazione della proprietà e regolamentazione dell’uso dei beni da parte dello Stato). I Giudici di Strasburgo accerteranno, infine, se la misura impugnata persegua un “interesse pubblico” (art. 1, primo comma, seconda frase), o se sia conforme all’interesse generale (art. 1, secondo comma) e se rispetti il principio di legalità.

Fondamentale, inoltre, è il c.d. principio di proporzionalità (o giusto equilibrio), utile per verificare se l’incidenza sulla situazione dell’individuo della misura in questione sia sproporzionata rispetto all’utilità della collettività.

<sup>208</sup> Emblematici sono i casi, qui sovente richiamati, *Carbonara e Ventura c. Italia e Belvedere Alberghiera c. Italia*, sui quali v. L. Sereno, *La tutela europea della proprietà a confronto con*

contribuisce a quello che la dottrina<sup>209</sup> definisce il fenomeno della «circolazione dei principi generali»<sup>210</sup>.

Ora, non ci sembra fondata la preoccupazione della dottrina<sup>211</sup> che paventa che la Costituzione del 1948, ispirata a “finalità di progresso sociale”, possa essere “interpretata come un ritorno al 1865”<sup>212</sup>; neppure riteniamo condivisibile l’assunto di chi<sup>213</sup> afferma che il canone della funzione sociale sia stato dalla Consulta<sup>214</sup> “piegato alla giurisprudenza di Strasburgo”, la quale ipotizza una distinzione, in termini di misura dell’indennizzo, tra *esproprio isolato* ed *esproprio funzionalizzato*.

In realtà, in un *esproprio isolato* il privato verrebbe a subire un sacrificio non giustificato da quel carattere di socialità<sup>215</sup> che ne consentirebbe un ristoro simmetrico alle finalità pubbliche dell’atto *iure imperii*<sup>216</sup>.

Noi riteniamo che anche il principio della funzione sociale della proprietà debba essere letto alla luce di un “sistema unitario a vocazione circolare”<sup>217</sup>, in virtù del quale nel sistema ordinamentale unitario confluiscono “regole e principi di provenienza diversa”;

---

*l’istituto dell’ «occupazione acquisitiva»*, reperibile su internet, alla pagina <http://www.diritto.it/materiali/europa/sereno.html>.

L’A. sostiene (§ 2.5) che la Corte Europea non si sia soffermata *ex professo* sul controllo di finalità con riferimento al principio dell’occupazione acquisitiva, che è invece stato concettualmente ispirato proprio dalla nozione di “funzione sociale” della proprietà.

Sulla rilevanza della funzione sociale della proprietà nella Convenzione europea, in particolare nel primo Protocollo addizionale, si v. F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, cit., pp. 145 ss. Sulla formula “funzione sociale” utilizzata dal costituente italiano come “scopo” della regolazione legislativa dell’istituto si v., su tutti, il recente contributo di F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 384.

<sup>209</sup> P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., p. 31.

<sup>210</sup> Sulla circolazione dei modelli normativi nell’area europea come fattore di formazione di una cultura giuridica comune si rinvia a V. GREMENTIERI, *La circolazione dei modelli normativi nel sistema giuridico europeo: il contributo delle Corti europee*, in *Studi in onore di Vittorio Denti*, Padova, 1994, pp. 169 ss.

<sup>211</sup> C. SALVI, *La proprietà privata*, cit., § 3.

<sup>212</sup> Su tale profilo v. le considerazioni svolte nel presente lavoro: *supra*, § 8 e *passim*.

<sup>213</sup> R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 220.

<sup>214</sup> Il riferimento è alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007.

<sup>215</sup> Com’è stato evidenziato (S. RODOTÀ, voce *Proprietà (diritto vigente)*, cit., p. 137), nel testo costituzionale possono essere individuate tre diverse accezioni del qualificativo “sociale”: una descrittiva; un’altra “comprensiva del riconoscimento della necessità (e quindi del diritto) ad una più profonda integrazione dell’individuo nella società”; una “come criterio di valutazione di situazioni giuridiche connesse allo svolgimento di determinate attività economiche” (Una compiuta ricostruzione sulle diverse tesi che vedono la formula della funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost. in termini descrittivi ovvero normativi è elaborata da C. SALVI, *Il contenuto*, cit., pp. 55 ss.). L’art. 42, comma 2 della Costituzione è espressione di quest’ultima accezione, di tal che la qualificazione sociale *ivi* contenuta va intesa non come “non individuale”, bensì come “benessere economico e collettivo”: così S. RODOTÀ, *op. loc. ult. cit.*

<sup>216</sup> V. caso *Bortesi e altri c. Italia*, sentenza del 10 giugno 2008, § 34. Sull’esproprio isolato si v. anche F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 241.

<sup>217</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 10-11.

regole e principi che “si completano, si immedesimano e si integrano”<sup>218</sup>. In tale sistema unitario confluisce anche il diritto internazionale pattizio che si configura come “parte integrante del sistema ordinamentale e del principio di legalità costituzionale che il giudice è tenuto a rispettare”<sup>219</sup>.

Il principio della funzione sociale di cui all’art. 42, comma 2, Cost., si arricchisce, dunque, del contenuto dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea sull’art. 1 del primo Protocollo<sup>220</sup>, confermando, così, la lettura della Costituzione italiana come “sistema aperto e sensibile alle disposizioni aventi forza normativa [...] da essa stessa autorizzate e tendenti a specificarlo e a completarlo”<sup>221</sup>. Considerato il carattere aperto dell’art. 42 Cost., i principi *de quibus*, in virtù dell’art. 117, comma 1, Cost., e in base agli artt. 32 e 46, CEDU, entrano a far parte – ricorrendo ad una sineddoche - del *nostro ordinamento*<sup>222</sup>. Si avvia così la costruzione di quello che la

---

<sup>218</sup> Come dimostrano le recenti sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e n. 102 del 2008 della Corte costituzionale. La dottrina (A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., pp. 14-15) osserva come i giudici di Palazzo della Consulta affermino una tendenza “monistica” in materia di obblighi internazionali. L’attività ermeneutica non isolata delle Corti – costituzionale ed europea – attraverso il passaggio dai singoli Stati all’ordinamento internazionale e viceversa viene così a creare quello che la dottrina (L. MONTANARI, *I diritti dell’uomo nell’area europea*, cit., p. 39) definisce “circolo virtuoso” o “constitution européenne en matière de liberté” (J. VELU – R. ERCEG, *La Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles, 1990, p. 35, richiamato da L. MONTANARI, *op. loc. ult. cit.*). Di “funzione sociale comunitaria” e di “costituzione economica complessiva” parla C. SALVI, *La proprietà privata*, cit., § 5, ancorché l’A. osservi (*ivi*) come alla funzione sociale della proprietà faccia riferimento (per lo meno espresso, e comunque intesa come interesse generale) solo la Corte di giustizia e non anche la Corte di Strasburgo.

<sup>219</sup> Su tali profili v. P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., pp. 60 ss.

<sup>220</sup> Per un esame su come il nuovo assetto delle fonti, discendente dalle sentenze nn. 348 e 349 della Corte costituzionale, incida sulla disciplina della proprietà e della circolazione dei beni si v. G. VETTORI, *Circolazione dei beni*, cit., pp. 288 ss. L’A. osserva come i Trattati e altre fonti (ad esempio: art. 295 TCE [*recte*: TFUE], riprodotto sostanzialmente nell’art. 331 del Trattato cost. per l’Europa; art. 17 Carta di Nizza) non contengano una disciplina organica della proprietà. Ciò è determinato dall’assenza di una cultura giuridica uniforme in materia proprietaria. La necessità di svolgere un “adeguato lavoro preparatorio culturale” è avvertito anche da P. PERLINGIERI (*Relazione conclusiva*, cit., p. 244), il quale qualifica come “utopistica” l’idea di una codificazione europea, in quanto le differenze, soprattutto assiologiche, che esistono tra i diversi Paesi europei sono evidenti e preclusive. L’A. porta come esempio di questi diversi valori su cui si fondano i patti costituzionali europei proprio il diritto di proprietà che, nell’ordinamento tedesco, è inserito tra i diritti fondamentali. Contro tale impostazione v. A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 225 ss., laddove l’A., con riguardo al diritto di proprietà, rileva che tutti i maggiori sistemi costituzionali europei, ad eccezione di quelli di *Common Law*, condividono talune garanzie costituzionali, e, anche in virtù del dialogo tra Corti nazionali ed europee, “il miraggio del modello comune è tutt’altro che remoto” (*ivi* pp. 226-227). V., sul punto, anche le considerazioni svolte *supra*, nota n. 193 del presente lavoro.

<sup>221</sup> Così P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 524, 531 e *passim*.

<sup>222</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, cit., p. 244, il quale afferma che il nostro sistema è un sistema italo-comunitario. Il diritto comunitario in sé non esiste; esso vive di luce riflessa, in quanto è in funzione dell’ordinamento del singolo Stato.

È opinione largamente condivisa in dottrina che la disciplina della proprietà privata sia contenuta non solo nel Codice civile e in atti normativi di diritto privato, ma anche “[...] in norme sparse per

dottrina definisce “nuovo rapporto fra interesse generale e individuale”<sup>223</sup>, nel quale la funzione sociale della proprietà trova fondamento, sia nel diritto interno, sia in quello comunitario che internazionale<sup>224</sup>.

Non ci sembra corretto, dunque, impostare la distinzione tra *esproprio isolato* ed *esproprio funzionalizzato* in termini di involuzione o di scontro tra Corti<sup>225</sup>, o di saldo negativo per i giudici comuni<sup>226</sup>.

Le recenti sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale implicano che la legalità costituzionale sia costituita anche dalle posizioni espresse dalla Corte di Strasburgo in ordine all’interpretazione dell’art. 1 del primo Protocollo.

La distinzione tra *esproprio isolato* ed *esproprio funzionalizzato* va affrontato, dunque, alla luce del principio della funzione sociale della proprietà inteso nei termini di cui sopra<sup>227</sup>.

---

ogni dove nella normazione positiva, in atti normativi attinenti al diritto privato e al diritto pubblico insieme”: così M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., pp. 443 ss., in particolare pp. 468 ss. (laddove l’A. definisce come “inattuale” la concezione della proprietà privata come istituto esclusivamente privatistico). In termini, A. BALDASSARRE, voce *Proprietà*, cit., pp. 3 ss., in particolare p. 3; C. SALVI, *Il contenuto*, cit., p. 65 e *passim*.

La dottrina, inoltre, rileva che la potestà conformativa del diritto di proprietà che viene riconosciuta al legislatore in virtù del principio della funzione sociale, “non costringe [...] ad ancorare esclusivamente a disposizioni costituzionali espresse le misure restrittive imposte dal legislatore nella disciplina/conformazione del diritto”: così F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà*, cit., p. 147. L’A. aggiunge che “il valore della funzione sociale risiede nel sistema costituzionale vigente ed evolve con il sistema tutto” (*ivi*, p. 150).

<sup>223</sup> G. VETTORI, *Circolazione dei beni*, cit., p. 293.

<sup>224</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 890 ss., secondo il quale la funzione sociale trova ampia applicazione nel diritto comunitario, in quanto la Corte di Lussemburgo è più volte intervenuta sul regime di godimento dei beni. A tal uopo - aggiunge l’A. - sarebbe opportuna una “rimodulazione [dell’art. 295 TCE; *recte*: TFUE] che definisse una funzione sociale minima comune ai Paesi membri”, così come essa è desumibile dallo sviluppo sostenibile, dal miglioramento della qualità della vita, dal livello di protezione dell’ambiente (*ivi* pp. 890-891). L’art. 295 TCE (*recte*: TFUE) è, dunque, da riferire “ai profili strutturali dei regimi proprietari, giammai a quelli funzionali” (*ivi*, p. 892).

<sup>225</sup> R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 220, laddove l’A. afferma che il canone della funzione sociale sia stato dalla Consulta “piegato alla giurisprudenza di Strasburgo”. Altra dottrina (A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 16), invece, rileva come l’aver riconosciuto, la Corte costituzionale (sentenze nn. 348 e 349 del 2007), al legislatore il diritto di discostarsi dalla giurisprudenza di Strasburgo in tutti i casi di esproprio funzionalizzato sia incompatibile con la costruzione di linee comuni del costituzionalismo europeo.

<sup>226</sup> M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi*, cit., p. 204.

<sup>227</sup> Da notare come autorevole dottrina (F.G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e “rispetto” dei beni (immobili) privati*, cit., pp. 942-943) ritenga che “la funzione sociale non giustifica affatto il depauperamento per atto di autorità del titolare del diritto di proprietà” per una duplice ragione. In primo luogo, perché la funzione sociale, attenendo sia a chi subisce l’espropriazione sia a chi non la subisce, “non può spiegare perché i primi vengono trattati in modo peggiore rispetto agli altri”. In secondo luogo, perché la funzione sociale attiene ai modi di esercizio del diritto e non concerne l’estinzione del diritto e i modi in cui tale estinzione avviene.

Sulla diversa nozione dell’istituto della proprietà nella Convenzione europea e nell’ordinamento (costituzionale) italiano si v. F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di*

Si avrà *esproprio isolato* quando la fattispecie concreta faccia riferimento ad 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 tal che non sia ravvisabile “alcuna legittima finalità di “utilità pubblica” che possa giustificare un indennizzo inferiore al valore venale”<sup>228</sup>. Sul piano dell’indennizzo, invece, esso sarà adeguato solo se il suo ammontare non sarà modesto. Solo l’assenza di motivi di utilità pubblica sarà in grado di legittimare un indennizzo inferiore al valore venale del bene. In assenza di tali motivi di utilità pubblica i ricorrenti subiranno un carico sproporzionato ed eccessivo, che non potrà essere giustificato da un interesse generale e legittimo perseguito dalle autorità. Sarà integrata, in tali circostanze, la violazione dell’art. 1 del primo Protocollo addizionale<sup>229</sup>.

Si avrà *esproprio funzionalizzato*<sup>230</sup>, invece, quando si è al cospetto di una riforma economica e sociale nel quadro della quale il peso sopportato dai proprietari non risulti irragionevole secondo le valutazioni della Corte europea<sup>231</sup>, oppure quando, nell’ambito di interventi di nazionalizzazione – e dunque nel quadro di un programma di riforme di carattere economico, politico e sociale - le autorità pubbliche tendano a dare alle imprese operanti in settori economici strategici (come quelli navali e aeronautici) un assetto amministrativo ed economico più solido, al fine di consentire un migliore controllo dell’autorità e una maggiore trasparenza<sup>232</sup>, oppure ancora in casi di “mutamenti radicali del sistema costituzionale di un paese quali la transizione dalla monarchia alla repubblica”<sup>233</sup>, oppure quando i provvedimenti legislativi siano assunti

---

civiltà, cit., pp. 145 ss.; F. MANGANARO, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, cit., pp. 379 ss.

<sup>228</sup> Il principio enunciato nel testo trova consolidata applicazione. Si v. caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, cit., § 103; caso *Bortesi c. Italia*, cit., § 34; caso *Pisacane e altri c. Italia*, cit., §§ 41-42; caso *Matteoni c. Italia*, cit., §§ 50, 55-56; caso *Gigli Costruzioni s.r.l. c. Italia*, cit., §§ 44-45 e 48-49; caso *Cignoli e altri c. Italia*, cit., §§ 31-32.

<sup>229</sup> Arg. da §§ 102-104 del caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, cit. V. nota precedente e note nn. 147 ss. del presente lavoro.

<sup>230</sup> Arg. da § 98 del caso *Scordino c. Italia (n. 1)*, GC, cit.

<sup>231</sup> Nella causa *James e altri c. Regno Unito*, cit., 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, benché le somme percepite dagli interessati fossero inferiori al pieno valore venale dei beni.

<sup>232</sup> Nella causa *Lithgow e altri c. Regno Unito*, cit., 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.

<sup>233</sup> Così la Corte ha statuito nel caso *Ex Re di Grecia e altri c. Grecia*, GC, sentenza del 23 novembre 2000, §§ 89 ss. Anche in siffatto caso la Corte ha ritenuto legittimo, e conforme all’art. 1 del primo Protocollo addizionale, un indennizzo inferiore a una riparazione totale. La vicenda riguardava una presa di possesso dei beni al fine di operare “mutamenti radicali del sistema

dallo Stato nel contesto di un cambiamento di regime politico ed economico<sup>234</sup>, oppure, ancora, nel caso di esproprio di numerosi immobili, al fine di costruire una strada nazionale<sup>235</sup>.

Possiamo affermare, dunque, che il diritto di proprietà (*recte*: il diritto al rispetto dei propri beni, secondo il chiarimento semantico della Corte europea<sup>236</sup>) possa essere incluso tra i diritti fondamentali<sup>237</sup> (o “diritti inviolabili in senso ampio o derivato”<sup>238</sup>), e non tra i diritti inviolabili dell’uomo<sup>239</sup>. Secondo questa impostazione, “I diritti

---

costituzionale di un paese quali la transizione dalla monarchia alla repubblica” (*ibidem*). In particolare la Corte rileva che “[...] the former royal family had come into possession of the relevant properties for reasons based on their royal status. The democratic legislature was entitled to consider that, as part of the constitutional settlement, the former royal family had no right to demand compensation (far less full compensation) for what they had acquired because of their royal duties”. In altre parole, “[...] exceptional circumstances – such as the ways in which the property was acquired and used, the privileges which were in the past afforded to the former royal family, the tax exemptions for the royal estates and the maintenance of the latter at the expense of the Greek State – justified the absence of any compensation” (§ 91).

<sup>234</sup> V., in particolare, *Kopecký c. Slovacchia*, GC, cit., § 35. 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 si 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. Al medesimo principio ha fatto ricorso la Corte in ordine all’adozione di leggi nel “contesto unico della riunificazione tedesca”.

<sup>235</sup> Cfr. il caso *Papachelas c. Grecia*, GC, sentenza del 25 marzo 1999. La vicenda riguardava l’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.

<sup>236</sup> Sulla equivalenza delle due espressioni v. le considerazioni svolte *supra*, § 3 e nota n. 51.

<sup>237</sup> Così F. G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 246.

<sup>238</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, cit., p. 26.

<sup>239</sup> Categoria definita anche “diritti della persona” o “diritti inviolabili in senso stretto”: così A. BALDASSARRE, *op. loc. ult. cit.* In argomento si v., ampiamente, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., pp. 433 ss., pp. 491-492, pp. 872 ss. e *passim*; ID. *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1972. Sulla non riconducibilità del diritto di proprietà nella categoria dei *Menschenrecht* si v. C. SALVI, *La proprietà privata*, cit., § 1; L. MENGONI, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa* (a cura di M. NAPOLI), Milano, 2004, pp. 61 ss.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, cit., pp. 467-468.

Parte della dottrina (A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, cit., pp. 226-227), come già anticipato, propone, invece, un’unica categoria di tali diritti, definiti espressamente, con una endiadi, “fondamentali o inviolabili”. Altra dottrina (T. BALLARINO, voce *Diritti fondamentali dell’unione europea*, in *Diz. dir. pubb. (diretto da S. CASSESE)*, vol. III, Milano, 2006, pp. 1892 ss., in particolare p. 1892) definisce i “diritti fondamentali” come “un complesso di diritti essenziali della persona umana che esigono di essere rispettati in ogni caso”. In entrambi i casi siamo di fronte a quel fenomeno che la dottrina definisce “definizioni errate a seguito di un uso improprio del vocabolario costituzionale”: così A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, cit., p. 26.

inviolabili [...] costituiscono una categoria più ristretta dei diritti fondamentali”<sup>240</sup>, e qualificando il diritto di proprietà, alla stregua della libertà di iniziativa economica, come diritto fondamentale<sup>241</sup>, il legislatore ben può intervenire, alla luce del principio della funzione sociale, conformando il diritto stesso a quello che è stato definito “ordine pubblico europeo”<sup>242</sup>. Il principio della funzione sociale riceve, così, una definitiva consacrazione nella tutela costituzionale multilivello dei diritti fondamentali<sup>243</sup>.

La distinzione tra le due tipologie di esproprio è stata fatta propria anche dal legislatore nazionale, il quale, con la legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria del 2008), ha modificato i primi due commi dell’art. 37 del T.U. n. 327 del 2001<sup>244</sup>.

Dalla tutela “forte” del diritto di proprietà<sup>245</sup> consegue una sprovincializzazione del diritto nazionale, nella prospettiva di un unitario sistema complesso e di un’unica “funzione ordinante”<sup>246</sup>.

---

<sup>240</sup> F. G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 246.

<sup>241</sup> Sul diritto di proprietà come diritto fondamentale si v. la fondamentale opera di A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, cit., pp. 24 ss. e *passim*. Sul significato dell’aggettivo “inviolabile”, riferito ai diritti dell’uomo, si v. P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 53 ss., in particolare pp. 53-54, il quale afferma che esso (aggettivo) non significa che il legislatore non può violare i diritti dell’uomo, giacché detto limite discende direttamente dal carattere rigido della nostra Costituzione. L’A. distingue, poi, i diritti dell’uomo (intesi come diritti che spettano all’uomo, sia come persona fisica sia come persona giuridica sia come formazione sociale) a seconda della loro struttura costituzionale. Da ciò discendono diversi gradi (o livelli) di inviolabilità dei diritti in questione, giacché “[...] non tutti i diritti previsti in Costituzione [...] sono *egualmente inviolabili* in concreto”, come accade aggiunge l’A. - per la proprietà e l’iniziativa economica che, in concreto, non hanno la stessa protezione costituzionale dei diritti nascenti dalla libertà personale. In argomento si v., altresì, L. MENGONI, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, cit., pp. 61 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, pp. 11 ss.

<sup>242</sup> Si v. caso *Loizidou c. Turchia*, sentenza 23 marzo 1995, cit., § 93, nel quale la Convenzione europea (e quindi anche il diritto di proprietà) viene configurata “[...] as an instrument of European public order (ordre public) for the protection of individual human beings and its mission, as set out in Article 19 (art. 19)”; siffatto disposto prevede, infatti, che la Corte europea assicura “the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties”; caso *Partito comunista unificato di Turchia e altri c. Turchia*, cit., § 45 e *passim*.

Sull’ordine pubblico comunitario si v. la nota n. 36 del presente lavoro. Con il concetto di “ordine pubblico europeo” la dottrina (F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., pp. 131-132 e 137 ss.) suole indicare “tutto il sistema di principi che fa capo alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, ovvero “[...] l’insieme dei valori comuni e dei principi irrinunciabili di una comunità giuridica”, ovvero ancora una sorta di “etica giudicata indispensabile alla sopravvivenza e alla coesione del gruppo sociale retto dall’ordine giuridico” (l’ultima citazione è riferita a P.M. DUPUY, *Droit International public*, Paris, 1993, p. 265, richiamato da F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., p. 138, nota n. 90).

<sup>243</sup> Sulla protezione *multilevel* dei diritti fondamentali si v., tra i contributi più recenti, S. GAMBINO, *Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali*, cit., pp. 1144 ss., in particolare pp. 1163 ss.

<sup>244</sup> L’art. 2, comma 89, stabilisce, infatti, che “L’indennità di espropriazione di un’area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l’espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l’indennità è ridotta del 25 per cento”. Sull’applicazione di questo criterio nella giurisprudenza interna si v. Cass., Sez. I civile, sentenza 29 gennaio – 23 aprile 2008, n. 10560.

In conclusione, e mutuando dalle parole e dal pensiero della dottrina più autorevole<sup>247</sup>, possiamo affermare che “è realmente una fortuna per la realizzazione di un ordinamento equo, rispettoso dei diritti fondamentali, che sussista ed operi la Corte di Strasburgo [...]”.

---

<sup>245</sup> Di “statuto proprietario” costituzionale “meno protettivo” di quello europeo e di “protezione sovranazionale più intensa riconosciuta al diritto dominicale dalla CEDU” parla parte della dottrina R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU*, cit., p. 220.

<sup>246</sup> P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione*, cit., p. 11.

<sup>247</sup> F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione*, cit., p. 231.