

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
Corso di Laurea in Relazioni internazionali
Cattedra di Organizzazione internazionale e diritti umani

LA TUTELA DELLA PROPRIETA' DALLE MISURE ABLATIVE
DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO:
IL CASO DEGLI ESULI ISTRIANI, GIULIANI E DALMATI

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATA

Giulia Radovan

Matricola 624522

CORRELATORE

Prof.ssa Maria Rosaria Mauro

Anno Accademico 2015/2016

*La vita mi ha finora riservato tante gioie,
ma la mia famiglia
è indubbiamente la più grande.*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	6
--------------------	---

CAPITOLO 1

LA PROPRIETA' NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	10
---	----

1.1 Il concetto di proprietà: definizione, evoluzione del termine e varie interpretazioni	10
1.2 L'universalizzazione della proprietà nel diritto internazionale	19
1.3 I lavori preparatori al Protocollo n. 1	30
1.3.1 La nozione di "proprietà" nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo	39
1.4 I beni e gli interessi tutelati dall'art. 1 del Protocollo n. 1	44
1.4.1 Il principio della <i>legitimate expectation</i>	54
1.5 La struttura dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU	58
1.5.1 Il rispetto dei beni	61
1.5.2 La privazione della proprietà	63
1.5.3 La regolamentazione dell'uso dei beni	66

CAPITOLO 2

LA TUTELA DELLA PROPRIETA' DALLE INGERENZE NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	69
--	----

2.1 Le ingerenze nel diritto di proprietà: procedimento di analisi e varie ipotesi	69
2.1.1 L'espropriazione di fatto	73
2.2 Le condizioni di legittimità della privazione della proprietà	78
2.2.1 La pubblica utilità	87
2.2.2 Il principio di legalità tra leggi interne e diritto internazionale	92
2.2.3 Il principio di proporzionalità ed il concetto di giusto equilibrio	100
2.3 L'indennizzo: fondamenti giuridici e principi regolatori	104
2.3.1 Gli aspetti problematici dell'indennizzo	114
2.4 Il caso <i>Broniowski c. Polonia</i>	122
2.4.1 La sentenza pilota	127

CAPITOLO 3	
LA TUTELA DELLA PROPRIETA' NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	134
3.1 Il concetto di proprietà nella Costituzione tra funzione sociale e serio ristoro	134
3.1.1 Un confronto con la "proprietà" nella CEDU	144
3.2 La disciplina delle espropriazioni nell'ordinamento italiano e la prassi dell'occupazione acquisitiva	149
3.3 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 da parte dell'Italia	160
3.4 Il Testo Unico sulle espropriazioni	169
3.5 Il ruolo della Corte costituzionale: le sentenze n. 348 e 349 del 2007	178
3.5.1 La legge finanziaria del 2008: i nuovi parametri di calcolo dell'indennizzo	184
 CAPITOLO 4	
LE MISURE ABLATIVE AI DANNI DEGLI ESULI ISTRIANI, GIULIANI E DALMATI ED IL RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	190
4.1 I beni degli esuli durante il regime titino di "proprietà sociale" .	190
4.2 Gli atti giuridici sui beni perduti dagli esuli fino agli anni Ottanta	200
4.3 La dissoluzione della Jugoslavia e la rinegoziazione del Trattato di Osimo.....	209
4.3.1 Il risvolto internazionale della rinegoziazione di Osimo.....	217
4.4 Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo: il caso <i>Defilippi c. Italia</i>	224
4.4.1 Precedenti giuridici possibili ed impossibili	232
4.5 Possibili sviluppi futuri della questione	239
 CONCLUSIONI.....	248
 GIURISPRUDENZA	255
 BIBLIOGRAFIA.....	273
 SITOGRAFIA	286

INTRODUZIONE

La proprietà, intesa come il rapporto istituito tra un soggetto ed un bene, in base al quale il soggetto può godere, disporre ed utilizzare il bene a suo piacimento, è un diritto. Riconosciuto come tale a partire dal diritto romano, esso trova una sua codificazione prima nelle singole Costituzioni, per essere reso universale solo con le convenzioni sulla tutela dei diritti umani del secondo dopoguerra. Infatti, sebbene il suo inserimento tra i diritti “meritevoli” di garanzia giuridica non sia stato privo di ostacoli, attualmente è disciplinato dalla maggior parte delle Leggi fondamentali e degli atti giuridici universali, pur assumendo differenti concezioni. Un fattore comune a tutte le disposizioni in materia di proprietà attiene alla possibilità di limitarla, secondo diversi gradi di ingerenza, al fine di realizzare un interesse pubblico o generale, in grado di apportare un vantaggio all’intera società. Ne consegue che alla pubblica utilità viene attribuita un’importanza superiore rispetto all’interesse del soggetto privato, che subisce un danno per la perdita della proprietà.

Un’ulteriore analogia tra le norme sulla proprietà concerne proprio la previsione dell’obbligo di indennizzo in capo all’autorità espropriante, al fine di risarcire l’espropriato per il pregiudizio arrecatogli. Difatti, è opinione diffusa sia a livello di diritto interno che nel diritto internazionale, che una privazione della proprietà è legittima soltanto se prevede la corresponsione di un indennizzo. Altrimenti, si rientra nell’ipotesi di violazione del diritto alla proprietà, poiché all’individuo viene imposto un sacrificio eccessivo e non proporzionale al vantaggio che egli ottiene dalla realizzazione dell’opera di pubblica utilità. Questa impostazione è stata fatta propria anche dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che salvaguardia il diritto di proprietà mediante l’art. 1 del Protocollo addizionale n. 1. Perciò, il meccanismo di controllo della tutela effettiva dei diritti previsto dalla Convenzione attraverso il sistema di ricorsi individuali dà prova dell’importanza assunta dal diritto di proprietà nel corso del tempo.

Lo scopo di questo elaborato è quello di fornire una panoramica sulla tutela della proprietà privata, come concepita dalla suddetta Convenzione, dalle possibili ingerenze statali, in particolar modo dalla forma più grave di ingerenza: l'ablazione, ossia la perdita della proprietà. Quest'analisi è funzionale a fornire gli strumenti per una miglior comprensione del caso studio, inerente la situazione giuridica dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati. Infatti, quando ci si riferisce alla "questione" degli esuli, generalmente, si intende l'esodo che, alla fine degli anni '40, ha costretto tra le 300.000 e 350.000 persone a lasciare la propria terra natia, a seguito della cessione dell'Istria e della Dalmazia alla Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia, avvenuta con il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947. La vicenda è tristemente conosciuta per la politica di persecuzione violenta della minoranza italiana nella regione da parte delle forze politiche comuniste jugoslave, culminata nell'internamento nelle foibe. Tuttavia, vi è anche un altro risvolto non così noto, ma altrettanto caratterizzante dell'esperienza degli esuli istriani, giuliani e dalmati e riguarda proprio la perdita dei beni di loro proprietà, siti nelle zone diventate territorio jugoslavo dopo la Seconda guerra mondiale e utilizzate dall'Italia come compensazione per le riparazioni di guerra. Si tratta di una violazione della proprietà a causa dell'indennizzo irrisorio previsto e per questo motivo le associazioni rappresentative degli esuli hanno deciso di fare ricorso agli organi di Strasburgo.

Per capire su quali presupposti si basa la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso degli esuli istriani, giuliani e dalmati è necessario, innanzitutto, riflettere sull'origine e l'evoluzione del diritto di proprietà, alle quali viene dedicato il primo capitolo. In particolare, vengono analizzate le discipline giuridiche costituzionali e internazionali della proprietà precedenti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per comprendere se ed eventualmente come esse abbiano influenzato la formulazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1. A tale proposito, si è ritenuto opportuno soffermarsi sulla posizione del diritto alla proprietà nella Convenzione e, attraverso i lavori preparatori, sul motivo per la quale sia stato introdotto in un apposito Protocollo. Quindi,

per spiegare cosa intende la giurisprudenza di Strasburgo per “proprietà”, sono state prese in esame la nozione autonoma di “bene”, in tutte le sue sfumature, nonché la peculiare struttura attribuita all’art. 1 del Protocollo n. 1.

Il secondo capitolo, invece, si focalizza sulle ipotesi di interferenza con il diritto di proprietà, elencandone le diverse fattispecie e soffermandosi sulla privazione della proprietà. Quest’ultima, però, non è frutto della piena discrezionalità da parte dello Stato, ma deve sottostare ad alcune condizioni che, se non rispettate, rendono lo Stato responsabile di un illecito: un provvedimento ablativo deve perseguire un obiettivo di pubblica utilità, deve conformarsi sia alle leggi interne e ai principi di diritto internazionale e deve garantire un giusto equilibrio tra il sacrificio imposto ed il fine perseguito. Tali condizioni di liceità delle ingerenze sono state stabilite al fine di garantire la prevalenza del diritto e richiedono non solo che la privazione della proprietà sia regolata dalla legge, ma anche che lo Stato si attenga a tali norme. Ne risulta che il diritto di proprietà implica, per il soggetto espropriante, non solo obblighi negativi ma anche positivi. Tuttavia, la tutela della discrezionalità dello Stato, nella scelta di porre in essere una misura ablativa e nell’identificazione dell’obiettivo di pubblica utilità, è garantita attraverso la teoria del margine di apprezzamento. Inoltre, ampio spazio è dedicato anche al peculiare ruolo dell’indennizzo nel quadro dell’art. 1 del Protocollo n. 1 e alle criticità ad esso connesse.

Considerato che il ricorso degli esuli vede coinvolti, come ricorrenti, dei cittadini italiani e, come Stato convenuto, l’Italia, il terzo capitolo verte esclusivamente sulla disciplina italiana del diritto di proprietà. Partendo dalla concezione sociale della proprietà fornita dall’art. 42 della Costituzione, si passa poi all’analisi della realizzazione pratica delle norme e della prassi diffusa delle occupazioni illecite, in nome dell’interesse generale. Questa pratica, fortemente in contrasto con il principio di legalità, ha necessariamente determinato la reazione della Corte di Strasburgo, che è giunta a condannare l’Italia per questa singolare forma di espropriazione, in particolare per quanto concerne le

modalità di calcolo dell'indennizzo. Il Governo italiano, per conformarsi alle sentenze della Corte, ha adottato una serie di provvedimenti, in merito ai quali si è espressa anche la Corte costituzionale.

Infine, il caso studio è oggetto del quarto capitolo. Vista la complessità della vicenda, è stato necessario un breve *excursus* storico sulla situazione venutasi a creare a cavallo della conclusione del Secondo conflitto mondiale, con un focus specifico sul modello patrimoniale di "proprietà sociale" adottato sotto il regime di Tito ed al suo impatto sulle proprietà degli esuli istriani, giuliani e dalmati. Quindi, i negoziati tra Italia e Jugoslavia sul futuro dei beni, intersecandosi direttamente con quelli relativi alla definizione dei confini e dei debiti interbellici, hanno portato alla formula conclusiva del Trattato di Osimo (1975), in base al quale la Jugoslavia avrebbe mantenuto questi beni a titolo di riparazioni di guerra e, in cambio, avrebbe corrisposto all'Italia un indennizzo, da suddividersi poi agli esuli. Ma una simile decisione non considerava l'ipotesi di dissoluzione della Jugoslavia, così che la questione dei beni è diventata nuovamente centrale negli anni '90, con la successione di Croazia e Slovenia. Visto che, malgrado le trattative della "rinegoziazione di Osimo", l'indennizzo ricevuto effettivamente era considerato dagli esuli inadeguato e non corrispondente alle aspettative, essi hanno optato per ricorrere contro l'Italia alla Corte europea dei diritti dell'uomo. La decisione di quest'ultima è stata, quindi, comparata con casi simili, per verificare se sussistono i presupposti per dei precedenti giuridici del caso.

CAPITOLO 1

LA PROPRIETA' NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1.1 Il concetto di proprietà: definizione, evoluzione del termine e varie interpretazioni

L'istituto della proprietà ha da sempre caratterizzato la storia dell'uomo, tuttavia il problema di una sua definizione precisa è sorto contestualmente al suo riconoscimento come diritto, in merito al quale non vi è un orientamento uniforme tra i testi fondamentali dei vari ordinamenti.

I primi contributi alla materia risalgono all'epoca classica, nel corso della quale la proprietà è stata oggetto di considerazione da parte esclusivamente dei filosofi e posta sempre in relazione alla libertà, pertanto è ancora prematuro ipotizzare l'esistenza di un vero e proprio diritto di proprietà¹. Bisognerà attendere il diritto romano classico² per poterla intendere quale istituto giuridico come *ius utendi, fruendi, abutendi*, cioè un diritto positivo, «assoluto, eterno ed esclusivo di

¹ SIGRON, M., *Legitimate expectations under Article 1 of Protocol no.1 to the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2014, pp. 17-18. In particolare, Platone si è soffermato sull'idea di proprietà pubblica e collettiva, funzionale alla suddivisione della società in governanti filosofi, guardiani e lavoratori e caratterizzata dalla condivisione delle risorse e dalla quasi totale assenza di proprietà privata, in quanto non necessaria. Il pensiero di Aristotele, invece, si è focalizzato sul concetto di proprietà privata, pensata come strumento per realizzare una specifica funzione sociale di giustizia redistributiva, permettendo così a tutti i cittadini di soddisfare le proprie esigenze primarie: ne consegue il rilevante nesso tra proprietà e libertà, che contraddistingue molteplici interpretazioni future della proprietà.

² In questo senso, si ritiene che «la vera proprietà individuale, non solo giuridicamente, ma anche socialmente, non è nata se non quando il processo di disgregazione dei gruppi primitivi si rinnovò nella famiglia classica e i singoli membri di essi divennero socialmente indipendenti». BONFANTE, G., *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1987, p. 207.

disporre di una cosa»³. Tale concezione individualistica è collegata al concetto di *dominium*, che indica l'insieme di beni, interessi e poteri che una persona detiene nei confronti di un determinato elemento corporale⁴. L'apporto del diritto romano si è riflesso soprattutto sugli ordinamenti di *civil law*, fino ad affermare il carattere assoluto del diritto alla proprietà privata, facendo emergere solo più tardi il concetto di proprietà pubblica⁵.

Invece, nei sistemi giuridici di tradizione di *common law*, infatti, il termine *property* definisce l'insieme dei diritti che ne regolano l'uso ed il godimento e non l'appartenenza di un bene ad un soggetto⁶. Pertanto, la proprietà si configura come «la titolarità di situazioni giuridiche soggettive di contenuto patrimoniale» e non tanto come un diritto reale⁷. Piuttosto, assume un significato inclusivo che ricomprende, oltre alle situazioni reali, anche le situazioni di credito ed i diritti sociali⁸. L'estensione della tutela proprietaria ai diritti sociali, momentaneamente limitata con la crisi economica del '29, ritrova vigore negli anni '60, con le cc.dd. *new properties*⁹. All'epoca, era andata affermandosi la necessità di proteggere non solo chi dipende dal sistema previdenziale, ma anche coloro che hanno bisogno dell'intervento statale non pecuniario: in questo modo, lo Stato si pone come dispensatore di ricchezza ed equità sociale¹⁰.

Tornando ai sistemi civilistici, in età medievale l'istituto della proprietà privata subisce un duplice fenomeno. Da un lato, viene

³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003, p. 32.

⁴ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 18.

⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁶ CANDIAN, A.; GAMBARO, A.; POZZO, B., *Property, proprietà, Eigentum*, Padova, 1992, p. 13.

⁷ MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, p. 182.

⁸ *Ibidem*, pp.183-184. I diritti sociali, soprattutto quelli che comportano una pretesa verso lo Stato, sono stati inclusi nella proprietà al fine di garantire loro una maggior tutela, poiché si tratta di fattispecie nuove, più recenti rispetto al diritto dominicale.

⁹ *Ibidem*, p. 186.

¹⁰ ZOPPINI, A., *Le "nuove proprietà" nella trasmissione ereditaria della ricchezza (note a margine delle teorie brevi)*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, p. 190. A titolo di esempio, costituiscono delle *new properties* gli sgravi fiscali, le abilitazioni all'esercizio di professioni, le licenze commerciali.

confermato come diritto naturale, grazie sia al pensiero di Tommaso d'Aquino, sia alla stipula della *Magna Charta Libertatum* (1215), che sancisce la protezione dei diritti feudali dalle espropriazioni arbitrarie del re¹¹. Dall'altro lato, perde (temporaneamente) il carattere di assolutezza in quanto viene sottoposto a una serie di limitazioni, legate allo sviluppo di nuove forme di proprietà, come gli usi civici¹². I due fenomeni culminano nel tentativo di conciliare la teoria romanistica della proprietà, che ne enfatizza il carattere assoluto, con la tradizione germanistica, che ne nega la corporeità. La conseguenza diretta di tale bilanciamento è l'abolizione delle strutture feudali, prima in Francia e poi in Germania¹³.

Il dibattito giuridico sulla proprietà raggiunge il proprio apogeo tra il Settecento e l'Ottocento, quando le rivoluzioni liberali "consacrano" la proprietà come diritto umano, naturale ed universale, meritevole di particolare tutela soprattutto in caso di confisca arbitraria da parte dello Stato¹⁴. Grazie anche al contributo di alcuni filosofi politici ed al processo di secolarizzazione del diritto, si afferma in questo periodo la visione liberale, portatrice di un'idea antropologica della proprietà come funzionale alla libertà e dignità umana¹⁵. Questa impostazione ideologica circa la centralità della proprietà di manifesta in due sfumature. La teoria politica sostiene che il diritto alla proprietà eviti espropriazioni arbitrarie da parte dello Stato, fornendo al proprietario le condizioni per l'esercizio dei diritti in una società democratica¹⁶. Invece, la teoria economica di Adam Smith sottolinea l'essenzialità della proprietà per un corretto ed autonomo funzionamento del libero mercato, senza l'interferenza dello

¹¹ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 20.

¹² COMPORTI, M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, p. 191.

¹³ MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 191, 198. Il superamento del feudalismo in Francia risale al XVII secolo ed è favorito dall'apporto del giusnaturalismo, mentre in Germania avviene un secolo più tardi, ad opera della Scuola Storica.

¹⁴ SPRANKLING, J., *The international law of property*, Oxford, 2014, p. 6.

¹⁵ PRADUROUX, S., *Diritto di proprietà (come diritto fondamentale)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2012, p. 2. Tra i filosofi che si sono fatti portatori della visione liberale vi sono Locke, Blackstone e De Groot.

¹⁶ JACOBS, H., *Private property and human rights: a mismatch in the 21st century?*, in *International Journal of Social Welfare*, 2013, p. 90.

Stato¹⁷, anche se ciò comporta dare preminenza all'efficienza a scapito dell'uguaglianza¹⁸.

L'ideologia liberale viene, inoltre, suffragata dalle due rivoluzioni di fine '700 e dagli atti giuridici che ne sono conseguiti. Dopo la Rivoluzione americana, conclusasi con la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America (1776) e nel corso dei lavori per la ratifica della Costituzione statunitense, si è creato un certo consenso tra i “padri fondatori” sull'esigenza che il futuro Stato tutelasse la proprietà e sul punto si sono espressi personaggi illustri, tra i quali Thomas Jefferson, autore della Dichiarazione d'indipendenza, che ha riconosciuto nel diritto alla proprietà una condizione irrinunciabile per lo sviluppo della democrazia¹⁹. Nonostante le opinioni e le raccomandazioni appena illustrate, però, la proprietà non è stata inclusa né nella Dichiarazione d'indipendenza del 1776 né nella Costituzione del 1787²⁰. Solamente con la stipula del *Bill of Rights* (1791) e l'introduzione del quinto emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America viene inserito il riferimento alla proprietà privata come diritto inalienabile²¹. L'aspetto problematico di una simile formulazione è che il *Bill of Rights* tutela la

¹⁷ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 23.

¹⁸ XU, T.; ALLAIN, J., *Introduction: Property and Human Rights in a global context*, in XU, T.; ALLAIN, J. (eds.), *Property and human rights in a global context*, Oxford et al., 2015, p. 5.

¹⁹ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 88. In particolare, Madison, futuro (quarto) presidente degli USA ha affermato che «the government is instituted no less for the protection of the property than of the persons of individuals», (HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J., *The federalist papers*, New York, 1971, p. 339). In senso analogo, il secondo presidente Adams ha sottolineato «property must be secured or liberty cannot exist. The moment the idea is admitted into society that property is not as sacred as the laws of God, and that there is not a force of law and public justice to protect it, anarchy and tyranny commence», (ADAMS, J., *Discourses on Davila, a series of papers on political history*, in ADAMS, C. F. (ed.), *The works on John Adams*, vol. 6, Boston, 1851, p. 280).

²⁰ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 89. Nella Dichiarazione d'Indipendenza, per volontà dello stesso Jefferson, veniva riportata la formula secondo la quale ad ogni cittadino americano bianco libero venivano riconosciuti come diritti inalienabili «life, liberty and the pursuit of happiness». La terna, ripresa direttamente da Locke, prevedeva però nella versione originale «life, liberty and property», ma nella decisione finale sulla ratifica del testo definitivo della Dichiarazione è prevalsa la formulazione “riadattata”.

²¹ *Costituzione degli Stati Uniti d'America* (1787), V emendamento. Il quinto emendamento si conclude con «nor shall private property be taken for public use, without just compensation».

proprietà da confische arbitrarie, ma non garantisce l'accesso universale alla proprietà, tema che invece risulterà centrale nella Rivoluzione francese (1789)²². Per questo motivo, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino riconosce la proprietà come «un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité»²³. Ciò che emerge dalle due rivoluzioni con riferimento al diritto di proprietà è che, sebbene non venga fornita una definizione del diritto, lo Stato si impegna non ad assicurarne l'accesso universale, bensì a tutelarlo da atti arbitrari di ingerenza²⁴.

Il riconoscimento esplicito del diritto di proprietà, confermato come diritto assoluto anche nel *Code Napoléon* (1804)²⁵, segna nell'ordinamento francese un elemento di rottura rispetto all'*Ancien Régime*²⁶. L'art. 544 del *Code Napoléon* si fa portavoce di una concezione individualistica e soggettiva della proprietà, come diritto creato dal e per l'uomo e non come strumento dello Stato per assoggettarlo. In questo modo, il carattere assoluto del diritto di proprietà va a limitare il carattere assoluto del potere e l'arbitrarietà dello Stato²⁷. La stessa impostazione del *Code Napoléon* si riscontra nel Codice civile italiano del 1865, in cui l'art. 436 propone un'interpretazione della proprietà come somma dei diritti reali minori e come diritto pieno ed assoluto, strettamente legato alla dignità e alla libertà²⁸. Sebbene non mancassero le opinioni dissenzienti sul carattere assoluto del diritto come

²² JACOBS, H., *op. cit.*, p. 89.

²³ *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1789), art. 17. Già all'art. 2 della Dichiarazione venivano riconosciuti come diritti naturali ed imprescrittibili «la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression».

²⁴ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 90.

²⁵ *Code Napoléon* (1804). L'art. 544 sancisce che «la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements».

²⁶ PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 2. L' *Ancien Régime* attribuiva al Signore la titolarità della proprietà, mentre al vassallo spettava solo il possesso della terra.

²⁷ MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 59.

²⁸ *Ibidem*, p. 62. Secondo l'autrice, il Codice civile del 1865 è ben più importante, per la proprietà, dello Statuto albertino, che si limitava a fissarne l'invulnerabilità (art. 29). Invece, il Codice civile riserva alla proprietà tre libri, inerenti rispettivamente i soggetti, i beni e i modi di acquisto.

inteso nel Codice del 1865, è solo nel corso del '900 che vengono ammesse delle limitazioni al diritto di proprietà, in nome della pubblica utilità²⁹. Tali limitazioni, ammesse solo se non arbitrarie, contribuiscono alla penetrazione, nell'ordinamento italiano di stampo liberale, dell'idea di ispirazione socialista della funzione sociale della proprietà³⁰.

Tuttavia, l'esaltazione della rilevanza del diritto di proprietà subisce una prima battuta d'arresto nella seconda metà dell'Ottocento, in concomitanza con lo sviluppo del positivismo che, negando il carattere naturale ed assoluto del diritto, introduce l'ipotesi di relativizzarlo, di porvi dei limiti per realizzare fini di pubblica utilità, dei quali cioè può beneficiare l'intera comunità³¹. Inoltre, nello stesso periodo si sviluppano anche una serie di teorie, che rientrano nel c.d. socialismo giuridico e che evidenziano le conseguenze negative della proprietà privata come limite alla libertà e all'espressione della persona³². Il contributo principale deriva dalla pubblicazione del Manifesto del partito comunista (1848) da parte di Marx ed Engels, con la quale la proprietà privata viene stigmatizzata quale causa di sfruttamento ed alienazione e pertanto ne viene proposta l'abolizione, per sostituirla con forme alternative di proprietà, in nome dell'uguaglianza e della giustizia sociale³³. Considerata l'influenza delle dottrine liberali e socialiste sulle future concezioni di proprietà, si può affermare che è proprio nell'Ottocento che ha inizio la dicotomia tra le due differenti interpretazioni, che divergono per il rapporto tra proprietà e libertà: mentre, infatti, secondo

²⁹ *Ibidem*, p. 66. Si sono espressi in maniera contraria all'assolutezza della proprietà autori quali De Filippis, Romagnosi, Fadda, Fragola. Per una lista completa e l'approfondimento di tale visione si rimanda a GROSSI, P., *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, in particolare pp. 275-282. Alcuni esempi di limitazioni alla proprietà sono il diritto di effettuare scavi a fini archeologici e il diritto di occupazione del suolo per la realizzazione di opere di prima necessità in caso di circostanze urgenti, come le calamità naturali o le epidemie.

³⁰ *Ibidem*, p. 67. Tra i giuristi che hanno concorso all'attribuzione della funzione sociale alla proprietà si ricordano Cimbali, Granturco e Brugi.

³¹ COMPORTELLI, M., *La nozione europea di proprietà e giusto indennizzo espropriativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, p. 11.

³² PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 2.

³³ *Ibidem*, p. 26.

l'interpretazione liberale, la proprietà è un corollario inscindibile della libertà, per il socialismo essa costituisce un limite alla libertà e, come tale, va limitata. Tale contrapposizione introduce il principio della "funzione sociale" della proprietà, che ne legittima l'imposizione di limitazioni a determinate condizioni, cioè in ragione del bene comune, per armonizzare gli interessi individuali con quelli collettivi³⁴. La necessità di tale principio viene confermata dalle due rivoluzioni che aprono il XX secolo (quella messicana del 1910-1917 e quella russa del 1917), volte entrambe a riequilibrare una serie di disuguaglianze create dalla ricchezza³⁵. Così, il riferimento alla funzione sociale viene introdotto per la prima volta con la Costituzione di Weimar (1919)³⁶. Il suo principale contributo consiste nell'aver suggerito una concezione di proprietà caratterizzata dal riferimento esplicito agli obblighi solidaristici in capo al proprietario e nell'aver posto le basi della teoria costituzionale della proprietà: quest'ultima, come risulta nella futura Legge fondamentale tedesca (o *Grundgesetz*), si basa sulla previsione di un contenuto minimo inviolabile (la c.d. *Wesengehaltgarantie*) e sulle garanzie all'istituto, contenute nella Costituzione (la c.d. *Verfassungslehre*)³⁷.

Nonostante la brevità dell'esperienza di Weimar, la sua Costituzione lascia un'importante eredità. Per questo, nel XX secolo si assiste ad una peculiare caratterizzazione dei testi costituzionali: da un lato, le più antiche fanno propria la teoria del diritto naturale ed attribuiscono alla proprietà il rango di diritto fondamentale, dall'altro quelle più recenti, che seguono la Costituzione di Weimar, la fanno rientrare tra i diritti civili o economici³⁸. Per quanto concerne, invece, le Costituzioni del secondo dopoguerra, vi è una certa eterogeneità. La Francia supera il

³⁴ COMPORTI, M., *La proprietà europea*, cit., p. 191.

³⁵ PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 3.

³⁶ *Costituzione di Weimar* (1919). L'art. 153 della Costituzione recita «la proprietà è garantita dalla Costituzione. Il suo contenuto ed i suoi limiti sono fissati dalla legge. [...] La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune.»

³⁷ MOSCARINI, A., *op. cit.*, pp. 73-74.

³⁸ COMPORTI, M., *La proprietà europea*, cit., p. 192. Per un'analisi più approfondita della tutela della proprietà nelle singole Costituzioni, si rimanda al par. 1.2.

problema del collocamento della proprietà tra i diritti civili od economici, sottolineandone esclusivamente il carattere fondamentale. Per questo, è disciplinata nei rapporti tra Parlamento e Governo (art. 34)³⁹. In senso diametralmente opposto si sono mosse, invece, la Costituzione Italiana e la *Grundgesetz*. La prima ha demandato la questione alla Corte costituzionale, che ha escluso la proprietà dai «beni la cui protezione assurge a diritto presidiato come primario e fondamentale della Costituzione»⁴⁰; questa tesi è stata confermata anche da importanti giuristi, come Baldassarre e Sandulli⁴¹. L'ordinamento tedesco, invece, precisa all'art. 14 della Legge fondamentale la diretta derivazione di obblighi dal diritto di proprietà e garantisce la tutela della proprietà attraverso il bilanciamento di due disposizioni: l'art. 18, che prevede la perdita dei diritti fondamentali (inclusa la proprietà) in caso di un loro abuso e l'art. 19, che disciplina il contenuto minimo dei diritti fondamentali⁴².

Pertanto, a prima vista l'attribuzione della funzione sociale sembrerebbe inconciliabile con quella di diritto fondamentale, poiché la prima può giungere a giustificare limitazioni di portata tale da essere incompatibili con la tutela garantista dei diritti fondamentali, contraddistinti dall'assolutezza e dall'inviolabilità⁴³. In realtà, le disposizioni normative più recenti hanno dimostrato che quest'impostazione è da considerarsi superata. A livello internazionale, ciò trova conferma nella Carta di Nizza del 2000 (ed ancor prima la Convenzione europea dei diritti umani) perché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il carattere fondamentale del

³⁹ MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 194. Tale orientamento è stato confermato dalla decisione del Conseil constitutionnel, 16-1-1982, n. 81-132, DC, ma a partire dagli anni Sessanta lo stesso Conseil constitutionnel ha ammesso la possibilità di restringere il diritto in nome dell'interesse generale, ad esempio con la decisione del Conseil constitutionnel, 27-11-1959, n. 59-1 L.

⁴⁰ Decisione della Corte costituzionale, 17-2-1971, n. 22.

⁴¹ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 278. Sandulli, superando il carattere propedeutico alla libertà, fa notare che la proprietà non rientra tra i diritti riconosciuti esplicitamente come inviolabili dall'art. 2 del testo costituzionale e quindi non è più strettamente connessa ai valori della personalità.

⁴² MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 200.

⁴³ PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 2.

diritto di proprietà, pur facendo proprio il principio della funzione sociale⁴⁴. A livello costituzionale, invece, un caso peculiare di netta prevalenza della visione socialista della proprietà è rappresentato dalla Costituzione spagnola (1978): questa ne nega il carattere sia assoluto che fondamentale e la inserisce tra i diritti sociali (art. 33), privandola delle massime garanzie costituzionali ed escludendola dalla possibilità del *recurso de amparo*. Un simile approccio è stato definito “neo corporativo”, ad indicare il venir meno del connubio proprietà – libertà in favore di una maggior responsabilità e consapevolezza degli obblighi di solidarietà che la proprietà comporta⁴⁵.

Dall’analisi finora condotta, risulta che nel corso del tempo sono emerse molteplici definizioni di proprietà, facenti capo al rapporto giuridico di appartenenza, disponibilità e godimento di un bene o interesse, dotato di valore patrimoniale; le singole concezioni, però, si sono poi caratterizzate per determinate sfumature, tra le quali quella più rilevante riguarda l’eventuale presenza di limiti al godimento. Attualmente, manca una nozione precisa universalmente accettata e condivisa di proprietà, sia nelle Costituzioni sia negli atti di diritto internazionale; piuttosto, i singoli ordinamenti giuridici tendono ad individuarne gli elementi peculiari in base ai propri valori di riferimento, ispirandosi anche alle concezioni socialiste e liberali, ma adattandole alle esigenze attuali. Un esempio su tutti è il fatto che la funzione sociale, teorizzata nella visione socialista, è presente in molte carte costituzionali, che al contempo, però, non condividono l’abolizione della proprietà privata.

⁴⁴ *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, nota anche come Carta di Nizza (2007).

⁴⁵ MOSCARINI, A., *op. cit.*, pp. 210-212. Nella sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo, 02-11-1983, decisione n. 111/1983, il tribunale ha negato la natura assoluta della proprietà, definendola piuttosto come un «derecho debilitado», ossia sbilanciato a favore dell’interesse generale. Pertanto, ai fini della sua tutela, si è escluso il *recurso de amparo* (art. 53, comma 2), cioè il meccanismo che permette a un cittadino, che ha subito la violazione di un diritto fondamentale, di adire direttamente al Tribunale costituzionale.

1.2 L'universalizzazione della proprietà nel diritto internazionale

La mancata definizione del contenuto preciso del diritto di proprietà lascia aperte alcune questioni problematiche, come il dibattito sulla sua collocazione tra i diritti fondamentali, dibattito che, concentrandosi sullo scopo da riconoscersi alla proprietà, richiama la storica dicotomia liberali/socialisti e mette in dubbio la compatibilità della proprietà con principi come l'universalità dei diritti e l'eguaglianza formale degli individui⁴⁶. Infatti, la formulazione attuale, caratterizzata da concetti eterogenei, rappresenta l'effetto del dissidio irrisolto tra due punti di vista divergenti: da un lato, coloro che enfatizzano la funzione sociale, come mezzo per assicurare uguaglianza e giustizia sociale, ritengono che la proprietà meriti un grado inferiore di tutela rispetto ad altri diritti fondamentali (come il diritto alla vita)⁴⁷; dall'altro, coloro che la annoverano tra i diritti fondamentali in quanto strumento di garanzia della libertà e dignità umana⁴⁸. «Ogni esperienza storica plasma a sua immagine e secondo le sue esigenze un istituto [la proprietà] che non si è mai risolto in una scelta puramente tecnica ma che è sempre stato, inevitabilmente, lo specchio fedele di progetti politici, di idealità e, quindi, anche di opzioni ideologiche»⁴⁹: per questo motivo, sebbene il riconoscimento della proprietà come diritto umano sia ormai consolidato, non si può dire altrettanto del suo inserimento tra i diritti fondamentali.

Nel tentativo di comprendere quale “rango” attribuire al diritto di proprietà, è opportuno considerare che ormai questo viene sottoposto a un «sistema di tutela multilivello»⁵⁰, in cui si integrano tre livelli normativi: costituzionale, comunitario ed internazionale⁵¹, da analizzarsi

⁴⁶ PAPISCA, A., *Articolo 17: senza egoismi*, 2009, p. 1, reperibile on line.

⁴⁷ XU, T.; ALLAIN, J., *op. cit.*, p. 2.

⁴⁸ DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 233.

⁴⁹ GROSSI, P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006, p. 14.

⁵⁰ MANGANARO, F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Diritto amministrativo*, 2008, p. 379.

⁵¹ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 276.

singolarmente. Sulla tutela costituzionale del diritto di proprietà, si è già detto nel paragrafo precedente.

Dal punto di vista internazionale, invece, a partire dagli anni '20 del XX secolo, la proprietà assume rilevanza davanti alla Corte permanente di arbitrato e alla Corte permanente di giustizia internazionale (antecedente all'attuale Corte Internazionale di Giustizia), che riconoscono l'obbligo di risarcimento in caso di espropriazione. Tale obbligo, però, subentrava solo in caso di espropriazione ai danni di un cittadino straniero, quindi il diritto di proprietà non era ancora caratterizzato dalla natura universale. Tuttavia, la tragica esperienza della Seconda guerra mondiale palesa la necessità di stabilire uno standard comune "indiscriminato" per i diritti umani, tale da superare la dicotomia cittadini-stranieri⁵². L'internazionalizzazione dei diritti umani ha inizio solo con la firma della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 (d'ora in poi DUDU), che al contempo è lo strumento internazionale che per primo riconosce il diritto alla proprietà come diritto umano, appunto, universale⁵³. In fase negoziale, però, l'inserimento della proprietà nella DUDU fu tutt'altro che semplice. La Commissione dell'ONU per i diritti umani ne aveva affidato la redazione ad un apposito Comitato redigente, il cui primo compito fu quello di "catalogare" i diritti contenuti nelle bozze di Dichiarazione, proposte dai vari Paesi⁵⁴. Vennero individuate tre categorie, relative alla libertà, all'eguaglianza ed alla sicurezza sociale e la proprietà fu ascritta tra i diritti sulla libertà⁵⁵. Nel corso della prima sessione del Comitato redigente (giugno 1947), fu approvato il testo dell'art. 19 della DUDU, facente riferimento al concetto di "proprietà personale", come tentativo

⁵² VAN BANNING, T., *The human right to property*, Oxford, 2002, p. 35.

⁵³ JACKSON, J., *Broniowski and Poland: a recipe for increate legitimacy of the European Court of Human Rights as Supranatural Constitutional Court*, in *Connecticut law review*, 2006, p. 764.

⁵⁴ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 37. Già nel corso della Conferenza di San Francisco (aprile 1945) e alla prima sessione dei lavori della Commissione ONU per i diritti umani (gennaio 1947), gli Stati membri dell'ONU erano stati invitati ad elaborare delle bozze della DUDU.

⁵⁵ SCHABAS, W. A., *The Omission of the right to Property in the International Covenants*, in *Hague Yearbook of International Law*, 1991, p. 138.

di conciliare posizioni differenti. Se, infatti, l'Unione Sovietica appoggiava una formula più astratta e valida per i molteplici sistemi sociali esistenti, Paesi come la Francia criticavano il testo perché ritenuto eccessivamente generico⁵⁶. Un altro motivo di dissenso fu costituito dalla reticenza ad estendere la tutela del diritto di proprietà anche verso propri connazionali, poiché in questo ambito gli Stati chiedevano assoluta discrezionalità⁵⁷.

Anche la terza sessione dei lavori (maggio 1948) fu caratterizzata da un dibattito sulla proprietà, al punto che quest'ultimo divenne oggetto di considerazione di un'apposita sotto commissione, formata da USA, URSS, Francia e Regno Unito. Inoltre, anche in questo caso, le maggiori opposizioni derivavano nuovamente dall'URSS, che contestava l'assenza di una menzione alla pluralità dei sistemi sociali e giustificava la possibilità di espropriazioni arbitrarie, suggerendo di vietare piuttosto le ablazioni illegittime. Accettando solo una delle modifiche proposte dall'URSS, il testo dell'art. 17 della DUDU veniva approvato nella sua formulazione finale dalla Commissione dell'ONU per i diritti umani (maggio 1948) e veniva approvato "senza intoppi" anche dal Consiglio economico e sociale dell'ONU⁵⁸. La sua adozione da parte

⁵⁶ *Ibidem*, p. 140. Il testo dell'art. 19, come approvato dal Comitato redigente alla fine della prima sessione, prevede: «Every person has the right to its own personal property. No person shall be deprived of his property except in the public interest and in return for just compensation. The state may determine the property capable of private appropriation and regulate the acquisition and use of such property. To right to full of or part ownership of any industrial, commercial or other profit-making private or collective enterprise, is governed by the law of the country within which such enterprise is located». Nella sessione di dicembre 1947, l'URSS reiterò l'invito a considerare i differenti sistemi sociali, chiedendo pertanto di omettere il riferimento specifico alla libertà personale; parimenti, Panama sottolineò la necessità di un riferimento esplicito alla tutela dalle privazioni arbitrarie della proprietà, quindi venne approvato il seguente testo: «Every person has the right to own property in conformity with the general regime in which such property is located. No person shall be *arbitrarily* deprived of his property» (cors. agg.)

⁵⁷ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 38.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 39. Anche in questo caso, le modifiche proposte dall'Unione Sovietica sono volte a tutelare il particolare regime di economia pianificata e le prassi di nazionalizzazione e proprietà collettiva, proprie del Paese. Tuttavia, i delegati di Stati Uniti e Francia (rispettivamente, Eleonore Roosevelt e René Cassin) fecero notare che anche un'espropriazione legittima può essere arbitraria. Il testo definitivo dell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo enuncia: «Every person has the right

dell'Assemblea Generale, invece, fu preceduta dall'ennesima discussione sulla proprietà. In seno alla terza Commissione dell'Assemblea Generale, infatti, vennero suggerite numerosi ulteriori emendamenti (derivanti da Cuba, Cile, Panama, URSS, Belgio, Haiti), che per lo più replicavano, da un lato, la visione liberale di proprietà, connessa alla dignità umana e garantita universalmente (Cuba, Cile, Belgio, Haiti) e, dall'altro, la visione socialista, favorevole ad una nozione astratta e alla tutela della sovranità nazionale nella gestione della proprietà (URSS, Panama). Dopo il rigetto di tutti gli emendamenti, il testo dell'art. 17, così come proposto dalla Commissione per i diritti umani, fu approvato anche dall'Assemblea Generale, permettendo così l'adozione della DUDU il 10 dicembre 1948⁵⁹. Nonostante i difficili negoziati, il diritto di proprietà veniva collocato non fra i diritti sociali (artt. 22-27 della DUDU), bensì tra quelli civili e politici (18-21), lasciando intendere, così, che all'epoca fosse inteso come diritto civile⁶⁰.

La Dichiarazione, però, lasciava aperti due ordini di problemi: innanzitutto, ancora non era chiaro il significato preciso da attribuire all'art. 17, né il suo contenuto; a tale riguardo, si è espresso anche il Consiglio economico e sociale dell'ONU, ritenendo che «(W)hile no one questioned the right of the individual to own property, there have been considerable differences of opinions with regard to the concept of property, its role and its function, and the restriction to which the property should be subjected»⁶¹. Inoltre, dato che la Dichiarazione non aveva carattere vincolante, la tutela della proprietà rischiava di non trovare applicazione pratica: da qui, l'esigenza di rendere vincolanti i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo attraverso

to own property alone as well as in association with others. No one shall be arbitrarily deprived of his property».

⁵⁹ SCHABAS, W. A., *op. cit.*, p. 144. Per un approfondimento dei singoli emendamenti, divisi per Stato, si rimanda al testo citato, in particolare pp. 144-147.

⁶⁰ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 41.

⁶¹ Rapporto del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, 27-10-1988, UN Doc. A/43/739, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri, p. 7.

nuovi accordi internazionali⁶². In realtà, già nel corso della prima sessione della Commissione incaricata di redigere l'*International bill of human rights*, riunitasi nel giugno 1947, era emersa l'ipotesi di elaborare due testi distinti a tutela dei diritti umani: una prima dichiarazione di principi e una successiva convenzione con norme vincolanti⁶³. Così, sotto l'egida della Commissione per i diritti umani dell'ONU, avevano inizio i negoziati che avrebbero portato non ad un'unica convenzione, bensì al Patto internazionale sui diritti civili e politici (d'ora in avanti, ICCPR) e al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), entrambi siglati il 16 dicembre 1966⁶⁴. Fallita la proposta statunitense di aggiungere il diritto di proprietà accanto a quello alla vita ed alla libertà (maggio 1948), l'Olanda suggerì di includerla come eccezione nella convenzione che avrebbe dovuto rendere vincolanti le norme della precedente dichiarazione di principi (cioè la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo); infatti, tale convenzione avrebbe dovuto disciplinare solamente i diritti civili e politici, mentre la proprietà costituiva un diritto socio-economico. Durante la settima sessione dei lavori della Commissione per i diritti umani dell'ONU (luglio 1951), iniziò a prendere forma l'idea di due Convenzioni distinte, dopo l'approvazione della risoluzione del delegato danese circa l'esclusione della proprietà dal (futuro) ICCPR; ciò rifletteva il timore che una simile disposizione avrebbe circoscritto ulteriormente la sovranità nazionale in materia di proprietà, soprattutto a riguardo delle opere di espropriazione, tema sul quale, a detta degli Stati, avevano già inciso significativamente i principi del diritto internazionale⁶⁵. Solo nel 1954 si giunse ad un (apparente) compromesso: il rappresentante statunitense tentò nuovamente di far

⁶² PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 3.

⁶³ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 43.

⁶⁴ SPRANKLING, J., *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 44. Il dissenso interno alla Commissione raggiunge l'acme durante l'ottava sessione dei lavori, quando gli Stati appartenenti alla zona d'influenza sovietica si opposero fermamente all'introduzione della proprietà, facendo leva proprio sulla presunta limitazione di sovranità che ne sarebbe conseguita. A tal proposito, si ricorda che in questi Paesi vigevano regimi economici di pianificazione, che facevano ampio ricorso a misure di nazionalizzazione.

includere il diritto di proprietà nel ICESCR, proponendo di trasporre l'art. 17 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, ma vi si opposero vari Stati, tra i quali Cile, Egitto, Libano, Filippine e Polonia⁶⁶. Quindi, fu creata una sotto commissione, incaricata di elaborare un testo che cercasse di conciliare i punti di vista divergenti. Il testo proposto era articolato in due commi, nei quali si possono distinguere cinque parti, ognuna delle quali fu sottoposta singolarmente al voto: malgrado, però, fossero tutte approvate a maggioranza, il testo finale fu respinto dalla Commissione, che si era espressa con sette voti contrari, sei favorevoli e cinque astenuti⁶⁷. Per superare l'*impasse*, la decisione sull'eventuale incorporazione della proprietà nell'ICESCR viene aggiornata *sine die*, ma in questo modo il diritto di proprietà diventò l'unico diritto previsto dalla Dichiarazione Universale di Diritti dell'Uomo ed escluso dai due Patti del 1966. Di conseguenza, dato che si erano formati motivi di disaccordo per ogni elemento legato alla proprietà (a titolo di esempio: la finalità, le possibili restrizioni, la discrezionalità riconosciuta allo Stato nazionale, l'eventuale obbligo di indennizzo ed i criteri di valutazione)⁶⁸ e alla luce delle differenti concezioni sull'economia mondiale (riconducibili non solo alla guerra fredda, ma anche all'emergere dei Paesi di nuova indipendenza)⁶⁹, il sistema di tutela dei diritti umani dell'ONU manca ancora oggi di una disposizione che la disciplini.

⁶⁶ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 91. La posizione negoziale degli USA venne, però, indebolita dall'annuncio che non avrebbero firmato i due Patti.

⁶⁷ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 45. Il testo della sotto commissione era il seguente «The states parties to this Convention undertake to respect the right of everyone to own property alone as well as in association with other. This right shall be subject to such limitations and restrictions as are imposed by law in the public interest and in the interest of social progress in the country concerned. No one should be deprived of his property without due process of law. Expropriation may take place only for consideration of public necessity or utility as defined by law and subject to such compensation as may be prescribed».

⁶⁸ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 91. Anche se manca una disposizione che regoli in maniera esclusiva ed esaustiva la proprietà, all'interno dei due Patti è comunque possibile riscontrarvi dei riferimenti: l'art. 15 dell'ICESCR riconosce la proprietà intellettuale, mentre gli artt. 2e 26 dell'ICCPR vietano comportamenti discriminatori in base alla condizione economica, inclusa la proprietà. Per altri esempi di riferimenti, si veda VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 46.

⁶⁹ PAPISCA, A., *op. cit.*, p. 1.

Per quanto concerne il livello comunitario-unionale, il primo atto normativo ad affrontare la proprietà è sicuramente la Convenzione europea dei diritti umani (d'ora in avanti, CEDU) del 4 novembre 1950. Come si avrà modo di constatare nel corso della trattazione, uno dei principi alla base della tutela di tutti i diritti previsti dalla CEDU e, in particolar modo, del diritto di proprietà è il "giusto equilibrio": infatti, gli organi di Strasburgo sono chiamati ad un'operazione di contemperamento dei differenti interessi coinvolti in una controversia, soprattutto in caso di ricorso individuale, in cui deve tentare di bilanciare la protezione dei diritti individuali con l'interesse pubblico⁷⁰. Tuttavia, è legittimo chiedersi se ammettere la possibilità di sacrificare parzialmente i diritti tutelati equivalga di fatto a non riconoscerli più come assoluti ed inviolabili, quindi fondamentali: il tema assume particolare rilevanza nel caso della proprietà se si considera che sempre più spesso le viene associata la funzione sociale, la quale può costituire un limite al pieno godimento⁷¹. In realtà, questo dubbio è stato colmato grazie all'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea, che si è espressa sul tema a partire dalla sentenza *Hauer*⁷². Nel caso considerato, la Corte ha sottolineato che il diritto in analisi non solo viene tutelato dalle Costituzioni di numerosi membri della Comunità europea, ma fa anche parte dei principi generali di diritto internazionale⁷³. La commistione tra

⁷⁰ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 387.

⁷¹ BILANCIA, F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrazionali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002, p. 100.

⁷² ZANGHÌ, C., *Il diritto di proprietà nell'ambito della Convenzione europea*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 21. Il ricorso riguardava il caso di una signora che, per svolgere la propria attività di produzione vinicola, necessitava dell'autorizzazione da parte dell'organo regionale del Land della Renania, ma l'autorizzazione le viene negata ed inoltre subentra un regolamento comunitario che vieta nuovi vitigni per contrastare la produzione in eccedenza. La signora, ritenendo che il regolamento limiti l'uso del bene, fa ricorso alla Corte di giustizia, che però ritiene legittimo tale regolamento. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13-12-1979, causa 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*.

⁷³ DRZEMCZEWSKI, A., *Le droit à la propriété et la Commission européenne des droits de l'homme*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 29. La decisione è stata confermata anche nella successiva sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10-12-2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Limited e*

le due Corti è da ricondursi, da un lato, al fatto che il diritto comunitario, rifacendosi ai principi dedotti dagli ordinamenti nazionali, si ispira anche ai principi della CEDU, in quanto atto internazionale sottoscritto dai membri dell'Unione europea; dall'altro, al fatto che, nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo, sono frequenti i richiami proprio alla sentenza *Hauer* in quanto principi generali del diritto⁷⁴.

Tornando ora al carattere di diritto fondamentale nella CEDU, è utile richiamare la classificazione dei diritti in *assoluti*, cioè inderogabili, *minimi*, ovvero che forniscono lo standard minimo di tutela e *condizionati*, sottoposti ad alcune restrizioni⁷⁵: è in quest'ultima categoria che va ascritta la proprietà nella CEDU perché viene sì qualificata come diritto fondamentale in ragione della relazione con la libertà e l'indipendenza, ma al contempo, facendo proprio il principio della funzione sociale, viene meno il carattere di assolutezza⁷⁶. Pertanto, la proprietà nella CEDU è un diritto fondamentale, ma condizionato proprio dalla funzione sociale.

Il diritto di proprietà viene previsto anche dalla Carta di Nizza, che lo inserisce all'art. 17 fra i diritti civili, nel capo II sulle libertà, e costituisce un diritto fondamentale, insieme al diritto al libero esercizio delle attività economiche (art. 16)⁷⁷. Sebbene non perfettamente coincidenti, poiché la Carta di Nizza fa riferimento esplicitamente al diritto di proprietà, mentre la CEDU al «diritto al rispetto dei beni»⁷⁸, le

Imperial Tobacco Limited/Secretary of State for Health, nel corso della quale la Corte, pur ribadendo il carattere fondamentale della proprietà, ha sottolineato che può essere limitato in nome degli interessi generali.

⁷⁴ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 23.

⁷⁵ DRZEMCZEWSKI, A., *op. cit.*, p. 27.

⁷⁶ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 39.

⁷⁷ COMPORTI, M., *La proprietà europea*, cit., p. 192.

⁷⁸ PADELLETTI, M., *Commento all'art.1 Prot. n.1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in BARTOLE, S.; DE SENA, P.; ZAGREBESKY, V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 812. L'art. 17 della Carta di Nizza recita «Ogni individuo ha il diritto di godere 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

due disposizioni hanno lo stesso significato e, come precisato nelle spiegazioni relative alla Carta di Nizza, il diritto alla proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali deve essere interpretato alla luce della stessa norma nella CEDU. Per questo motivo, l'art. 17 viene inteso come la «versione attualizzata» dell'art.1 del Protocollo addizionale n.1 alla CEDU⁷⁹. Quindi, anche nella Carta di Nizza, la proprietà è un diritto fondamentale ma non assoluto. Per completare il quadro normativo regionale, va precisato anche che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non disciplina direttamente il diritto di proprietà, ma all'art. 345 (ex art. 295 del TCE) si limita ad affermare che «i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.»⁸⁰

Il quadro poliedrico sul riconoscimento della proprietà privata come diritto fondamentale finora descritto trova una certa sistematizzazione dalla fine degli anni Ottanta, con lo sviluppo di una rinnovata sensibilità verso i diritti umani in generale, come conseguenza di eventi storici di portata epocale, quale l'implosione dell'Unione Sovietica ed il riposizionamento internazionale dei Paesi sottoposti alla sua influenza, che a lungo avevano rappresentato i principali oppositori alla disciplina internazionale della proprietà⁸¹. Pertanto, anche la proprietà privata diviene nuovamente oggetto di interesse, soprattutto in seno all'ONU. A partire dal 1986, l'Assemblea Generale adotta tre risoluzioni, che enfatizzano il rapporto tra la proprietà ed il pieno godimento degli altri diritti umani, precisando come unico limite il rispetto delle condizioni previste dalle leggi interne (art. 29 comma 2 della DUDU)⁸². Tale

beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.»

⁷⁹ PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 4. Per il richiamo esplicito alla CEDU nel corso dei lavori preparatori alla Carta di Nizza in tema di proprietà, si veda *Nota del Preasidium al progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2000, p. 19, reperibile on line.

⁸⁰ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2007.

⁸¹ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 86.

⁸² SCHABAS, W. A., *op. cit.*, p. 159. Si tratta della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 04-12-1986, UN Doc. A/RES/41/132, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e

prospettiva è stata confermata anche dall'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e dall'Organizzazione per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), che si sono focalizzate sulla tutela della proprietà privata come mezzo per ridurre il divario dei Paesi meno sviluppati⁸³. Nel 1988, anche il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU ha cercato di fare chiarezza sull'art. 17 della DUDU, riconoscendone la propedeuticità per il pieno godimento di altri diritti umani, ma senza determinare rilevanti progressi nella discussione sulla sua considerazione come diritto fondamentale⁸⁴. Il tema è stato ripreso, poi, in un rapporto del Programma per lo Sviluppo dell'ONU (UNDP), che ha esplicitamente sancito che «[the] property right must be understood as a fundamental right. [...] (T)hroughout history the idea of human rights has developed in close association with the idea of *private* property rights»⁸⁵. La conferma della rinnovata attenzione per la questione della proprietà privata si ha anche dall'aumento del numero di atti internazionali che la riconoscono come diritto fondamentale, tra i quali la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981) e la Carta

sociale degli Stati membri; della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 07-12-1987, UN Doc. A/RES/42/114, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri; della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 07-12-1987, UN Doc. A/RES/42/115, sull'impatto della proprietà sul godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

⁸³ *Ibidem*, p. 161. La FAO, per sottolineare la centralità del diritto di proprietà, ha enfatizzato come la sua tutela, da parte dello Stato, incentivi una responsabilizzazione dei contadini dei Paesi in via di sviluppo, mentre l'UNESCO ha portato, come esempio negativo dell'assenza di protezione della proprietà, l'esclusione delle donne dall'acquisizione dei terreni agricoli in Camerun. Tali considerazioni sono emerse dal rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, 22-10-1990, UN Doc. A/45/523, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri. Secondo HOWARD-HASSMAN, R., *Reconsidering the right to own property*, in *Journal of Human Rights*, 2013, p. 181, la rilevanza della proprietà è stata ribadita anche dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (art. 15, comma 2), dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (art. 5) e dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 2, comma 1), che vietano trattamenti discriminatori legati al godimento della proprietà.

⁸⁴ Relazione del 27-10-1988, cit., p. 4.

⁸⁵ JACOBS, H., *op. cit.*, p. 92, cors. agg. Il rapporto a cui si è fatto riferimento si intitola «Empowering the poor through property rights».

araba dei diritti umani (2004), mentre la Convenzione americana sui diritti dell'uomo l'aveva già fatto precedentemente (1969)⁸⁶.

In conclusione, il tentativo di annoverare il diritto di proprietà tra i diritti umani universalmente garantiti e “codificati” nei trattati internazionali del secondo dopoguerra ha dato vita a complesse contrapposizioni e dibattiti, che non sempre hanno portato alla sua inclusione, al pari degli altri diritti⁸⁷. Gli ostacoli negoziali sono stati fortemente condizionali dal contesto storico di fine anni '40 e dalle tradizioni giuridiche. Da un lato, gli Stati socialisti, guidati dall'Unione Sovietica, proponevano l'abolizione della proprietà privata ed erano disposti ad accertarne una formulazione solo ampia nel contenuto, ma che tutelasse esplicitamente la discrezionalità statale e che ammettesse delle limitazioni in nome dell'interesse generale. Dall'altro, le democrazie occidentali, ancora legate all'ideologia liberale, intendevano salvaguardare il connubio proprietà – libertà e prevedere delle forme di garanzia da atti arbitrari. Al contempo, però, cercavo di mantenere un certo potere decisionale, che permettesse loro di nazionalizzare alcuni settori economici. Il bilanciamento di queste due impostazioni ha portato a discipline compromissorie (come l'art. 17 della DUDU e l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU), superate in parte dalla giurisprudenza, in parte da atti giuridici successivi, come le risoluzioni degli anni '80. Pertanto, sebbene non sia maturato un consenso generale sulla proprietà come diritto fondamentale ed il dibattito sia ancora aperto, si può constatare che un numero crescente di atti internazionali lo riconosce come tale, anche se la mancanza di una disciplina specifica della materia nel quadro dell'ONU rappresenta sicuramente un limite non trascurabile.

⁸⁶ PRADUROUX, S., *op. cit.*, p. 5.

⁸⁷ Il diritto di proprietà è rimasto escluso dai due Patti del 1966 e, inizialmente anche dalla CEDU, che gli dedica un apposito Protocollo per il fallimento delle trattative sul suo inserimento direttamente nella CEDU.

1.3 I lavori preparatori al Protocollo n. 1

L'incapacità di trovare un punto d'accordo tra la visione liberale e quella socialista della proprietà, nonché la mancanza di un giudizio uniforme sul suo riconoscimento come diritto fondamentale hanno fortemente condizionato i lavori preparatori della CEDU, per quanto concerne l'inserimento del diritto di proprietà⁸⁸. Quella che è andata formandosi durante i negoziati rappresenta una disputa di natura politica, che ha visto fronteggiarsi due schieramenti di Stati, divisi inizialmente più sulla formulazione del diritto di proprietà da includere nella Convenzione che sul suo eventuale inserimento nella lista dei diritti protetti; solo in un secondo momento, lo "scontro" ha virato verso la seconda opzione, non riuscendo ad accordarsi sulla definizione da inserire. Infatti, la proprietà veniva disciplinata dalle Costituzioni di molteplici Stati ricostituitisi dopo la fine della Seconda guerra mondiale, quindi non vi era motivo per escluderla da uno strumento internazionale pensato anche per l'elaborazione di principi comuni, come appunto la CEDU⁸⁹.

Nell'agosto 1949, partendo da una bozza elaborata dal Movimento Europeo, vennero avviati i negoziati dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa per l'approvazione del testo finale della CEDU, ma la disciplina della proprietà, vista la complessità del tema, fu affidata alla Commissione per gli affari giuridici ed amministrativi dell'Assemblea Consultiva (d'ora in avanti, Commissione)⁹⁰. In un primo momento, si era affermata l'ipotesi di trasporre nella CEDU il testo dell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in quanto formula di compromesso tra le concezioni economiche delle due potenze emerse vincitrici dal Secondo conflitto mondiale⁹¹. Tuttavia, ben presto i delegati si resero conto di non potersi "accontentare" di un principio così generale

⁸⁸ *Ibidem*, p. 2.

⁸⁹ BUONOMO, F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005, p. 54.

⁹⁰ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 29.

⁹¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 54.

come quello dell'art. 17, indebolito inoltre dal carattere non vincolante della Dichiarazione e pertanto risultava necessaria una versione "originale" dell'articolo sul diritto di proprietà nella CEDU, che pur tenesse conto del riferimento nella Dichiarazione⁹². Di conseguenza, la Commissione elaborò l'art. 2 della bozza della CEDU, che al paragrafo 12 regolava il diritto di proprietà; con esso gli Stati contraenti si impegnavano a riconoscere ad ogni persona residente sul proprio territorio «le droit de propriété, conformément à l'article 17 de la Déclaration des Nations Unies»⁹³. Questo testo venne inviato il 5 settembre 1949 all'Assemblea consultiva, con alcune rilevanti precisazioni da parte di Teitgen, relatore della Commissione: egli, infatti, ammise una certa preoccupazione per l'inserimento nella CEDU del diritto di proprietà; considerato da molti Stati un diritto economico, la sua inclusione avrebbe funto da precedente per quella di altri diritti di natura socio-economica. Inoltre, le riserve sulla proprietà derivavano anche dalla difficoltà di assicurarle una tutela effettiva senza compromettere la discrezionalità dei singoli ordinamenti e dal timore che tale diritto avrebbe comportato per lo Stato l'obbligo positivo di rendere ciascuno proprietario⁹⁴; nel frattempo, la maggioranza dei delegati enfatizzava il ruolo della proprietà nella garanzia dell'indipendenza personale⁹⁵. Teitgen, pertanto, demandava all'Assemblea consultiva la scelta sull'eventuale inclusione.

La prima sessione dell'Assemblea consultiva si apriva l'8 settembre 1949 e gli Stati erano chiamati a votare i singoli articoli della prima bozza della CEDU, incluso il testo del rapporto Teitgen, ma i negoziati furono subito bloccati "dall'esplosione" della contrapposizione ideologica, per i numerosi temi di dissenso: in particolare, si formarono due schieramenti, da un lato i Paesi "conservatori" che chiedevano la tutela

⁹² SIROTTI GAUDENZ, A., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 233.

⁹³ BARIATTI, S., *Genesi e interpretazione dell'art.1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei lavori preparatori*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 215.

⁹⁴ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 56.

⁹⁵ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 30.

della proprietà, in quanto diritto naturale garante della libertà, attraverso una precisa formulazione del suo contenuto (tra questi rientravano Regno Unito, Olanda, Grecia e Norvegia); dall'altro i Paesi che prediligevano una proclamazione di principi generali, quindi meno incisiva, per tutelare la sovranità nazionale (Italia, Francia, Irlanda e Turchia). Tra le ragioni di contrasto emersero sia temi legati all'organizzazione pratica dei lavori, sia questioni di merito: per quanto riguarda la prima categoria, un certo numero di Paesi si oppose alla creazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alla possibilità di estendere al singolo soggetto il diritto a ricorrere agli organi di Strasburgo (per questo la giurisdizione della Corte ed il diritto al ricorso individuale vennero resi opzionali)⁹⁶. Inoltre, si formarono due orientamenti sui criteri per la stesura delle norme: l'Assemblea consultiva prediligeva l'elaborazione di una lista delle libertà e dei diritti tutelati, senza precisarne il contenuto, al contrario, vari Stati, guidati dalla Gran Bretagna, si prodigarono affinché si procedesse con una definizione puntuale del contenuto e delle restrizioni di ogni diritto. Per superare l'*impasse*, il Comitato degli Alti Funzionari, su richiesta del Comitato dei Ministri, predispose come compromesso la redazione di un elenco delle singole proprietà, richiamando però per ognuno i principi generali del diritto di riferimento⁹⁷.

Passando ora alle questioni di merito, come già anticipava il rapporto Teitgen, si consolidò un certo grado di dissenso all'introduzione di un diritto della sfera economica in una Convenzione pensata per tutelare diritti di natura civile⁹⁸: a tal proposito, il delegato inglese Ungoed-Thomas sottolineò come l'esclusione non avrebbe compromesso la "qualità" dei regimi democratici dei Paesi membri del Consiglio d'Europa⁹⁹. Oltre a ciò, riemerse anche il dibattito sul carattere assoluto del diritto di proprietà, negato da alcuni negozianti, come l'inglese

⁹⁶ JACKSON, J., *op. cit.*, p. 765.

⁹⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 18.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 12.

⁹⁹ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 31. Inoltre, il belga Rolin suggerì di ammettere anche il diritto al lavoro, al riposo ed al tempo libero, ad un adeguato livello di vita.

Layton, che ritenendolo non essenziale, suggeriva di rimandarne la discussione e il francese Philip, che lo descriveva come un diritto derivato, cioè funzionale alla proprietà ed ai diritti fondamentali, quindi non consono ad essere incluso nella CEDU: il delegato proponeva, tuttavia, di sostituire il testo dell'art. 2, par. 12 con «the right to own property for the owner's personal use». L'emendamento francese, sebbene rigettato, dimostra come il contenuto del diritto di proprietà abbia giocato un ruolo cruciale nei lavori preparatori. Già in questa sede, infatti, venne accennato il concetto di confisca arbitraria, che avrebbe caratterizzato con un ampio dibattito la seconda sessione dell'Assemblea consultiva (agosto 1950)¹⁰⁰. Ciò rifletteva la consapevolezza della concorrente affermazione nei Paesi dell'Est Europa di politiche economiche di ispirazione socialista, per cui scaturiva la necessità di offrire una tutela internazionale, comunemente accettata dai membri del Consiglio d'Europa, alla proprietà privata: perciò lo scopo iniziale della proprietà come concepita nella CEDU era costituito proprio dalla garanzia da confische arbitrarie, ma senza che questo inficiasse la libertà dei singoli ordinamenti di apporvi delle restrizioni per soddisfare la funzione sociale.

Collegata all'argomento è la questione dell'ammissibilità dell'indennizzo, respinta dalla maggioranza degli Stati nel tentativo di tutelare la propria discrezionalità: particolarmente dura fu l'opposizione di Gran Bretagna e Svezia, che intendevano attuare un programma di nazionalizzazioni e temevano un'ingerenza della CEDU in una scelta politica così delicata, fino alla possibilità di vietare di fatto simili programmi stabilendo criteri eccessivamente onerosi per lo Stato¹⁰¹. Alla

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 32. Il rappresentante norvegese Sundt suggerì di introdurre, al posto dell'emendamento Philip, «freedom from arbitrary deprivation of property in accordance with article 17 of the United Nations Declaration».

¹⁰¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 12. Per quanto concerne la situazione dei Paesi dell'Est Europa, ci si riferisce al regime di c.d. socialismo reale, ossia alla zona di influenza sovietica che andava costituendosi alla fine della Seconda guerra mondiale, coinvolgendo Paesi quali la Cecoslovacchia, l'Ungheria, la Repubblica Democratica Tedesca, la Polonia, la Romania, la Bulgaria e tutti i Paesi che l'Unione Sovietica aveva liberato dal dominio nazista. Tutti sono accomunati, nel progetto sovietico, da un'economia pianificata, che prevede misure di nazionalizzazione,

luce della constatata impossibilità di giungere ad un accordo, si passò all'«opzione zero»: si decise di non enunciare nella CEDU i diritti sociali e quindi nemmeno la proprietà, la cui decisione sul merito sarebbe stata rimandata dopo la firma della CEDU¹⁰². Pertanto, quando l'8 settembre 1949 i membri dell'Assemblea consultiva vennero chiamati a votare la bozza presentata dalla Commissione, la votazione si concluse con l'adozione della raccomandazione n. 38, che escludeva il diritto di proprietà e lo rimandava alla Commissione per ulteriori considerazioni¹⁰³.

La Commissione riprese i propri lavori e giunse ad elaborare, grazie al contributo di un'apposita sotto commissione, la seguente formulazione del diritto di proprietà: «Ogni persona, fisica o giuridica, ha diritto al rispetto dei suoi beni. I suoi beni non possono essere sottoposti a confisca arbitraria. Le presenti disposizioni non potranno tuttavia essere considerate come pregiudizievoli, in qualunque modo, del diritto che possiedono gli stati di promulgare le leggi necessarie per assicurare l'utilizzazione di questi beni»¹⁰⁴. Questa versione veniva inviata all'Assemblea consultiva che, nell'agosto 1950, cominciava la seconda sessione dei negoziati: i delegati riscontrarono immediatamente che, parimenti alla precedente versione, la nuova formula non spiegava il concetto di proprietà perciò la Commissione cercò di fare chiarezza sostituendo il termine “property” con quello di “possession”, volendo enfatizzare che la tutela della CEDU si estendeva solo ai beni e agli

confisca e collettivizzazione forzata. Tra il 1947 e 1949 si verificano quattro crisi “interne” al blocco sovietico, che mettono in allarme i Paesi dell'Europa occidentale, coinvolti nello stesso periodo nei lavori preparatori della CEDU. Si tratta della costituzione del *Cominform* (settembre 1947), organismo per la gestione politica del blocco sovietico e del *Comecon* (1949), per quella economica; a questi si aggiungono la crisi del blocco di Berlino (giugno 1948) ed il colpo di Stato in Cecoslovacchia (maggio 1948). Pur non avendo effetti diretti ed immediati sulla proprietà privata, questi eventi rendono manifesta la volontà sovietica di attuare i propri piani politico-economici nell'Europa orientale e convincono così i negoziatori della CEDU della necessità di tutelare la proprietà. Per approfondire il contesto storico del periodo, si rimanda a SABBATUCCI, G.; VIDOTTO, V., *Il mondo contemporaneo dal 1848 ad oggi*, Bari, 2010, in particolare pp. 461-465.

¹⁰² BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 56.

¹⁰³ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁴ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 57.

interessi già posseduti¹⁰⁵. Pur apprezzando lo sforzo di sviluppare un'elaborazione che conciliasse la funzione sociale con il divieto di confisca arbitraria, i membri dell'Assemblea consultiva sollevarono ulteriori dubbi sulla proprietà, con particolare riferimento alla questione della confisca¹⁰⁶. Infatti, si temeva che in quest'ultima fossero comprese anche l'imposizione fiscale e misure di regolamentazione dell'uso dei beni e da qui scaturiva la resistenza di alcuni all'introduzione della proprietà nella Convenzione¹⁰⁷. Intanto, il nuovo testo venne inviato all'Assemblea consultiva che, il 25 agosto 1950, adottava la raccomandazione n. 24, con la quale veniva incluso nell'art. 2. par. 12 il diritto di proprietà nella formulazione più recente¹⁰⁸: rispetto alle versioni precedenti, veniva abbandonato il richiamo all'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed il problema della definizione di proprietà era superato introducendo al suo posto il concetto di "rispetto dei beni"¹⁰⁹.

Nel novembre 1950 si svolse a Roma la sesta sessione dei lavori del Comitato dei Ministri, intenzionato a siglare quanto prima il testo finale della CEDU: durante i negoziati, la raccomandazione n. 24 venne sensibilmente messa in discussione, al punto che in mancanza di unanimità i Ministri decisero di posticipare la questione ed inserirla in un apposito protocollo addizionale, istituendo a tal fine un Comitato *ad hoc* di esperti, atto a redigere una formulazione del diritto di proprietà che tenesse in considerazione gli orientamenti generali e gli emendamenti emersi dai lavori sia della Commissione per gli affari giuridici ed

¹⁰⁵ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 33. Come precisa BARIATTI, S., *op. cit.*, p. 218, la versione inglese inizialmente sottoposta all'Assemblea consultiva prevedeva «all individuals and corporate bodies are entitled to respect for their property. Such property shall not be liable to arbitrary confiscation. This shall not, however, in any way prejudice the right of the different States to enact such laws as may be necessary to ensure the use of this property for the public good», mentre dopo la modifica risultava «all individuals and corporate bodies are entitled to the *peaceful enjoyment of his possession*» (in corsivo la parte modificata).

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 34.

¹⁰⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà.*, cit., p. 104.

¹⁰⁸ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 34.

¹⁰⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà.*, cit., p. 15.

amministrativi, sia dell'Assemblea consultiva¹¹⁰; il Comitato dei Ministri si impegnava così a proseguire i negoziati e a stipulare il successivo accordo sulla proprietà¹¹¹. Così, il 4 novembre 1950 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali veniva aperta alla firma degli Stati membri, per entrare in vigore il 3 settembre 1953, ma senza che si facesse riferimento al diritto di proprietà¹¹². La delusione per la mancata inclusione della proprietà nella CEDU trapela chiaramente dalle osservazioni del Segretariato generale del Consiglio d'Europa, che riteneva che le formulazioni elaborate fino a quel momento avessero costituito più delle dichiarazioni di principio e fissava come preconditione per il successo dei negoziati sulla proprietà l'eliminazione dei dubbi preesistenti attraverso una precisa specificazione dei concetti di "proprietà" e "confisca", principali ostacoli dei lavori precedenti¹¹³.

Il Comitato di esperti si riunì per la prima volta nel febbraio 1951, tentando fin da subito di dare una risposta alle questioni rimaste aperte: i nodi più problematici riguardarono proprio la confisca e il tema connesso dell'indennizzo: vennero elaborati, quindi, due nuovi progetti di modifica del testo della Commissione. Quello inglese prevedeva «*Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Cette disposition ne saurait, toutefois, être considérée comme portant atteinte, de quelque manière que ce soit, au droit des Etats d'appliquer les lois qu'ils jugent nécessaires, soit pour l'exercice de la justice ou pour le recouvrement des sommes dues aux titres des impôts ou à un autre titre, soit pour assurer l'acquisition ou la jouissance des biens dans l'intérêt général*» (in corsivo la parte modificata); il progetto belga, invece, «*Toute personne, physique ou morale, a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété, que pour cause d'utilité publique, dans les cas*

¹¹⁰ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 35.

¹¹¹ ALLEN, T., *Compensation for property under the European Convention on Human Rights*, in *Michigan Journal of International Law*, 2007, p. 291.

¹¹² SACCUCCI, A., *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, p. 135.

¹¹³ BARIATTI, S., *op. cit.*, p. 216.

e de la manière établie par la loi et moyennant un juste et préalable indemnité. La peine de la confiscation générale des biens ne peut être établie» (in corsivo la parte modificata)¹¹⁴. Nessuno dei due, tuttavia, venne approvato, così il Comitato di esperti di riunì nuovamente qualche mese più tardi. Nel frattempo, considerato che il termine “confisca” sembrava ancora fuorviante, la Commissione decise di sostituirlo con l’espressione “dans le conditions prévues par la loi” e di demandare la soluzione finale del problema della confisca al Comitato dei Ministri. Con la ripresa dei lavori del Comitato di esperti nell’aprile 1951 emerse l’ipotesi di accettare il testo belga limitando il riferimento all’indennizzo a quello di «indemnité équitable»¹¹⁵. A quest’opzione, tuttavia, si opposero Francia, Gran Bretagna e la Saar, non disposte ad acconsentire ad un principio così generale sull’indennizzo, che non prevedesse eccezioni¹¹⁶. Il Comitato di esperti suggerì di attendere che si creasse consenso unanime sulla formulazione del primo Protocollo addizionale nel suo insieme, prima di sottoporre il testo finale del Protocollo al Comitato dei Ministri. Il Comitato di esperti raggiunse un compromesso solo nel giugno 1951 ed inviò il testo finale al Comitato dei Ministri, che lo approvò all’unanimità il 3 agosto 1951¹¹⁷.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 218.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 219.

¹¹⁶ ALLEN, T., *op. cit.*, p. 292. La presenza autonoma della Saar all’interno del Consiglio d’Europa è da ricondursi al suo peculiare status internazionale a seguito della Seconda guerra mondiale. Alla conclusione del conflitto, riprendendo una proposta avanzata già nel corso della Conferenza interalleata di Teheran (novembre 1943), i Paesi vincitori decisero di privare la Germania sconfitta di alcune regioni fondamentali dal punto di vista economico, così da evitarne il riarmo, e porle sotto il controllo internazionale. Tra queste vi era anche la Saar, che venne gestita quasi totalmente dalla Francia, al punto di riconoscerle lo *status* di Paese autonomo e formare con essa un’unione economica (1948). Quando emerse, però, l’idea di un’integrazione politica ed economica dell’Europa, risultò necessario eliminare ogni dissidio tra i Paesi, inclusa la questione della Saar. Dal punto di vista economico, essa fu superata con il cd. Piano Schuman (1950) e con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (1952), che sottoponevano ad un’unica autorità la produzione carbosiderurgica europea. Sotto l’aspetto politico, invece, fu necessario attendere il 1957, quando entrò in vigore un trattato concluso tra Francia e Repubblica federale tedesca, con il quale la Saar tornava sotto sovranità tedesca. (DI NOLFO, E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, 2015, p. 502, 791, 803)

¹¹⁷ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 36.

Dopo una serie di emendamenti, presentati nell'Assemblea consultiva e tutti respinti, il testo del Protocollo addizionale n. 1 venne definitivamente firmato il 20 marzo 1952¹¹⁸. In particolare, l'art. 1 prevede: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di 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»¹¹⁹. Il Protocollo n. 1 fu firmato da 14 Stati membri ed entrò in vigore il 18 maggio 1954; anche l'Italia rientra tra i Paesi firmatari e la sua ratifica ed entrata in vigore risalgono al 26 ottobre 1955, a seguito della legge di autorizzazione n. 848, del 4 agosto 1955. La Svizzera ed il Principato di Monaco l'hanno firmato ma non ratificato¹²⁰. Alcuni Stati vi hanno apposto delle riserve, come ad esempio il Portogallo, che condiziona l'applicazione del Protocollo n. 1 al rispetto dell'art. 82 della Costituzione, che disciplina i casi di espropriazione senza indennizzo¹²¹.

Nella sua formulazione finale, il diritto di proprietà nella CEDU si configura come un compromesso tra tutte le difficoltà emerse nel corso dei negoziati, per cui si è resa necessaria, più che una sua precisa definizione, che avrebbe certamente lasciato insoddisfatto più di qualche Stato, una dichiarazione di principio dal «contenuto edulcorato», per permettere l'inserimento del principio della funzione sociale¹²². Quindi, la natura compromissoria della proprietà nella CEDU emerge dal fatto

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹¹⁹ *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 1950.

¹²⁰ SACCUCCI, A., *op. cit.*, p. 144. Attualmente, il Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU è stato ratificato da 45 Paesi su 47 membri totali del Consiglio d'Europa. L'ultimo Paese ad aver ratificato il Protocollo n. 1 è il Principato di Andorra, in data 06-05-2008. Invece, la Svizzera l'ha firmato il 19-05-1976 e il Principato di Monaco il 05-10-2004.

¹²¹ BARIATTI, S., *op. cit.*, p. 220.

¹²² PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 13.

che, anziché regolare ogni tipo di ingerenza possibile, l'art. 1 fornisce uno standard minimo di tutela, al quale devono conformarsi tutte le Parti contraenti¹²³. Inoltre, l'articolo apporta una novità rilevante: dato il carattere vincolante della CEDU nonché il sistema di tutela effettiva previsto, «istituisce un controllo internazionale istituzionalizzato in un settore che fino ad allora faceva parte della competenza interna degli Stati membri», tentando al contempo di estendere anche ai cittadini le norme di diritto internazionale in materia di beni appartenenti a stranieri¹²⁴.

Concludendo, i lavori preparatori del Protocollo addizionale n. 1 hanno fortemente risentito del contesto storico che si stava contestualmente affermando: ne è scaturito un dibattito non solo tra posizioni politiche, ma anche tra tradizioni giuridiche e concezioni socio-economiche, durante il quale sono emersi numerosi temi di dissenso¹²⁵. Le questioni più spinose riguardavano lo status del diritto di proprietà e la definizione precisa del suo contenuto. Per non provocare ulteriori ritardi nella stipula della CEDU, gli Stati membri decisero, pertanto, di escluderlo dalla Convenzione, ma un istituto di tale importanza non poteva certamente restare escluso: da qui, l'elaborazione del Protocollo addizionale n. 1, che è riuscito per primo a disciplinare su un tema sul quale altri atti contemporanei hanno fallito, come i Patti ONU del 1966.

1.3.1 La nozione di “proprietà” nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Con l'approvazione del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, vengono annoverati tra i diritti tutelati nel quadro della CEDU tre nuovi diritti: il diritto alla proprietà (art. 1), il diritto all'istruzione (art. 2) ed il diritto alle libere elezioni (art. 3). Il primo di essi, inoltre, ha la

¹²³ MANDÒ, G., *La tutela della proprietà nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Umani in Italia*, 2014, p. 2, reperibile on line.

¹²⁴ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 2.

¹²⁵ VAN BANNING, T., *op. cit.*, p. 39.

peculiarità di essere l'unica norma a tutela di un diritto patrimoniale, cioè di carattere economico, inclusa in una Convenzione focalizzata sui diritti civili¹²⁶.

Per quanto concerne il contenuto della proprietà, l'assenza di una sua definizione precisa potrebbe far desumere che la CEDU si avvalga delle nozioni elaborate dai singoli ordinamenti nazionali, lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri¹²⁷. In realtà non è così perché, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è andata affermandosi una nozione autonoma di "proprietà", cioè la norma viene interpretata in base ai principi su cui si basa l'intera CEDU: viene così elaborata un'interpretazione uniforme per tutti i Paesi aderenti e viene assicurato, inoltre, il c.d. effetto utile, che garantisce che, in caso di due possibili interpretazioni della stessa norma, venga preferita quella che permette di realizzare l'obiettivo previsto dalla stessa¹²⁸. Il diritto di proprietà, tuttavia, non rappresenta l'unico caso di ricorso ad una nozione autonoma da parte della Corte di Strasburgo: in questa categoria rientrano, tra gli altri, i concetti di "pena" (art.7 CEDU), "materia penale" (art.6 par.1 CEDU) e di "diritti ed obblighi a carattere civile" (art.6 par.1 CEDU)¹²⁹. Avvalendosi di una nozione autonoma, la Corte di Strasburgo si pone come una «collective supranational voice of reason and morality»¹³⁰ in quanto evita che gli Stati convenuti si sottraggano agli obblighi derivanti dalla CEDU richiamando le proprie leggi interne¹³¹. La peculiarità della nozione autonoma di proprietà è che, anziché determinare le caratteristiche del rapporto di proprietà, quest'ultimo concetto viene associato a quello di "bene", ovvero gli organi di

¹²⁶ RAMACCIONI, G., *La tutela multilivello del diritto di proprietà: profili strutturali e funzionali nella vicenda della occupazione acquisitiva*, Torino, 2013, p. 94.

¹²⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 16.

¹²⁸ CONTI, R., *op. cit.*, p. 225. Il carattere autonomo dell'interpretazione della proprietà è stato confermato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-05-2002, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia* e dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-11-2000, ricorso n. 25701/94, *ex Re di Grecia c. Grecia*.

¹²⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 35.

¹³⁰ BENVENISTI, E., *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999, p. 852.

¹³¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 37.

Strasburgo, nella decisione se applicare l'art. 1 del Protocollo n. 1, valutano l'eventuale esistenza di un bene, come inteso dall'articolo: ne consegue che anche la nozione di bene ha portata autonoma¹³².

La natura autonoma della nozione di proprietà determina importanti conseguenze per l'applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1: innanzitutto, risulta irrilevante ai fini dell'invocazione della tutela che il singolo ricorrente, che presume una violazione del proprio diritto di proprietà, sia formalmente titolare di tale diritto secondo l'ordinamento interno¹³³. La Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in questo senso nel caso *Matos e Silva c. Portogallo*, inerente la dubbia titolarità di alcuni terreni da parte del ricorrente, che ne lamentava la violazione da parte del governo, il quale intendeva aprire un parco naturale sugli stessi terreni¹³⁴. Un ulteriore effetto della nozione autonoma è la continua e graduale estensione del concetto di proprietà e delle fattispecie tutelate dalla CEDU, così che la mancanza di una definizione puntuale diviene un punto di forza del diritto, che permette agli organi di Strasburgo di adeguare la propria giurisprudenza all'evoluzione delle esigenze umane¹³⁵ e di assicurare al contempo che «the Convention is a living instrument which [...] must be interpreted in the light of the present-day conditions»¹³⁶. Come già anticipato, la nozione autonoma di proprietà è connessa alla prova dell'esistenza di un bene e questa valutazione si basa sulla soddisfazione di due condizioni, che possono essere intese come due criteri definitori della proprietà. Il primo è l'uso della proprietà,

¹³² *Ibidem*, p. 33. Per un'analisi più approfondita dei beni tutelati, si rimanda al paragrafo successivo.

¹³³ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 792.

¹³⁴ Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-09-1996, *Matos e Silva e altri c. Portogallo*, par. 75, la Corte ha ritenuto «qu'il ne lui appartient pas de trancher la question de savoir s'il y a ou non le droit de propriété au niveau interne. [...] Dans la présente affaire, les droits incontestés des requérantes pendant près d'un siècle sur les terrains litigieux et les profits qu'elles tirent de leur exploitation peuvent passer pour des biens aux fins de l'article 1».

¹³⁵ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 81.

¹³⁶ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-04-1978, ricorso n. 5856/72, *Tyrer c. Regno Unito*, par. 31.

ovvero la possibilità di godere di un bene in conformità al suo scopo¹³⁷. Il secondo requisito è invece la capacità di disporre della proprietà: ciò significa che non assume alcuna valenza il tipo di rapporto intercorrente tra il proprietario ed il bene (ad esempio: proprietà a pieno titolo, locazione, vendita, usufrutto), bensì la trasferibilità economica del bene¹³⁸, anche se parte della dottrina ritiene quest'ultima una condizione accessoria e non essenziale¹³⁹.

Infine, soffermandosi sull'interpretazione della norma, si è visto come in un primo momento lo scopo del diritto di proprietà fosse quello di tutelare dalle misure di confisca arbitraria dello Stato; questo obiettivo, tuttavia, è stato gradualmente ampliato anche ad altri tipi di ingerenza, come si evince dalla formulazione finale dell'art. 1 del Protocollo n. 1¹⁴⁰. L'estensione dello scopo e dell'ambito di applicazione della norma in analisi ha influenzato necessariamente anche la sua interpretazione: infatti, fino agli anni Settanta prevaleva una lettura "restrittiva", basata su un'interpretazione letterale che di fatto avvantaggiava lo Stato, poiché il diritto di proprietà era considerato impregiudicato «tutte le volte che non fosse contestata la qualità formale del proprietario, pur se questi risultava privato *aliunde* della proprietà di un bene»¹⁴¹. In questo modo, tuttavia, risultava inapplicabile il principio dell'effetto utile, tanto che gli organi di Strasburgo, non opponendosi a nessun atto ablatorio, sembravano considerarli insindacabili: a conferma di ciò è il fatto che fino agli anni

¹³⁷ SERMET, L., *The European Convention on Human Rights and property rights*, Strasbourg, 1998, p. 17. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-05-1985, ricorso n. 10503/83, *Kleine Staarman c. Paesi Bassi*, par. 162, la Corte ha ritenuto di poter considerare come bene il diritto alla pensione solo nel caso in cui il ricorrente avesse potuto dimostrare di esercitare un diritto esclusivo ed "identificabile" su un capitale comune, come ad esempio un fondo pensionistico.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 19. Il secondo criterio è stato confermato dalla Corte nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-06-1979, ricorso n. 6833/74, *Marckx c. Belgio*, par. 63.

¹³⁹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 68.

¹⁴⁰ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *The right to property under the European Convention of Human Rights: a guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, 2007, p. 5, reperibile on line.

¹⁴¹ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 95.

Ottanta non vi sono ricorsi che attestino la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1¹⁴².

Tale orientamento viene gradualmente superato mediante l'opera di estensione dell'ambito di applicazione del diritto, favorendo così l'affermarsi, a partire dagli anni Ottanta, di una lettura "estensiva", di più ampio respiro: ad essere maggiormente tutelati sono ora i singoli individui perché gli organi di Strasburgo esercitano un'azione di controllo più incisivo sulla discrezionalità degli Stati nel porre in essere misure che inficiano la proprietà privata¹⁴³. Pur affermando ufficialmente il rispetto del margine di apprezzamento statale, la Corte di Strasburgo era chiamata a verificare la conformità alla CEDU delle misure ablativa e limitative dei Paesi membri, riservandosi una sorta di giudizio di liceità: la nuova interpretazione è così ampia da aver fatto pensare ad un richiamo alla formula del *substantive due process*, che indica la possibilità di riservare particolare tutela a determinati diritti dalle ingerenze statali in ragione del carattere fondamentale di tali diritti (in questo caso, quello di proprietà)¹⁴⁴. Pertanto, questo nuovo approccio, oltre a fornire un maggior grado di tutela, concorrerebbe anche alla risoluzione in senso positivo del dibattito sul riconoscimento della proprietà come diritto fondamentale. Il caso che ha fatto da apripista all'interpretazione più ampia è la sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, in cui la Corte ha condannato la Svezia per un vincolo espropriativo, rinnovato per più di vent'anni, sui beni dei ricorrenti, che era assimilabile ad un'espropriazione di fatto: il diritto al rispetto dei beni risultava violato, sebbene i ricorrenti non fossero mai stati formalmente privati delle loro proprietà, poiché diminuiva sensibilmente la disponibilità dei beni in causa¹⁴⁵. Dal quadro appena descritto, la nuova concezione di

¹⁴² CONDORELLI, L., *Il Protocollo rivisitato*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 264.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 265.

¹⁴⁴ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 98. La giurisprudenza citata fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-09-1982, ricorsi n. 7151/75/1892 e 7152/75/1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*. A dimostrazione della consapevolezza della novità

proprietà appare piuttosto “individualistica”, ma occorre fare alcune precisazioni, per evitare dubbi fuorvianti. Se è vero che la tutela offerta alla proprietà privata rispetto ad ogni forma di ingerenza è maggiore rispetto all’ipotesi originale di sola confisca arbitraria, è altrettanto pacifico che gli organi di Strasburgo sono chiamati ad un’operazione di contemperamento di interessi, quindi il ricorso alla Corte non deve intendersi come necessariamente sbilanciato a priori a sfavore dello Stato¹⁴⁶.

In conclusione, per completare l’analisi sull’interpretazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1, è opportuno fare un breve accenno agli aspetti problematici circa le due versioni ufficiali (quella inglese e quella francese) della norma, per la presenza di alcune ambiguità terminologiche: non vi è totale corrispondenza tra le due, in quanto nel primo comma il testo francese parla di “respect de ses biens”, mentre quello inglese di “peaceful enjoyment of his possession”¹⁴⁷. Parimenti, la formulazione francese si riferisce alla “proprietà” solo nella seconda frase del primo comma, mentre nel resto della disposizione usa il concetto di “bene”; quella inglese, invece, utilizza “property” nel primo comma e “possession” nel secondo. Tali ambiguità rendono più complessa l’opera di interpretazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1, complicando l’individuazione delle fattispecie alle quali fare riferimento¹⁴⁸.

1.4 I beni e gli interessi tutelati dall’art. 1 del Protocollo n. 1

Alla luce dell’analisi della nozione di proprietà nella CEDU, caratterizzata dalla portata autonoma, è possibile affermare che il concetto di bene che ne consegue (anch’esso autonomo) sta ad indicare

dell’orientamento, rileva il fatto che la decisione della Corte fu presa con dieci voti a favore e nove contrari.

¹⁴⁶ MANDÒ, G., *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 8.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 9.

l'oggetto del diritto, cioè tutte le situazioni giuridiche comprese nell'ambito dei rapporti obbligatori e il suo significato prescinde, quindi, dalle categorie civilistiche classiche, giungendo ad includere ogni diritto patrimoniale¹⁴⁹.

Nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, pur non riconoscendo esplicitamente il diritto alla proprietà, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che l'espressione "rispetto dei beni" sia da considerarsi equivalente al diritto di proprietà, come affermato nel caso *Marckx c. Belgio*, ritenendo che «en reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 garantit en substance le droit de propriété. Les mots *biens, propriété, usage des bien*, en anglais *possession et use of property*, le donnent nettement à penser; de leur côté les travaux préparatoires les confirment sans équivoque : les rédacteurs n'ont cessé de parler de 'droit de propriété' pour designer la matière des projets successifs d'où est sorti l'actuel article 1»¹⁵⁰. Inoltre, l'equiparazione tra bene e proprietà non è frutto di un'interpretazione originale della Corte di Strasburgo, ma riprende un orientamento inaugurato già dalla Corte permanente di giustizia internazionale, che nel caso *Oscar Chinn Regno Unito c. Belgio* ha sostenuto che «the Court, though not failing to recognize the change that had come over Mr Chinn's financial position [...] is unable to see in his original position – which was characterized by the possession of customers and the possibility of making a profit – anything in the nature of a genuine vested right»¹⁵¹.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, esso tutela non solo i beni reali, ma anche gli interessi derivanti da rapporti economici e valori patrimoniali sui quali il

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 47.

¹⁵⁰ Sentenza *Marckx c. Belgio*, cit., par. 63 (cors.agg.). Nello stesso senso, già nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-12-1976, ricorso n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*, par. 62, la Corte di Strasburgo aveva avuto modo di chiarire che l'espressione "deprived of his possession" indica la privazione della proprietà.

¹⁵¹ SERMET, L., *op. cit.*, p. 11. Il caso al quale si fa riferimento è la sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale, 12-12-1934, causa n. 63, serie A/B, *Oscar Chinn Regno Unito c. Belgio*.

ricorrente nutre una aspettativa legittima¹⁵². Infatti, considerato il carattere autonomo della nozione di bene, il diritto di proprietà come inteso nella CEDU giunge a tutelare un numero più ampio di fattispecie rispetto al diritto internazionale ed al diritto interno, dai quali assume un significato autonomo¹⁵³. Tuttavia, la mancanza di una nozione di proprietà ben definita comporta due ordini di problemi, legati all'individuazione dei criteri in base ai quali si può parlare di "bene", passibile di tutela ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 e al ruolo centrale della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, in particolare della Corte.

I criteri discriminatori per l'eventuale applicazione della tutela della proprietà prevista dalla CEDU, in base ai quali la Corte valuta se vi è l'esistenza di un bene, sono principalmente due. Il primo di essi è la natura patrimoniale del bene o interesse oggetto del reclamo da parte del ricorrente, superando sia la «netta distinzione tra titolarità di un diritto *stricto sensu* e semplice interesse patrimoniale»¹⁵⁴ sia il sistema tradizionale di tutela della proprietà, focalizzato su una nozione precisa di bene e su una serie di condizioni a tutela del proprietario¹⁵⁵. Sempre legato a questo primo criterio, dalle sentenze più recenti è emerso come ulteriore criterio anche il «riconoscimento di fatto dell'interesse patrimoniale del singolo», che subentra per omissione dello Stato, nella misura in cui accetta passivamente una determinata situazione illecita senza agire per tempo: di conseguenza, la tutela della proprietà prevista dalla CEDU viene estesa a beni ed interessi patrimoniali maturati in contrasto con le norme interne¹⁵⁶. In riferimento a questo primo criterio,

¹⁵² RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 104. Per la teoria dell'aspettativa legittima, si rimanda al paragrafo successivo.

¹⁵³ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 60.

¹⁵⁴ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 794.

¹⁵⁵ MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 315.

¹⁵⁶ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., pp. 794-795. Questo orientamento è emerso sia dalla sentenza, della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-06-2002, ricorso n. 48939, *Öneriyildiz c. Turchia*, confermato dalla sentenza della Grande Camera, 30-11-2004, ricorso n.48939/99, in cui la Corte ha ritenuto che il ricorrente avesse acquisito un diritto patrimoniale sostanziale su un capanno abusivo nei pressi di una discarica a fronte della negligenza delle autorità¹⁵⁶, sia dalla sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., in cui il mancato esercizio del diritto di prelazione da parte del Governo italiano ha determinato lo sviluppo di un interesse del ricorrente su un'opera d'arte, acquistata in

nel caso *Malhous c. Repubblica Ceca*, la Corte ha tentato di delimitare l'ambito di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, precisando che «“possession” can be existing possession [...] 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 the way of contrast, the hope of recognition of the survival of an old property right which has not been impossible to exercise effectively cannot be considered as a “possession” within the meaning of article 1 of Protocol no.1»¹⁵⁷. Da tale definizione si può evincere l'esistenza di tre tipi di beni tutelati secondo il criterio del valore patrimoniale. Innanzitutto, la categoria della *actio in rem* (o *vindicatio*), locuzione che nel diritto romano indica ogni azione a tutela di un diritto reale, che comporta un c.d. diritto di seguito sulla cosa: si tratta, per esempio, del diritto di proprietà su beni tangibili ed intangibili, del diritto all'uso di un bene, quindi della vendita, dell'usufrutto¹⁵⁸. Inoltre, la CEDU estende il diritto di proprietà anche all'*actio in personam* (o *conditio*), volta alla tutela dei diritti relativi derivanti da obbligazioni, cioè dei diritti nei confronti della controparte di un rapporto obbligatorio¹⁵⁹; tali diritti possono essere il frutto di un rapporto tra privati¹⁶⁰ o tra un soggetto privato ed un ente pubblico¹⁶¹. Ciò significa che gli interessi economici che scaturiscono da un rapporto tra due

violazione della legge italiana vigente¹⁵⁶. Lo stesso si può dire per la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-02-2008, ricorso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio* circa la titolarità di una casa di villeggiatura costruita su un terreno, sottoposto a vincolo di inedificabilità.

¹⁵⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-12-2000, ricorso n. 33071/96, *Malhous c. Repubblica Ceca*, rapporto 2000-XII, p. 533.

¹⁵⁸ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 74. Nella sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 13-12-1984, ricorso n. 10741/84, *S. c. Regno Unito*, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che «a property right limited to the benefit of a restrictive covenant and receipt of an annual rent is a “possession” ».

¹⁵⁹ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 75.

¹⁶⁰ Nella sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 26-05-1967, ricorso n. 21861/03, *X. c. Regno Unito*, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto come bene passibile di tutela secondo la CEDU le azioni di una società.

¹⁶¹ Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-07-1989, ricorso n. 10873/84, *Tre Traktören Aktiebolag c. Svezia*, par. 53, la licenza di servire alcolici è stata considerata un bene. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-07-1989, ricorso n. 10873/84, *Tre Traktören Aktiebolag c. Svezia*, par. 53.

soggetti, a prescindere dalla natura di questi ultimi, rappresentano una proprietà¹⁶². L'ultima fattispecie meritevole di tutela vista l'utilità patrimoniale è quella della proprietà intellettuale, nella quale rientrano i diritti d'autore, i brevetti, i marchi, i disegni industriali, le informazioni segrete e le indicazioni geografiche¹⁶³. Sebbene non esplicitamente contemplata nell'art.1 del Protocollo n 1, la proprietà intellettuale gode della tutela prevista dal suddetto articolo a partire dal *caso Anheuser c. Portogallo*, ritenendo che «article 1 of Protocol no.1 is applicable to intellectual property as such»¹⁶⁴. A completamento della riflessione sul primo criterio, è utile richiamare l'idea di tutela tripartita dei diritti patrimoniali nella CEDU, mediante una «protezione “processuale”, per mezzo delle garanzie previste dall'art. 6 della Convenzione (diritto all'equo processo), una protezione “materiale diretta” tramite il diritto al rispetto dei beni, previsto dall'art. 1 del Protocollo n. 1 ed una protezione “materiale indiretta”, che si basa su altri diritti garantiti il cui contenuto può rivestire un aspetto patrimoniale, come ad esempio, il diritto di gestire una stazione radio-televisiva privata, che attiene alla libertà di espressione»¹⁶⁵.

Oltre al criterio del valore patrimoniale, nella valutazione dell'ambito di estensione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 rileva anche un secondo criterio, quello dell'effettività¹⁶⁶: sono tutelati, infatti, solamente beni già posseduti, «concreti ed effettivi»¹⁶⁷, che sono già parte integrante del patrimonio di un soggetto¹⁶⁸. Nel caso *Sequaris c. Belgio*, risoltosi poi con una composizione amichevole, la ricorrente lamentava l'assenza di una via interna di ricorso effettivo per obbligare il Governo

¹⁶² SERMET, L., *op. cit.*, p. 12.

¹⁶³ SCISO, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012, pp. 309-310.

¹⁶⁴ Nel caso considerato, la Corte era chiamata ad esprimersi sulla registrazione di un marchio. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-1977, ricorso n. 73049/01, *Anheuser Busch Inc. c. Portogallo*, par. 72.

¹⁶⁵ DE SALVIA, M., *La giurisprudenza degli organi della Convenzione e i diritti patrimoniali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p.283.

¹⁶⁶ DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione*, cit., p. 234.

¹⁶⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-1980, ricorso n. 6694/74, *Artico c. Italia*, par. 33.

¹⁶⁸ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 60.

al pagamento di 2 milioni di franchi belgi a seguito di una contestazione in materia urbanistica¹⁶⁹. Ne restano invece esclusi i diritti futuri, in quanto incerti, tra i quali il diritto ad acquisire la proprietà¹⁷⁰ e il c.d. lucro cessante, cioè il mancato guadagno derivante da un'attività economica¹⁷¹. Tuttavia, una serie rilevante di eccezioni al principio di effettività, quali l'aspettativa legittima, il diritto alla pensione e il tema delle successioni, ha evidenziato come, dovendo analizzare l'eventuale esistenza di un bene, gli organi di Strasburgo debbano considerare le circostanze del singolo caso specifico, poiché la distinzione tra beni, diritti acquisiti e futuri non è così ovvia¹⁷².

Tra le eccezioni sopracitate, quella inerente le questioni ereditarie emerge già durante i negoziati per il Protocollo n. 1, quando nel corso della terza sessione di lavori dell'Assemblea consultiva venne proposto un emendamento atto a tutelare i beni acquisiti mediante eredità e donazioni; il relatore della Commissione per gli affari giuridici ed amministrativi Teitgen ne chiese però il ritiro, precisando di voler evitare un elenco sulle modalità di acquisto della proprietà, per non escluderne involontariamente alcune¹⁷³. In realtà la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha messo in luce un orientamento ambivalente sul tema: nel caso *Marckx c. Belgio*, la Corte ha escluso dalla tutela dell'art. 1 del Protocollo n. 1 i diritti ancora in fase di formazione, come l'acquisizione di beni per via di successione, salvando però il diritto della madre nubile a disporre per testamento alla figlia naturale¹⁷⁴. Nel caso in questione rilevava un atteggiamento discriminatorio autorizzato dalla legge interna belga nei confronti dei

¹⁶⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14-10-1988, ricorso n. 9676/82, *Sequaris c. Belgio*.

¹⁷⁰ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 7.

¹⁷¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 70. Per esempio, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-11-1983, ricorso n. 8919/80, *Van der Mussele c. Belgio*, la Corte ha negato il riconoscimento come bene dell'obbligo di un cliente insolvente di pagare il proprio avvocato.

¹⁷² Tale raccomandazione è emersa sia dalla sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, cit., par. 60, sia dalla sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., par. 100.

¹⁷³ BARIATTI, S., *op. cit.*, p. 217.

¹⁷⁴ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 793. Sentenza *Marckx c. Belgio*, cit.

figli naturali rispetto a quelli legittimi in materia di successione *ab intestatio*, tale, secondo la ricorrente, da determinare una violazione, oltre che degli artt. 6 ed 8, anche dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Pur non riconoscendo la violazione di quest'ultima norma, la Corte ha ritenuto che vi fosse una violazione del combinato disposto degli artt. 1 e 14 della CEDU perché il regime giuridico belga delle successioni si applicava solo per le madri nubili e non anche per quello coniugate¹⁷⁵.

Un altro tema emblematico rispetto al criterio dell'effettività è relativo alle prestazioni sociali e in particolar modo le pensioni, che possono essere incluse nel sistema di tutela della CEDU a seconda del tipo di sistema pensionistico: infatti, mentre nei sistemi contributivi viene effettivamente riconosciuto il diritto alla pensione (e non ad un ammontare specifico, come precisato dalla Commissione nel caso *Müller c. Austria*¹⁷⁶) qualora il ricorrente riesca a dimostrare la titolarità esclusiva di una parte definita ed identificabile del fondo pensionistico, nei sistemi retributivi o di c.d. solidarietà sociale, l'estensione della tutela alla pensione viene meno in mancanza di prove¹⁷⁷. Generalmente, visto l'impatto economico del tema sulle finanze pubbliche, viene riconosciuto allo Stato un ampio margine di apprezzamento, che incontra come unico limite il rispetto del principio di non discriminazione (art. 14 CEDU)¹⁷⁸ e la Corte di Strasburgo subordina la tutela del diritto alla pensione in base

¹⁷⁵ BALLARINO, T., *La proprietà protetta nel primo Protocollo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 229. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-10-1987, ricorso n. 8695/79, *Inze c. Austria*, invece, la Corte ha sostenuto che la qualità di erede sia un bene meritevole di tutela in base all'art. 1 del Protocollo n. 1. Infine, anche con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-02-2000, ricorso n. 34406/97, *Mazurek c. Francia*, la Corte ha ammesso il figlio adulterino tra i destinatari legittimi dell'eredità, in misura superiore ad un quarto del patrimonio totale, poiché la successione era già aperta.

¹⁷⁶ Sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 01-10-1985, ricorso n. 5849/72, *Müller c. Austria*, confermata dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-2004, ricorso n. 60669/00, *Kjartan Asmundsson c. Islanda*.

¹⁷⁷ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 63. Nella sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 20-07-1971, ricorso n. 4130/69, *X c. Olanda* la Commissione ha negato l'esistenza di un diritto alla pensione del richiedente tutelabile nel quadro dell'art.1 del Protocollo n.1 della CEDU proprio perché non era possibile dimostrarne la titolarità, sostenendo che si trattasse esclusivamente di una aspettativa.

¹⁷⁸ SALES., P., *Property and Human rights: Protection, Expansion and Disruption in Judicial Review*, 2006, p. 144.

all'art. 1 del Protocollo n. 1 all'acquisizione del medesimo diritto da parte del singolo individuo sul piano interno¹⁷⁹. Pertanto, è pacifico affermare che la Corte di Strasburgo, sancendo l'esistenza del diritto alla pensione solo nella misura in cui questo viene considerato un diritto acquisito dall'ordinamento interno, non lo crea *ex novo*, ma va piuttosto a confermare l'orientamento delle leggi interne e tale correlazione tra i due sistemi normativi viene confermata dal caso *Stec c. Regno Unito*¹⁸⁰. Inoltre, sono esclusi dalla tutela della CEDU i casi in cui il diritto ad una prestazione sociale si riferisca ad attività svolte in uno Stato differente dal convenuto¹⁸¹. Accanto ai due criteri sopra citati, Condorelli ha elaborato una visione alternativa, proponendone altri tre ai fini della qualificazione del concetto di bene: deve avere un valore economico, deve costituire un diritto di proprietà acquisito quindi esistente al momento del ricorso ed infine deve rappresentare un oggetto, materiale o immateriale, di natura determinata e chiaramente identificabile¹⁸².

Dall'analisi finora condotta circa i criteri per definire l'ambito di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 risulta che solo il criterio inerente il valore patrimoniale del bene o dell'interesse è ampiamente accettato, mentre sugli altri manca una giurisprudenza costante, come confermano le numerose eccezioni che hanno portato ad estendere il significato di "bene"¹⁸³. Di conseguenza, in assenza di una precisa definizione di concetti come "proprietà" e "bene" nonché di criteri da applicare puntualmente, un ruolo centrale è svolto dalla giurisprudenza degli organi di Strasburgo, ai quali spetta l'opera di "concretizzazione

¹⁷⁹ MANDÒ, G., *op. cit.*, p. 2.

¹⁸⁰ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 7. Nel caso considerato, inoltre, la Corte conferma il superamento della distinzione tra i differenti tipi di sistemi pensionistici, ponendo come unica condizione proprio il previo riconoscimento del diritto alla pensione nella legislazione interna. Sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 06-07-2005, ricorsi n. 65731/01 e 65900/01, *Stec c. Regno Unito*, par. 51 e 54.

¹⁸¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-04-2002, ricorso n. 39802/98, *L.B. c. Austria*.

¹⁸² SIGRON, M., *op. cit.*, p. 78, mentre per le critiche all'impostazione di Condorelli si vedano le pagine 79-81.

¹⁸³ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 64.

pratica” dei due concetti¹⁸⁴ e di ampliamento dei loro significati mediante il ricorso ad una nozione autonoma di entrambi, indipendente e più estesa rispetto agli ordinamenti nazionali¹⁸⁵. Per questo motivo, l’attività di interpretazione della Corte europea dei diritti dell’uomo è assimilabile ad una dilatazione mediante cerchi concentrici della portata della norma sul diritto alla proprietà¹⁸⁶. Tale processo ha portato a includere tra le fattispecie tutelate dall’art. 1 del Protocollo n. 1 le azioni di una società¹⁸⁷, la clientela¹⁸⁸, i debiti e crediti, incluse le imposte¹⁸⁹, l’autorizzazione allo svolgimento di una determinata attività economica¹⁹⁰, le concessioni amministrative¹⁹¹, le licenze di sfruttamento¹⁹², la registrazione di un

¹⁸⁴ BALLARINO, T., *op. cit.*, p. 231.

¹⁸⁵ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 383.

¹⁸⁶ ABRIANI, N., *La proprietà come diritto dell’individuo: tra diritto internazionale, diritto comunitario e disciplina interna*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, p. 2228.

¹⁸⁷ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 94. Con la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 25-07-2002, ricorso n. 48553/99, *Sovtransatvo Holding c. Ungheria*, la Corte ha riconosciuto i titoli azionari come “bene”, precisando però che la tutela dell’art. 1 del Protocollo n. 1 può essere invocata nella misura in cui si supponga una lesione del valore patrimoniale dei titoli del ricorrente e non in caso di conflitto tra azionisti di maggioranza e di minoranza.

¹⁸⁸ BALLARINO, T., *op. cit.*, p. 230. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 26-06-1986, ricorso n. 8543/79, *Van Marle e altri c. Paesi Bassi*, par. 41, i ricorrenti lamentavano un pregiudizio in termini di *accountability* derivante dal loro mancato inserimento nell’albo dei contabili, con ripercussioni negative sui loro profitti futuri per la probabile carenza di clientela; questo orientamento è stato confermato anche dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 24-05-2005, ricorso n. 61302/00, *Buzescu c. Romania*, par. 81.

¹⁸⁹ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e CEDU ed il ruolo del giudice attraverso l’occupazione acquisitiva*, in *Europeanrights.eu*, 2008, p. 13, reperibile on line. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 03-07-2003, ricorso n. 38746/97, *Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia*, la Corte ha fatto rientrare nel concetto di “bene” il rimborso di imposte versato al contribuente in ritardo, considerando l’impatto negativo della mancata disponibilità di somme sulla situazione finanziaria del ricorrente, aggravata dall’incertezza sull’effettivo pagamento dei rimborsi.

¹⁹⁰ A tale riguardo, si vedano la sentenza *Tre Traktören Aktiebolag c. Svezia*, cit., e la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31107/96, *Iatridis c. Grecia*.

¹⁹¹ MANDÒ, G., *op. cit.*, p. 2. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 18-02-1991, ricorso n. 12033/86, *Fredin c. Svezia*, il permesso di estrazione da una cava mineraria è stato annoverato tra i beni meritevoli di tutela da parte della CEDU.

¹⁹² Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 23-10-1995, ricorso n. 8848/80, *Bentham c. Olanda*.

marchio economico¹⁹³ e di brevetti¹⁹⁴, i diritti derivanti da decisioni giudiziarie¹⁹⁵ e gli interessi patrimoniali in generale¹⁹⁶.

In conclusione, grazie al lavoro di interpretazione da parte degli organi di Strasburgo, la giurisprudenza sull'art. 1 del Protocollo n. 1 giunge a tutelare casi estremamente eterogenei, facenti tutti capo al criterio del valore patrimoniale del bene o interesse da proteggere¹⁹⁷. I tratti caratteristici di tale giurisprudenza sono la tendenza ad un incisivo controllo di merito, l'assenza di una precisa nozione di "proprietà" ed il successivo riferimento al concetto di "bene" ed, infine, l'estensione del significato di "bene" tutelabile ai sensi della norma in analisi¹⁹⁸. Questo graduale ampliamento dell'ambito di applicazione della norma, che riflette la percezione della CEDU come "strumento vivente", tentando di adattarla alle nuove esigenze emergenti¹⁹⁹, determina un aumento del numero di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per la presunta violazione del diritto di proprietà, al punto che quest'ultimo risulta essere il quarto diritto della CEDU più violato nel periodo 1959-2015, con riferimento al numero dei ricorsi²⁰⁰.

¹⁹³ Nel già citato caso *Anheuser c. Portogallo*, la registrazione del marchio *Budweiser* è stata annoverata tra i beni meritevoli di tutela secondo la CEDU per il suo «valore economico certo ed importante». Sentenza *Anheuser Busch Inc. c. Portogallo*, cit., par. 78.

¹⁹⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-10-1990, ricorso n. 12633/87, *Smith Kline and French Laboratories Ltd c. Paesi Bassi*.

¹⁹⁵ MANDÒ, G., *op. cit.*, p. 2. Questo orientamento è stato inaugurato a partire dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorso n. 13427/87, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* e confermato recentemente dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-04-2012, ricorso n. 54522/00, *Kotov c. Russia* e dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-09-2013, ricorso n. 43870/04, *De Luca c. Italia*.

¹⁹⁶ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti*, cit., p. 14. Con la sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., la Corte di Strasburgo, estendendo la nozione di bene agli interessi patrimoniali, ha di fatto superato l'approccio seguito nei casi *Van Marle c. Paesi Bassi* e *Van der Mussele c. Belgio* perché ha ritenuto opportuno tutelare non solo i diritti patrimoniali già acquisiti, ma anche «qualsiasi utilità suscettibile di entrare a far parte del patrimonio di un soggetto».

¹⁹⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 65.

¹⁹⁸ PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 781.

¹⁹⁹ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 81.

²⁰⁰ Fino al 2012, l'art. 1 del Protocollo n. 1 era il terzo più violato, con 2693 ricorsi, mentre i primi due riguardavano entrambi l'art. 6 della CEDU, in particolare l'eccessiva

1.4.1 Il principio della *legitimate expectation*

Come già anticipato, la scelta di una nozione autonoma di “proprietà”, alla quale corrisponde quella di “bene”, ha portato gli organi di Strasburgo a tutelare nel quadro dell’art.1 del Protocollo n.1 una vasta eterogeneità di fattispecie, fino ad includervi interessi patrimoniali e beni futuri²⁰¹. Tuttavia, l’opera di interpretazione della norma in analisi è giunta alla sua massima estensione con la dottrina dell’aspettativa legittima (o *legitimate expectation*) che, superando la tradizionale matrice materiale del concetto di bene, inserisce tra i beni meritevoli di garanzia anche i valori patrimoniali non protetti dall’ordinamento interno, ma nei confronti dei quali un soggetto ha maturato «una speranza legittima di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà»²⁰². In questo modo, l’interpretazione autonoma va ad intersecarsi con la dottrina dell’aspettativa legittima nella misura in cui, secondo la Corte, vanno tutelate anche la speranza e quella sorta di dipendenza di un individuo verso la condotta delle autorità pubbliche, a prescindere dall’eventuale esistenza di un diritto soggettivo sul piano interno²⁰³.

Il principio dell’aspettativa legittima trae origine da quello della certezza del diritto, infatti un elemento cruciale nell’applicazione della dottrina è che il ricorrente abbia sviluppato una certa fiducia per l’atto giuridico che porrebbe in essere un diritto di proprietà nei suoi confronti²⁰⁴. La *legitimate expectation*, inoltre, si configura come un’eccezione al principio dell’effettività come criterio definitorio del concetto di “bene”, estendendolo «a quelle situazioni che parrebbero

durata dei processi ed il diritto all’equo processo. Nei tre anni successivi, invece, sono aumentate le violazioni dell’art. 5 sul diritto alla libertà ed alla sicurezza, attualmente in terza posizione, mentre il diritto alla proprietà risulta essere il quarto diritto più violato con 2992 ricorsi.

²⁰¹ SALES., P., *op. cit.*, p. 144.

²⁰² SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 236.

²⁰³ ALLEN, T., *op. cit.*, p. 312.

²⁰⁴ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 95. Secondo l’autore, ciò comporta che se un soggetto confida nella condotta dell’autorità pubblica al momento della stipula di un atto legale, tale autorità deve tenere in considerazione, prima di intraprendere azioni successive, l’eventuale esistenza di un’aspettativa legittima creatasi nella controparte, fintanto che ciò non ostacola la realizzazione dell’interesse generale.

escluse in dipendenza del necessario requisito, già evidenziato, dell'attualità del bene»²⁰⁵. La teorizzazione della dottrina in analisi risale al caso *Pine Valley c. Irlanda*, in cui la Corte di Strasburgo ha riconosciuto come degna di tutela «la circostanza [in cui] il singolo possa ragionevolmente aspettarsi, in virtù di una giurisprudenza consolidata, oppure dello stato della legislazione interna, di veder concretizzato un certo valore patrimoniale»²⁰⁶. A partire dal caso *Kopecky c. Slovacchia*, la Corte ha avuto modo di spiegare più nel dettaglio il concetto di aspettativa legittima, illustrandone le condizioni di applicazione: innanzitutto, il bene oggetto della *legitimate expectation* deve poter essere qualificato come tale secondo l'art. 1 del Protocollo n. 1, vale a dire che il ricorrente deve essere in grado di dimostrare l'esistenza di un diritto esclusivo, consolidato e chiaramente identificabile su un determinato bene²⁰⁷. Un ulteriore presupposto è costituito dal fatto che la speranza del ricorrente di ottenere il godimento effettivo del diritto di proprietà deve basarsi sulla buona fede²⁰⁸. In questo senso, il principio in analisi è stato spesso paragonato a quello del legittimo affidamento, in quanto entrambi mirano a tutelare la situazione soggettiva di buona fede del ricorrente da errori delle autorità pubbliche, come ad esempio comportamenti fraudolenti²⁰⁹. Parimenti, l'aspettativa legittima non va confusa né con l'aspettativa priva di base legale, né con la mera speranza

²⁰⁵ MANDÒ, G., *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁶ PADELLETTI, M., *Commento all'art .1*, cit., p. 794. Il caso riguardava l'atto di urbanizzazione di alcuni terreni, di proprietà del ricorrente ed in seguito dichiarato nullo dalla Corte Suprema irlandese. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che fino alla dichiarazione di nullità della Corte Suprema, il ricorrente nutiva un'aspettativa legittima circa la realizzazione di quanto previsto dall'atto giuridico, a proprio la decisione della Corte Suprema avrebbe violato la suddetta aspettativa. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-11-1991, ricorso n. 12742/87, *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*.

²⁰⁷ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 95. Il caso citato si riferisce alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-09-2004, ricorso n. 44912/98, *Kopecky c. Slovacchia*, par. 47. Inoltre, con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-11-1995, ricorso n. 17849/91, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri. c. Belgio*, inerente il risarcimento danni dovuto a seguito di un incidente aereo causato dalla negligenza dei piloti, la Corte ha riconosciuto come "bene" meritevole di tutela «un credito derivante da responsabilità aquilana».

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 4.

²⁰⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 88.

di ottenere il riconoscimento di un generico diritto di proprietà, dalle quali si distingue per un maggior grado di concretezza²¹⁰. Di conseguenza, il principio della *legitimate expectation* non può essere applicato quando il ricorrente tenti di far sopravvivere un diritto di proprietà non esercitato a lungo²¹¹ e quando rivendichi il riconoscimento del diritto ad acquisire la proprietà²¹²: in entrambi i casi si tratta di una semplice speranza.

Per quanto concerne gli effetti della dottrina in esame, ampliando sensibilmente l'ambito di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, essa giunge a limitare il diritto di proprietà riconosciuto dal diritto interno ad altri soggetti, in particolare allo Stato stesso, così come accade in applicazione del diritto al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU) e del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU), fino quasi ad affermare una serie di valori legati a determinati interessi sociali, inclusa la proprietà, che enfatizzano e rafforzano alcuni aspetti della disciplina giuridica interna della proprietà²¹³. Quindi, se l'art. 8 può confliggere con l'art. 1 del Protocollo n. 1 nel caso in cui un proprietario cerchi di riottenere il terreno sul quale un soggetto terzo ha costruito la propria abitazione, il combinato disposto degli artt. 8 e 14 può, invece, contribuire alla tutela del diritto di proprietà di conviventi omosessuali²¹⁴.

Nonostante il largo ricorso da parte degli organi di Strasburgo alla dottrina dell'aspettativa legittima, essa è stata anche oggetto di alcune valutazioni critiche. Allen ne ha enfatizzato aspetti problematici, ritenendo innanzitutto che non può sussistere un'aspettativa legittima

²¹⁰ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 85.

²¹¹ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 383. A titolo di esempio si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-07-2001, ricorso n. 42527/98, *Principe Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*.

²¹² GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 7. Oltre alla sentenza *Marckx c. Belgio*, cit., si veda anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-12-1979, ricorso n.8410/78, *X. c. Germania*.

²¹³ SALES., P., *op. cit.*, p. 146.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 147. Un esempio di implementazione del diritto di proprietà mediante il combinato disposto degli artt.8 e 14 è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-07-2003, ricorso n. 40016/98, *Karner c. Austria*, con la quale la Corte ha sancito la violazione dell'art.14 della CEDU da parte dell'Austria in quanto alle coppie omosessuali veniva riconosciuto un minor grado di protezione della proprietà.

dell'effettivo godimento del diritto di proprietà qualora tale diritto non sia riconosciuto dal diritto interno; pertanto, il principio in esame indicherebbe soltanto la probabilità di successo del ricorso rispetto ai gradi di giudizio interni²¹⁵. In secondo luogo, l'autore ritiene che, ai fini della tutela preposta dall'art. 1 del Protocollo n. 1, la distinzione tra "bene" ed "aspettativa legittima" non comporti alcun valore aggiunto²¹⁶. Popelier, invece, non solo riconosce all'aspettativa legittima la funzione di ampliamento dell'ambito di applicazione del diritto di proprietà come previsto dalla CEDU, ma ne sottolinea anche il ruolo nella verifica del rispetto del principio di proporzionalità, come mezzo di contrasto dell'arbitrarietà dello Stato: in tale verifica, assumono rilevanza anche altri fattori, quali la prevedibilità del cambio di atteggiamento da parte delle autorità pubbliche, la condotta di entrambe le parti, la chiarezza della situazione giuridica e l'interesse pubblico.²¹⁷

Oltre alle critiche appena analizzate, anche i recenti orientamenti degli organi di Strasburgo sembrano lasciar intendere una nuova interpretazione della dottrina della *legitimate expectation*, focalizzata maggiormente sulla condotta delle autorità statali, più che sulla buona fede delle parti²¹⁸. Nel caso *Beyeler*, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Commissione hanno assunto punti di vista divergenti: mentre quest'ultima, confermando la nullità dell'atto di compravendita, escludeva l'estensione della tutela dell'art. 1 del Protocollo n. 1 poiché, ai fini della sua qualifica come "bene", veniva meno il criterio dell'effettività, la Corte faceva propria la posizione del ricorrente²¹⁹,

²¹⁵ ALLEN, T., *Property and the human rights act 1988*, Oxford, 2005, p. 50.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 57.

²¹⁷ POELIER, P., *Legitimate expectations and the law maker in the Case law of the European Court of Human rights*, in *European human rights law review*, n.10-11, 2006, pp. 16-19.

²¹⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 88.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 90. Il caso riguardava l'acquisto da parte del sig. Beyeler di un quadro, il cui atto di compravendita era viziato dall'omissione delle generalità dell'acquirente effettivo, andando così a violare la legge (italiana) n.1089 del 1939 in materia di tutela dei beni di interesse storico-artistico. Nonostante i vari contatti con le autorità italiane competenti, solo successivamente alla notifica della vendita del quadro alla *Peggy Guggenheim Collection*, il Ministero dei beni culturali esercitava il diritto di prelazione sull'opera, ritenendo nullo il contratto di alienazione originario. Pertanto, Beyeler

ritenuto titolare «d'un intérêt patrimonial reconnu en droit italien, bien que révocable dans certaines conditions»²²⁰. La scelta della Corte è da attribuirsi principalmente all'atteggiamento omissivo delle autorità italiane, le quali, una volta note le credenziali dell'acquirente effettivo, non hanno preso provvedimenti contro il vizio dell'atto che ne sanciva la proprietà²²¹. Tale orientamento della Corte è stato confermato nel caso *Öneryildiz c. Turchia*, nel quale ha riconosciuto il ricorrente come titolare di un interesse patrimoniale sostanziale su una "baracca" abusiva, visto il suo uso continuato da parte del ricorrente, senza che vi fosse alcuna reazione delle autorità pubbliche e del proprietario del terreno²²². Pertanto, nella valutazione dell'applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, un ruolo sempre più determinante pare spettare all'eventuale tolleranza dello Stato verso comportamenti illegittimi, che però hanno fatto supporre l'esistenza di un "interesse patrimoniale sostanziale", a prescindere quindi dalla buona fede, elemento caratterizzante dell'aspettativa legittima²²³.

In conclusione, il diritto di proprietà come previsto nella CEDU va a tutelare, grazie al carattere autonomo della nozione ed all'interpretazione estensiva, non solo i diritti acquisiti, ma anche la proprietà derivante dall'aspettativa legittima e gli interessi patrimoniali sostanziali²²⁴.

1.5 La struttura dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU

La disciplina della proprietà nella CEDU non viene affidata ad un'unica norma, bensì a tre distinte, ma connesse dalla stessa *ratio* e quindi raggruppate in un solo articolo²²⁵. Tale tripartizione è emersa

faceva ricorso agli organi di Strasburgo, ritenendosi vittima di un'espropriazione illegittima. Sentenza *Beyeler c. Italia*, cit.

²²⁰ Sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., par. 105.

²²¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 91.

²²² Sentenza *Öneryildiz c. Turchia*, cit.

²²³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 92.

²²⁴ SERMET, L., *op. cit.*, p. 17.

²²⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 106.

esplicitamente per la prima volta con il caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* che, oltre a rappresentare la prima condanna da parte della Corte di uno Stato per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, ne costituisce un importante strumento di interpretazione²²⁶. La prima disposizione sancisce il diritto al rispetto dei beni facenti parte della proprietà privata, ha carattere generale ed è contenuta nel primo periodo del primo comma dell'articolo; la seconda concerne, invece, le ipotesi e le condizioni alle quali è ammessa la privazione della proprietà e corrisponde al secondo periodo del primo comma; infine, la terza riguarda il diritto dello Stato a disciplinare l'uso dei beni ai fini della pubblica utilità e figura nel primo periodo del secondo comma²²⁷. Queste tre norme possono essere considerate come principi fondamentali, assunti inscindibili sulla proprietà²²⁸ che a loro volta, grazie alla giurisprudenza degli organi di Strasburgo, hanno portato all'elaborazione di quattro principi basilari sulla proprietà nella CEDU: la Convenzione non garantisce il diritto ad acquisire la proprietà; la qualificazione del bene è un elemento imprescindibile per l'applicazione della garanzia dell'art. 1 del Protocollo n.1; la privazione è un atto istantaneo, provvisorio; gli Stati contraenti non sono obbligati a restituire le proprietà trasferite in loro favore prima che avessero ratificato la CEDU²²⁹.

La singolare struttura dell'articolo in esame ha avuto effetti sia positivi che negativi perché, se da un lato ha permesso di disciplinare settori non regolati dal diritto internazionale (come il controllo dell'uso dei beni), limitando così l'ampia libertà dello Stato, dall'altro ne ha reso

²²⁶ BALLARINO, T., *op. cit.*, p. 222. Nella sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, par. 61, la Corte ha precisato che «that Article comprises three distinct rules. The first rule, which is of a general nature, enounces the principles of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possession and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognizes that States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph». Tale approccio tripartito è stato confermato dalla Corte nella sentenza *Iatridis c. Grecia*, cit.

²²⁷ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 65.

²²⁸ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 9.

²²⁹ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 39.

più complessa un'applicazione uniforme²³⁰, così che è pacifico chiedersi se ciò comporti principi regolatori differenti oppure se le norme facciano capo ad una disciplina unitaria²³¹. Tale dubbio è stato risolto palesando il tipo di rapporto che intercorre tra le tre parti dell'articolo. Sviluppando ulteriormente il riferimento alla struttura della norma evidenziato nel caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, con le sentenze *James c. Regno Unito* e *Lithgow c. Regno Unito* la Corte ha sottolineato che la seconda e la terza norma rappresentano esempi particolari della prima e vanno quindi interpretate alla luce del principio generale del rispetto dei beni²³². Inoltre, la teoria del giusto equilibrio, che contraddistingue l'art. 1 del Protocollo n. 1 nel suo insieme, presuppone la realizzazione di un interesse generale: di conseguenza, il riferimento ai concetti di "pubblica utilità" nella seconda norma e di "interesse generale" nella terza norma implicano che lo scopo di pubblica utilità deve essere perseguito anche nel rispetto dei beni²³³. Vista l'interrelazione tra le varie parti del diritto di proprietà come garantito dalla CEDU, gli organi di Strasburgo, quando sono chiamati a valutarne l'eventuale violazione, analizzano prima se la circostanza del ricorso può rientrare nelle categorie di privazione o regolamentazione dell'uso dei beni e, solo in caso negativo, se vi siano ingerenze nel pacifico godimento dei beni²³⁴. In particolare, assumono rilevanza tre condizioni: la serietà del pregiudizio, l'incertezza sulla sorte dei beni e la conseguente precarietà del diritto di proprietà²³⁵.

²³⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 275.

²³¹ *Ibidem*, p. 164.

²³² DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione*, cit., p. 234. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 21-02-1986, ricorso n. 8793/79, *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, par. 37 la Corte ha chiarito che «la deuxième et a troisième normes ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.» L'altro caso citato è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-07-1986, ricorsi n. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, *Lithgow e altri c. Regno Unito*.

²³³ ZAGREBELSKY, V.; DE SALVIA, M., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III, Milano, 2006, p. 794.

²³⁴ SIGRON, M., *op. cit.*, p. 39.

²³⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 149.

Per meglio comprendere i contenuti specifici delle tre norme che compongono l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, nonché il tipo di relazione che intercorre tra di esse, è ora opportuno analizzarle singolarmente.

1.5.1 Il rispetto dei beni

La prima norma costitutiva del diritto di proprietà, prevista dal primo periodo del primo comma, recita «*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni*» (cors. agg.). Si tratta di una disposizione di natura generale, in quanto include ogni situazione determinante un'ingerenza con il diritto alla proprietà privata, quindi un pregiudizio alla disponibilità del bene, ma al contempo non ascrivibile alla fattispecie né della privazione né della regolamentazione della proprietà²³⁶. Inoltre, come già analizzato, tutelando il diritto al rispetto dei beni, di fatto garantisce il diritto di proprietà²³⁷.

L'interpretazione di questa prima norma non è sempre stata condivisa, piuttosto ha rappresentato un motivo di disaccordo tra la Commissione e la Corte di Strasburgo: mentre per quest'ultima il principio del rispetto dei beni non godeva di autonomia propria, costituendo esclusivamente un'introduzione agli altri due, la Commissione le attribuiva un contenuto concreto in quanto garante di un diritto reale²³⁸. In realtà, entrambe le interpretazioni sono corrette poiché la norma in esame ha una duplice valenza, andando ad operare sia come «criterio generale d'interpretazione» sia come «norma autonoma»: infatti, sotto il primo profilo, le altre due regole fungono da corollari alla prima e vanno interpretate in base a quest'ultima, invece sotto il secondo profilo ha a tutti gli effetti carattere autonomo, ma al contempo residuale

²³⁶ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 11.

²³⁷ FASINO, R., *Il diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Corte e della Commissione: 1986-1988*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 62.

²³⁸ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 13.

poiché viene definita per esclusione²³⁹. In ragione di tale doppia funzione, la disposizione viene spesso definita come «norma di chiusura»²⁴⁰, ad indicare con questa locuzione il fatto che essa disciplina le c.d. interferenze atipiche, cioè quelle da analizzarsi in base ai due principi generali del rispetto dei beni e del giusto equilibrio, perché estranee alle altre due norme²⁴¹.

A causa della natura residuale della prima norma dell'art. 1 del Protocollo n. 1, essa trova un'applicazione limitata poiché le violazioni delle altre due norme sono più numerose, data l'interpretazione più ampia che viene loro attribuita²⁴², tuttavia non mancano i riferimenti giurisprudenziali per le violazioni del principio del rispetto dei beni. Sono stati considerati nel quadro della prima disposizione il caso *Solodyuk c. Russia*, inerente il pagamento della pensione che non considerava l'alto tasso di inflazione²⁴³, il caso *Jokela c. Finlandia*, avente ad oggetto il calcolo dell'indennizzo per un atto di espropriazione avvenuto ad un valore diverso rispetto a quello per il calcolo delle imposte²⁴⁴ ed infine il caso *Mellacher c. Austria*²⁴⁵.

Infine, è opportuno un breve accenno alla relazione con le altre due parti dell'articolo. Con riferimento alle prime due, nonostante la nozione autonoma di “bene” sembri lasciar intendere la possibilità di applicare

²³⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 145.

²⁴⁰ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 92. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-12-1996, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*, par. 63, si è precisato che una limitazione del godimento del bene può essere provocata anche da un ostacolo che solo casualmente impedisce l'accesso al bene, riducendone la disponibilità. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-12-1996, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*, par. 63.

²⁴¹ FASINO, R., *op. cit.*, p. 64. Per la giurisprudenza di riferimento, si vedano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-04-1987, ricorso n. 9616/81, *Erkner e Hofauer c. Austria* e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-04-1987, ricorso n. 9816/82, *Poiss c. Austria*.

²⁴² GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 11.

²⁴³ *Ibidem*, p. 12. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-07-2005, ricorso n. 67099/01, *Solodyuk c. Russia*.

²⁴⁴ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 809. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 21-05-2002, ricorso n. 28856/95, *Jokela c. Finlandia*.

²⁴⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 153. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-12-1989, ricorsi n. 10522/82, 11011/84 e 11070/84, *Mellacher c. Austria*.

indistintamente una delle tre norme sull'ingerenza della proprietà, la giurisprudenza ha invece provveduto a distinguerle, ma solo raramente ha qualificato come privazione della proprietà i casi contestati. Per distinguere le ipotesi di ingerenza (prima norma) da quelle di privazione della proprietà (seconda norma), assumono rilievo non solo le caratteristiche del provvedimento e gli effetti dell'ingerenza²⁴⁶, ma anche la posizione giuridica del ricorrente, qualora il suo diritto di proprietà sia relativo²⁴⁷. Per quanto concerne, invece, il rapporto con la regolamentazione dei beni, manca un criterio discriminante accettato e condiviso, oltre alla finalità della norma, tuttavia sembra giocare un ruolo centrale il comportamento generale delle autorità²⁴⁸.

1.5.2 La privazione della proprietà

La forma più incisiva di interferenza del diritto di proprietà è sicuramente la privazione, disciplinata dal secondo periodo del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1, che prevede «*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*» (cors. agg.). Essa si configura come un trasferimento coattivo, uno spostamento definitivo e completo della proprietà, tale da determinare per il proprietario «l'impossibilità di esercitare in modo *continuativo e non puramente transitorio* le facoltà normalmente spettanti al proprietario, indipendentemente dal trasferimento del titolo formale»²⁴⁹. In particolare, sono emersi tre parametri definatori della privazione di proprietà: l'effetto sostanziale di estinzione dei diritti del proprietario (a prescindere dal *nomen iuris* dell'atto), l'impossibilità di esercitarne le facoltà ed il carattere definitivo ed irrevocabile della

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 153. Gli effetti dei provvedimenti sono stati assunti come criterio distintivo nelle sentenze *Pine Valley c. Irlanda*, cit. e *Mellacher c. Austria*, cit.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 155. A tale proposito, si veda la sentenza *Iatridis c. Grecia*, cit.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 151.

²⁴⁹ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 795.

misura²⁵⁰. In realtà, questi criteri hanno origini recenti perché inizialmente la norma in analisi veniva interpretata in senso restrittivo e piuttosto formalistico. A partire dal caso *A., B. Company A.S. c. Germania*, la Commissione europea per i diritti dell'uomo ha fatto propria l'idea di privazione come un atto istantaneo, incapace di determinare effetti permanenti; tuttavia, tale approccio è stato poi rovesciato con il caso *Loizidou c. Turchia*, con cui la Corte di Strasburgo ha riconosciuto la privazione come «una violazione continua del diritto di proprietà»²⁵¹. Inoltre, l'interpretazione originale della privazione della proprietà limitava l'applicazione della norma ai soli casi di espropriazione da parte dei enti pubblici, lasciando esclusi sia le circostanze non qualificabili formalmente come “espropriazione”, sia i rapporti tra privati: solo in un secondo momento l'evoluzione della giurisprudenza ha permesso la valorizzazione del principio degli effetti sostanziali e l'estensione della disposizione ai casi di privazione della proprietà che coinvolgono esclusivamente privati, come ad esempio l'acquisto di azioni tra soci di maggioranza e minoranza²⁵².

La privazione della proprietà può assumere forme diverse: la distinzione principale è tra “nazionalizzazione” ed “espropriazione”, che indicano rispettivamente dei provvedimenti di matrice collettiva e generale, predisposti dalle autorità pubbliche, e delle misure a carattere individuale²⁵³. A sua volta l'espropriazione può concretizzarsi in un'espropriazione *de jure* o in una *de facto*. Nella prima categoria rientrano tutte le misure ablativo predisposte nei confronti di un singolo individuo, che seguono l'iter previsto dalla legge che regola le espropriazioni²⁵⁴. L'espropriazione *de facto* (o indiretta), invece, è un

²⁵⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 132.

²⁵¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 72. I casi citati si riferiscono alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-1978, ricorso n. 7742/76, *A., B. & Compay A.S. c. Germania* e alla sentenza *Loizidou c. Turchia*, cit.

²⁵² ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 14.

²⁵³ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 795.

²⁵⁴ SERMET, L., *op. cit.*, p. 23. Nella sentenza *James c. Regno Unito*, cit., la Corte ha stabilito che la legislazione inglese che obbligava i proprietari decisi a vendere il proprio immobile a riconoscere condizioni vantaggiose agli enfiteuti, con possibilità per questi ultimi di riscattare la proprietà da loro occupata, costituisse una privazione della

atto ablativo che produce gli stessi effetti di una “normale” espropriazione, ma è priva di base legale²⁵⁵. Infine, più recentemente gli organi di Strasburgo hanno inteso come “privazione della proprietà” anche i trasferimenti tra privati, come nel caso *James c. Regno Unito*, ritenendoli legittimi se volti a garantire l’interesse generale, cioè se facenti parte di una politica di ordine socio-economico, anche se la collettività nel suo insieme non ne beneficia direttamente²⁵⁶. Nonostante l’analisi appena compiuta, queste distinzioni non vengono applicate rigidamente e soprattutto non comportano l’applicazione di differenti principi, trattandosi di sfumature della stessa circostanza; infatti, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha enfatizzato la centralità del criterio degli effetti sostanziali nella scelta dell’applicazione della seconda norma dell’art. 1 del Protocollo n. 1, rispetto ai criteri precedentemente descritti²⁵⁷. Ciò ha fatto sì che la Corte si trovasse a disciplinare anche casi di privazione dovuta a norme processuali, come nel caso *Santi Monasteri c. Grecia*, in cui i ricorrenti lamentavano la perdita della proprietà a seguito della legge di riordino del patrimonio agricolo e forestale dei monasteri della Chiesa greca ortodossa, che ne aveva comportato la presunzione di proprietà a vantaggio dello Stato. Mentre quest’ultimo negava il trasferimento della proprietà, la Corte ha ritenuto invece che «la presunzione legale di proprietà a beneficio dello Stato sul patrimonio terriero dei monasteri ortodossi, introdotta dalla legislazione contestata, non costituisca una semplice norma processuale relativa

proprietà. Parimenti, la Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 13-10-1988, ricorso n. 11855/85, *Hakansson and Stureson c. Svezia*, inerente l’obbligo imposto al ricorrente di rivendere un terreno agricolo acquistato all’asta perché le autorità pubbliche non erano in grado di assicurargli i permessi per coltivarlo, è stata disciplinata facendo riferimento alla privazione della proprietà poiché, rifiutando i dovuti permessi, gli enti pubblici di fatto riconoscevano all’acquirente il diritto (acquisito) di proprietà sul bene.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 24. L’argomento sarà oggetto di un approfondimento più dettagliato al par. 2.1.1. Un noto riferimento giurisprudenziale è la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 05-03-1991, ricorso n. 145565/89, *Papamichalopoulos c. Grecia*, che ha per oggetto l’occupazione di un terreno durante il regime dittatoriale e ceduto in concessione alla Marina che, utilizzandolo come base navale, ne ha impedito il godimento da parte del legittimo proprietario.

²⁵⁶ FASINO, R., *op. cit.*, p. 64. Sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit.

²⁵⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 124.

all'onere della prova, ma una disposizione sostanziale che aveva per effetto di trasferire allo Stato la proprietà dei terreni controversi»²⁵⁸.

Infine, per quanto riguarda il rapporto tra la privazione della proprietà e la regolamentazione dell'uso dei beni, ciò che rileva è la titolarità della proprietà, che viene trasferita nel primo caso, mentre resta immutata nel secondo: ciò significa che la privazione implica il trasferimento del bene, invece il controllo va a limitare gli attributi della proprietà²⁵⁹. Un'ulteriore differenza concerne la durata della misura, provvisoria solo nell'ipotesi di regolamentazione²⁶⁰.

1.5.3 La regolamentazione dell'uso dei beni

Il secondo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1 tratta la disciplina dell'uso dei beni, riconoscendo che «*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 di imposte o di altri contributi o delle ammende*» (cors. agg.). Solitamente, per "regolamentazione dell'uso dei beni" si intende una misura limitativa (e non privativa) del godimento della proprietà, che può accompagnare un processo penale e che si concretizza in un sequestro o in una confisca²⁶¹.

Anche il controllo dell'uso dei beni viene sottoposto ad alcune condizioni, espressamente previste dal testo della disposizione: anzitutto, deve rispettare il principio di legalità, ovvero deve trovare fondamento in una legge o in un altro atto giuridico equivalente²⁶²; in secondo luogo, deve avere come finalità la realizzazione dell'interesse generale; infine, alla luce del principio generale della prima delle tre norme, deve

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 126. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorsi n. 13092/87, 13984/88, *Santi Monasteri c. Grecia*.

²⁵⁹ SERENO, L., *La tutela europea della proprietà a confronto con l'istituto dell'occupazione acquisitiva*, in *Diritto&Diritti*, 2001, pag. 3, reperibile on line.

²⁶⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 69.

²⁶¹ CONTI, R., *op. cit.*, p. 235.

²⁶² BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 83.

rispettare il giusto equilibrio, ossia il sacrificio imposto all'interesse privato deve essere proporzionale all'esigenza di realizzare un'opera di pubblica utilità²⁶³. Quest'ultimo requisito, in particolare, tenta di compensare l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato con la formula "le leggi da essi ritenute necessarie": si tratta del maggior grado di discrezionalità accordato rispetto alle altre due norme, in quanto la regolamentazione dell'uso dei beni è meno incisiva della privazione²⁶⁴. Tale libertà è giustificata dal fatto che, attraverso i provvedimenti di controllo dell'uso dei beni, lo Stato espleta la c.d. funzione sociale della proprietà²⁶⁵: di conseguenza, al contrario di quanto può emergere da una prima lettura della norma, lo scopo di questa non è tutelare la discrezionalità dello Stato, bensì proteggere il singolo individuo da ingerenze arbitrarie e non proporzionali del diritto alla proprietà²⁶⁶.

Rispetto ai tratti distintivi tra privazione della proprietà e regolamentazione dell'uso dei beni già esaminati nel paragrafo precedente, è opportuno ora riflettere sul ruolo dell'indennizzo come ulteriore elemento discriminante: di solito, infatti, l'indennizzo è obbligatorio nel caso di espropriazioni e nazionalizzazioni per soddisfare il principio di proporzionalità, mentre non viene richiesto nell'ipotesi di disciplina dell'uso dei beni proprio in virtù dell'inferiore grado di ingerenza sulla proprietà²⁶⁷. Quindi, in mancanza dell'obbligo di indennizzo, la valutazione del rispetto del giusto equilibrio nel caso di regolamentazione avviene su parametri differenti, quali le circostanze del caso concreto.²⁶⁸ Pur ricordando l'importanza attribuita dagli organi di

²⁶³ FASINO, R., *op. cit.*, p. 72.

²⁶⁴ DRZEMCZEWSKI, A., *op. cit.*, p. 34. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-11-1984, ricorso n. 9063/80, *Gillow c. Regno Unito*, la Corte ha precisato che la «greater latitude» concessa agli Stati deve comunque rispettare il divieto di ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall'art.8 comma 2 della CEDU.

²⁶⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 86. Inoltre, è utile ricordare che nella norma considerata rientrano le politiche legate alle finanze pubbliche, prima fra tutte la politica tributaria, quindi qualora la CEDU vi avesse imposto dei limiti più stringenti, avrebbe rischiato un'ingerenza nella sovranità statale.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 83.

²⁶⁷ SALES., P., *op. cit.*, p. 143.

²⁶⁸ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 87.

Strasburgo al criterio degli effetti sostanziali, la giurisprudenza ha tenuto a precisare la distinzione tra la seconda e la terza norma del diritto di proprietà perché il confine tra le due categorie è molto labile²⁶⁹.

Concludendo, per analizzare le fattispecie comprese nella norma in esame, è utile ricordare che l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU era stato pensato per tutelare i singoli soggetti da atti di confisca arbitraria, tuttavia, grazie ad un'interpretazione estensiva del concetto di "regolamentazione dell'uso dei beni", la giurisprudenza non solo ha ammesso la fondatezza della confisca, ma ha incluso altre ipotesi²⁷⁰. Pertanto, accanto alla confisca e al sequestro²⁷¹, vengono disciplinati nel quadro della terza norma anche i casi inerenti le imposte²⁷², l'applicazione del potere esecutivo dello Stato²⁷³, i canoni di locazione²⁷⁴ e l'apposizione di limiti allo *ius aedificandi*²⁷⁵.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 82. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata ad esprimersi circa il divieto di denominazione "Tokai" del vino italiano, si è espressa in senso favorevole alla distinzione, proprio richiamando l'art.1 del Protocollo n.1. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12-05-2005, causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Ersu*.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 88.

²⁷¹ SERMET, L., *op. cit.*, p. 27. A titolo di esempio, si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-10-1986, ricorso n. 9118/80, *Agosi c. Regno Unito*, avente ad oggetto la confisca di monete introdotte illegalmente in Gran Bretagna. In questo caso, la Corte ha ritenuto violata la terza norma (e non la seconda) perché la titolarità della proprietà delle monete a carico del ricorrente era incerta.

²⁷² *Ibidem*, p. 25.

²⁷³ *Ibidem*, p. 26. Si tratta, ad esempio, del caso in cui lo Stato debba "forzare" una transazione tra privati, come la bancarotta. A tale proposito, si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 10-03-1961, ricorso n. 8988/80, *X. c. Belgio*.

²⁷⁴ FASINO, R., *op. cit.*, p.71. Il caso di riferimento è la sentenza *Mellacher c. Austria*, cit.

²⁷⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, p. 141. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-10-1989, ricorso n. 10842/84, *Jacobsson c. Svezia*, il divieto prolungato di costruire una seconda abitazione sul proprio terreno perché condizionato da un vincolo urbanistico è stato considerato una violazione della terza norma.

CAPITOLO 2

LA TUTELA DELLA PROPRIETA' DALLE INGERENZE NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

2.1 Le ingerenze nel diritto di proprietà: procedimento di analisi e varie ipotesi

Fin dai lavori preparatori alla CEDU si è fatta valere la volontà di non riconoscere il diritto di proprietà come assoluto, ammettendo piuttosto la possibilità che questo subisca delle ingerenze, seppur a determinate condizioni²⁷⁶.

Per questo motivo, quando gli organi di Strasburgo sono chiamati ad esprimersi su un ricorso che presuppone la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, viene adottato un preciso iter di analisi, articolato in quattro fasi: anzitutto, si esamina l'eventuale esistenza di un'interferenza con il diritto di proprietà. In secondo luogo, vanno individuate le due condizioni giustificative²⁷⁷: la «condizione di legalità», ossia il rispetto delle condizioni previste dalla legge, implica la scelta di quale delle tre norme costituenti l'articolo vada applicata al caso di specie, considerando gli effetti sostanziali della misura contestata. Quindi, occorre valutare anche la «condizione di finalità», cioè l'obiettivo perseguito: al fine di evitare atti arbitrari, infatti, è necessario che l'interferenza sia volta a porre in essere un'opera di pubblica utilità, in caso di una misura privativa della proprietà o di interesse generale, in caso di una misura

²⁷⁶ BARIATTI, S., *Genesi e interpretazione dell'art.1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei lavori preparatori*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 216. Durante la sedicesima seduta della seconda sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, il delegato Bastid è intervenuto per sottolineare la differenza tra la concezione di proprietà come intesa nel diritto romano, quale diritto assoluto sulle cose e l'impostazione che invece le si voleva attribuire nella CEDU, come funzionale allo sviluppo della persona umana.

²⁷⁷ BUONOMO, F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005, p. 95.

limitativa²⁷⁸. Infine, si procede al controllo di proporzionalità, per accertare che il sacrificio imposto all'interesse privato sia commisurato ai vantaggi derivanti dalla realizzazione dell'interesse pubblico²⁷⁹. A seguito di tale procedimento di analisi, possono sussistere tre ipotesi di giudizio: la Corte respinge il ricorso, senza entrare nel merito, qualora non vengano rispettati i criteri di ammissibilità agli organi di Strasburgo (emettendo un giudizio di irricevibilità)²⁸⁰ o quando esclude che il caso in analisi attenga all'art. 1 del Protocollo n. 1 (emettendo un giudizio di inapplicabilità)²⁸¹. In altre circostanze, invece, dopo aver verificato l'applicabilità della norma al caso di specie, la Corte si pronuncia sull'esistenza o l'assenza di una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1²⁸². Un'ultima possibilità riguarda i casi in cui la Corte entra nel merito del ricorso e, a seguito della constatazione dell'avvenuta violazione, accorda una misura riparatoria ai sensi dell'art. 41 della CEDU, che fa riferimento al concetto di "equa soddisfazione": in questa ipotesi, la Corte deve prima accertare la reale esistenza del danno e poi procedere alla sua stima²⁸³.

²⁷⁸ SERENO, L., *La tutela europea della proprietà a confronto con l'istituto dell'occupazione acquisitiva*, in *Diritto&Diritti*, 2001, p. 4, reperibile on line.

²⁷⁹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 96.

²⁸⁰ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *The right to property under the European Convention of Human Rights: a guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, 2007, p. 28, reperibile on line. Tali criteri sono l'esaurimento dei ricorsi interni, la competenza *ratione loci*, quella *ratione materiae* e quella *ratione temporis*. A titolo di esempio, si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-06-1979, ricorso n. 6833/74, *Marckx c. Belgio*, che non soddisfaceva la competenza *ratione materiae*, facendo riferimento al diritto di acquisire la proprietà.

²⁸¹ BERGER, V., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1 du Protocole n. 1*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 41. L'unico caso di riferimento per la circostanza descritta è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-02-1980, ricorso n. 6903/75, *Deweert c. Belgio*.

²⁸² *Ibidem*, p. 43. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-09-1982, ricorsi n. 7151/75/1892 e 7152/75/1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, la Corte ha rilevato l'esistenza di una violazione del diritto di proprietà, mentre così non è stato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-12-1976, ricorso n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*.

²⁸³ *Ibidem*, p. 48.

Per quanto concerne le tipologie di interferenza con il diritto alla proprietà, in virtù dell'impostazione tripartita dell'art. 1 del Protocollo n. 1, è possibile distinguere tre tipi di lesione: la generica ingerenza nel godimento del rispetto dei beni, l'ingerenza risultante dal controllo statale dell'uso dei beni e la privazione della proprietà²⁸⁴. Costituendo, quest'ultima, la forma di ingerenza più grave perché va ad incidere sulla titolarità della proprietà, d'ora in avanti l'analisi sarà focalizzata proprio su di essa. A tale riguardo è utile ricordare che per "privazione della proprietà" si intendono «tutte quelle misure che hanno ad oggetto il trasferimento coattivo della titolarità di beni o diritti patrimoniali dai privati allo Stato o ad altre persone fisiche o giuridiche»²⁸⁵ ed inoltre una misura a titolo provvisorio non è qualificabile come privazione, poiché «è necessario che il bene privato sia sottratto in modo *pieno e definitivo* alla disponibilità del relativo proprietario, sia in forza di un formale procedimento di espropriazione, sia per effetto di misure equivalenti, che pure non incidono necessariamente sull'astratta titolarità del diritto di proprietà»²⁸⁶. Ne risulta un concetto ampio, che comprende i casi di nazionalizzazione, espropriazione e provvedimenti con effetti analoghi, come ad esempio l'occupazione acquisitiva e l'espropriazione di fatto²⁸⁷. La distinzione principale, comunque, resta quella tra "espropriazione" e "nazionalizzazione", che assume come criterio discriminatorio il carattere, rispettivamente, individuale o collettivo non solo dei destinatari della misura, ma anche dei beni o interessi in oggetto: infatti, la prima si riferisce al trasferimento di singoli beni (ai danni di determinati individui), mentre la seconda «al passaggio allo Stato di interi settori produttivi, ed è generalmente collegata a riforme della struttura socio-

²⁸⁴ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 66.

²⁸⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003, p. 108.

²⁸⁶ COLACINO, N., *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 2007, p.154, cors. agg.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 140. L'occupazione acquisitiva è un istituto tipico dell'ordinamento italiano e che si concretizza in un provvedimento di espropriazione "sanato a posteriori", in cui il vincolo di espropriazione viene stipulato dopo la misura ablativa, giustificata dall'urgenza dell'atto. L'espropriazione di fatto, invece, indica tutte quelle misure con effetti ablativi analoghi all'espropriazione, ma non identificabili come tale.

economica dello Stato», andando così a svantaggio di un'intera categoria di lavoratori ²⁸⁸. Inoltre, per quanto riguarda l'espropriazione, il comportamento ablatorio deve essere sempre attribuibile allo Stato, ma ciò non comporta l'obbligo di trasferire direttamente alle autorità pubbliche il bene espropriato, si pensi ad esempio ad una riforma agraria che implica la redistribuzione dei latifondi ²⁸⁹. Attraverso il principio dell'equivalenza degli effetti, che attribuisce rilevanza alle conseguenze patrimoniali concrete di un procedimento ablativo sulle proprietà del singolo soggetto, a prescindere dalle caratteristiche formali, nell'idea di "privazione della proprietà" sono state comprese di recente due nuove fattispecie. La prima è inerente la disciplina dei rapporti economici tra privati, se il trasferimento è comunque finalizzato alla realizzazione di un interesse pubblico: quest'ipotesi rientra nella competenza *ratione materiae* degli organi di Strasburgo nella misura in cui essi sono tenuti a valutare il rispetto del principio di proporzionalità delle misure nazionali regolatrici, accertando soprattutto che non vi siano state discriminazioni. Alcuni esempi possono essere l'esecuzione forzata e la vendita di beni appartenenti ad un soggetto privato, ma con destinazione pubblica ²⁹⁰. Tuttavia, la giurisprudenza in materia non è stata uniforme in quanto nel caso *Bramelid e Malmström c. Svezia*, i rapporti tra privati sono stati regolati secondo la prima norma dell'art. 1 del Protocollo n. 1, trattandosi in particolare del rapporto tra azionisti, dal quale sarebbero scaturiti obblighi reciproci; tale orientamento è stato confermato anche dai casi successivi *Schlumpf c. Francia* e *Mairitsch c. Austria*. Però, a partire dal caso *James e altri c. Regno Unito*, la Corte ha riconosciuto come privazione della proprietà i rapporti tra locatore e locatario in quanto

²⁸⁸ PADELLETTI, M., *op. cit.*, p. 108.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 109. Per la giurisprudenza di riferimento, si rimanda alla sentenza del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative ad investimenti (ICSID), 21-11-1984, caso n. ARB/81/1, *AMCO Asia corporation e altri c. Repubblica d'Indonesia*, in cui si è affermato che «it is generally accepted in the 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».

²⁹⁰ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 148.

entrambi avevano «des droits distincts sur le bien objet de l'emphytéose»²⁹¹.

Oltre a ciò, vengono ricondotti all'ambito di applicazione della privazione della proprietà, come tutelata nella CEDU, anche i cd. «diritti patrimoniali accessori del diritto di proprietà», ossia quei diritti, come l'avviamento commerciale ed il diritto alle prestazioni sociali, che solitamente sono disciplinati in maniera autonoma dagli ordinamenti nazionali, mentre per la giurisprudenza della CEDU vanno ricondotti, nel complesso, all'applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1²⁹²: ne consegue che «gli effetti di un provvedimento di ingerenza devono essere valutati nel contesto della proprietà complessiva del ricorrente»²⁹³.

In conclusione, l'ampia giurisprudenza in materia di privazione della proprietà dimostra l'attenzione riservata al tema dagli organi di Strasburgo i quali, consapevoli dell'incisività di tali misure sulla proprietà, ne hanno esteso la portata anche a situazioni che non soddisfano i criteri formali previsti per le stesse dal diritto internazionale, quali l'esistenza di una base legale per le misure ablativo.

2.1.1 L'espropriazione di fatto

Tra i provvedimenti che la giurisprudenza di Strasburgo annovera tra le ipotesi di privazione della proprietà, assume particolare rilevanza la categoria dell'espropriazione di fatto (anche nota come “espropriazione indiretta”), seppure si ponga in netto contrasto con un principio

²⁹¹ *Ibidem*, p. 155. I casi sopra citati si riferiscono, rispettivamente, alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-1982, ricorsi n. 8588/79 e 8589/79, *Bramelid e Malmström c. Svezia*, alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-10-1987, ricorso n. 11425/85, *Schlumpf c. Francia* ed infine alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-1982, ricorso n. 12462/86, *Mairitsch c. Austria*. La svolta, invece, si ha con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 21-02-1986, ricorso n. 8793/79, *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, par. 38.

²⁹² *Ibidem*, p. 161.

²⁹³ PADELLETTI, M., *Articolo 1 del Protocollo n. 1*, in BARTOLE, S.; CONFORTI, B.; RAIMONDI, G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 810.

fondamentale per l'intera Convenzione, quale il rispetto della legge. Infatti, il termine identifica «un provvedimento pubblico (che) realizz(a) una limitazione *sostanziale* nel godimento dei beni privati, senza, tuttavia, intaccare la titolarità formale del diritto di proprietà in capo al soggetto espropriato»²⁹⁴.

La tutela dell'art. 1 del Protocollo n. 1 è stata estesa all'espropriazione di fatto a partire dalla sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, sebbene nel caso di specie la Corte di Strasburgo ha ritenuto che non vi fosse stata un'espropriazione di fatto, preferendo piuttosto considerare le misure in analisi una violazione del principio del rispetto dei beni²⁹⁵. Tuttavia, la prima applicazione concreta si ha con il caso *Papamichalopoulos c. Grecia*, avente ad oggetto l'occupazione dei terreni del ricorrente da parte della Marina attraverso la costruzione di una base navale, ma senza il relativo atto di espropriazione²⁹⁶; anche in questo caso, tuttavia, la Corte ha fatto riferimento alla prima delle tre norme del diritto di proprietà, a dimostrazione della cautela dei giudici nella qualificazione come privazione della proprietà di un'ingerenza, viste le conseguenze particolarmente onerose²⁹⁷. Nonostante, nei casi appena descritti, la Corte abbia effettivamente riconosciuto l'esistenza dell'espropriazione di fatto, non ne ha fornito una definizione precisa: quest'ultima, infatti, emerge in maniera esplicita solo ad opera della Commissione, nel quadro del caso *Mellacher c. Austria*, in cui viene

²⁹⁴ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 148, cors. agg.

²⁹⁵ Sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, cit., par. 63. La Corte ha chiarito in quest'occasione che «in the absence of a formal expropriation, that is to say a transfer of ownership, the Court considers that it must look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of [...]. Since the Convention is intended to guarantee rights that are 'practical and effective' [...] it has to be ascertained whether that situation amounted to a de facto expropriation, as was argued by the applicants».

²⁹⁶ SERMET, L., *The European Convention on Human Rights and property rights*, Strasbourg, 1998, p. 24. Il caso sopra descritto fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-03-1991, ricorso n. 145565/89, *Papamichalopoulos c. Grecia*, par. 45, in cui la Corte ha ritenuto che «the loss of all ability to dispose of the land in issue, taken together with the failure of the attempts made so far to remedy the situation complained of, entailed sufficiently serious consequences for the applicants de facto to have been expropriated in a manner incompatible with their right to the peaceful enjoyment of their possessions».

²⁹⁷ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 150.

precisato che il termine indica tutte le misure «qui peuvent être assimilées à une privation de propriété ou portent atteinte à la substance de la propriété à un point tel qu'elles équivalent à une expropriation»²⁹⁸. Si tratta di una definizione volutamente ampia in quanto per la giurisprudenza è importante, più che distinguere i casi di espropriazione formale da quelli di espropriazione indiretta, accertare l'esistenza di una privazione della proprietà, sottolineando ancora una volta l'importanza delle conseguenze sostanziali di un atto, in base alla teoria dell'equivalenza degli effetti²⁹⁹. In altre parole, ai fini dell'estensione all'espropriazione della tutela dell'art. 1 del Protocollo n. 1, gli organi di Strasburgo dovranno verificare non se c'è un atto formale di autorizzazione, ma se un soggetto è stato spossessato, anche solo parzialmente, di un proprio bene³⁰⁰. Tale decisione è stata favorita anche dall'assenza di chiari criteri di distinzione tra l'espropriazione legale e quella di fatto, che vadano oltre alla diversa base legale ed al non necessario trasferimento di proprietà, nel senso che con il termine in analisi si intendono anche quelle situazioni in cui l'interferenza nel godimento dei beni è tale da limitarne così tanto la disponibilità da essere equiparabile ad una espropriazione, pur senza inficiare il carattere formale della proprietà³⁰¹. Ne risulta, un concetto dal significato tanto ampio quanto incerto, nel quale sono state inserite, per esempio, misure di monopoli (sia di diritto che di fatto), le restrizioni valutarie, i dazi particolarmente limitativi sulle importazioni di materie prime, la rinegoziazione obbligatoria di contratti di concessione e la vendita forzata di beni stranieri³⁰².

²⁹⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 130. La giurisprudenza di riferimento è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-12-1989, ricorsi n. 10522/82, 11011/84 e 11070/84, *Mellacher c. Austria*.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 112.

³⁰⁰ GERIN, G., *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 3.

³⁰¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 70.

³⁰² PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., pp. 119-120. Esempi di monopolio sono quello creato dal governo italiano sulle assicurazioni sulla vita nei primi anni Duemila e quello del governo di Ceylon in favore della *Ceylon Petroleum Corporation* per la gestione e commercializzazione di petrolio, mentre la rinegoziazione forzata di

In ragione sia dell'ampiezza della nozione di espropriazione di fatto che dell'importanza attribuita alle conseguenze dell'atto più che alle sue caratteristiche formali, gli organi di Strasburgo sono giunti a superare le sottili differenziazioni del diritto internazionale tra diversi tipi di espropriazione illegittima. Uno di essi è il concetto di *espropriazione strisciante*, cioè l'insieme degli «atti in base ai quali lo Stato si assume il compito di controllare, dirigere, pianificare l'utilizzo da parte dei soggetti della loro proprietà e, nel fare questo, opera in qualche modo una restrizione dei diritti dei singoli; tali restrizioni, pur senza privare formalmente l'individuo del suo diritto di proprietà, possono tuttavia assumere un carattere permanente, incidendo in maniera profonda sul godimento di tale diritto»³⁰³. Altrettanto, si utilizza il termine *creeping expropriation* per indicare, con particolare riferimento all'ambito commerciale, la graduale riduzione della proprietà privata attraverso la legislazione e la tassazione, tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio della propria attività economica³⁰⁴. In questo modo, il concetto di espropriazione indiretta come intesa nella CEDU pare allinearsi all'interpretazione della stessa nozione nell'Accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA)³⁰⁵.

contratti di concessione ha caratterizzato i casi di c.d. indigenizzazione, cioè di vendita obbligatoria di un bene ad un prezzo inferiore rispetto al suo valore reale; ciò è accaduto in Nigeria, dove una legge in vigore tra il 1972 ed il 1977 precludeva agli stranieri la possibilità di svolgere certe attività e limitava le azioni societarie che questi potevano detenere. Per un approfondimento del tema si rimanda a BEVERIDGE, F., *Taking control of foreign investments: a case study of indigenisation in Nigeria*, in *International and comparative law quarterly*, pp. 302-333.

³⁰³ NUNIN, R., *Osservazioni sulla tutela del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p. 675.

³⁰⁴ SCISO, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012, p. 106.

³⁰⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 114. L'espropriazione è disciplinata dall'art. 1110 dell'accordo NAFTA, ma il senso generale del termine è emerso dalla sentenza del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative ad investimenti (ICSID), 30-08-2000, caso n. ARB(AF)/97/1, *Metalclad Corporation v. United Mexican States*. Al par. 103 della sentenza, si precisa che «expropriation under NAFTA includes not only, deliberate and acknowledged taking of property, such as outright seizure or formal or obligatory transfer of title in favor of the host State, but also covert or incidental interference with the use of property which has the effect of depriving the owner, in whole or in significant part, of the use or

A causa della definizione generale attribuita all'espropriazione indiretta, quest'ultima è stata oggetto di una copiosa giurisprudenza. Infatti, sono state ricondotte a quest'istituto, per esempio, nel caso *Motais de Narbonne c. Francia* le ipotesi in cui non siano realizzate le opere sociali che avevano "giustificato" la misura ablativa³⁰⁶, così come la privazione del 60% della proprietà di un coltivatore, senza corrispondere un indennizzo anche per la perdita dell'utile che deriva dalla riduzione del suo terreno, nel caso *Lallement c. Francia*³⁰⁷. Parimenti, nel caso *Elia S.r.l. c. Italia*, l'espropriazione di fatto traeva origine dai vincoli di inedificabilità posti sul terreno dell'azienda ricorrente, tali da ridurne il valore economico e renderne praticamente impossibile la vendita³⁰⁸. Analogamente, sembrava configurarsi un'espropriazione indiretta anche nel caso *Loizidou c. Turchia*, inerente l'impossibilità della ricorrente di avere accesso alla propria abitazione a causa dell'art. 159 della Costituzione della Repubblica turca di Cipro settentrionale (1985), che ammetteva la nazionalizzazione della proprietà. La Corte, però, vi ha riconosciuto un'ipotesi di interferenza nel godimento dei beni e non un'espropriazione di fatto³⁰⁹. Un esempio peculiare è quello che emerge dal caso *Pressos c. Belgio*: a seguito di un incidente aereo dovuto alla negligenza del pilota belga, i ricorrenti avevano intrapreso azioni legali sia contro il Governo belga, in quanto proprietario della compagnia aerea, sia contro l'agenzia privata che si era occupata della formazione professionale dei piloti. Tuttavia, entrambi i ricorsi non avevano avuto successo a causa della retroattività di una legge belga, che esonerava lo Stato e la stessa impresa privata dalla responsabilità per atti di negligenza, fino a trent'anni prima, escludendo così ogni forma di

reasonably-to-be-expected economic benefit of property even if not necessarily to the obvious benefit of the host State».

³⁰⁶ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-07-2002, ricorso n. 48161/99, *Motais de Narbonne c. Francia*.

³⁰⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-04-2002, ricorso n. 46044/99, *Lallement c. Francia*.

³⁰⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-08-2001, ricorso n. 37710/97, *Elia S.r.l. c. Italia*.

³⁰⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-12-1996, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*.

compensazione e violando l'interesse patrimoniale dei ricorrenti ad ottenere un risarcimento³¹⁰. Connesso a quest'ultimo tema, nel caso *Gallisay c. Italia*, la Corte ha precisato che l'indennizzo in caso di espropriazione indiretta deve essere corrisposto anche per i danni morali³¹¹.

Concludendo, l'ampiezza del concetto di espropriazione di fatto rende ancor più complessa la determinazione di un'ingerenza come privazione della proprietà, aumentando le situazioni classificabili come tali. In particolare, si è ritenuto opportuno approfondire questa peculiare fattispecie di espropriazione perché contraddistingue il caso studio, che verrà esposto nell'ultimo capitolo di questo elaborato.

2.2 Le condizioni di legittimità della privazione della proprietà

Poiché la privazione della proprietà, come si è visto, rappresenta la forma più incisiva di ingerenza nel rispetto dei propri beni, gli organi di Strasburgo hanno ritenuto opportuno evitare, in questo senso, atti arbitrari da parte degli Stati. Pertanto, la loro libertà d'azione nel porre in essere una privazione della proprietà viene sottoposta a due limiti: da un lato, il rispetto delle condizioni di legittimità, affinché un'ingerenza non venga qualificata come violazione del diritto alla proprietà e dall'altro l'adempimento di obblighi sia positivi che negativi, fatti derivare dall'art. 1 del Protocollo n. 1 e gravanti sugli Stati stessi.

Le condizioni di legittimità sono state fissate con l'obiettivo di «verificare il grado di compatibilità delle misure nazionali che realizzano una privazione della proprietà rispetto agli obiettivi di protezione della sfera individuale previsti dalla CEDU»³¹² ed in realtà, avendo una portata

³¹⁰ LOPÉZ ESCARCENA, S., *Interferences with property under European human rights law*, in *Florida Journal of International Law*, 2012, p. 526. La giurisprudenza citata fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-11-1995, ricorso n. 17849/91, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri. c. Belgio*.

³¹¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-12-2009, ricorso n. 58858/00, *Guiso Gallisay c. Italia*.

³¹² COLACINO, N., *op. cit.*, p. 164.

generale, vengono applicate ad ogni tipo di ingerenza e non solo alla privazione, andando ad incarnare dei principi cardine per l'intera Convenzione, anche se al contempo ne sono ammesse alcune eccezioni³¹³. Queste condizioni sono in parte previste in maniera esplicita dal secondo periodo del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1, che con le espressioni "per causa di pubblica utilità" e "nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale", fa riferimento alla *condizione di finalità*, secondo la quale la misura ablativa deve perseguire la pubblica utilità ed al *principio di legalità*, ossia la conformità alle leggi nazionali e ai principi di diritto internazionale. A queste prime due condizioni se ne aggiunge una terza, dedotta dalla giurisprudenza e valida per le tre norme che costituiscono il diritto di proprietà, rappresentata dal *principio di proporzionalità*³¹⁴.

Per quanto concerne gli obblighi in capo agli Stati, la protezione della proprietà come prevista dalla CEDU sembra implicare, ad una prima lettura, soltanto un generale obbligo negativo di *non facere*, identificabile nell'astensione da indebite interferenze, determinanti una «turbativa del godimento del diritto di proprietà»³¹⁵. Tuttavia, in ragione del principio della tutela effettiva dei diritti della Convenzione, dall'interpretazione della norma è emersa anche una serie di responsabilità positive di *facere*, soprattutto quando vi è un legame diretto tra le misure che un soggetto si aspetta legittimamente da parte delle autorità e il godimento effettivo dei propri beni, come evidenziato nel caso *Öneryildiz c. Turchia*³¹⁶. Pertanto, seppur non previsti esplicitamente dall'art. 1 del Protocollo n. 1, sussistono anche degli

³¹³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 208.

³¹⁴ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 73. Dato il ruolo chiave di tali condizioni, ad esse saranno dedicati singolarmente i prossimi tre sotto paragrafi.

³¹⁵ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 810.

³¹⁶ GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *op. cit.*, p. 9. Il riconoscimento dell'esistenza di obblighi positivi in capo agli Stati risale alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorso n. 16798/90, *Lopez Ostra c. Spagna*, in cui la Corte ha sottolineato la responsabilità degli Stati di adottare misure adeguate alla garanzia dei diritti previsti dalla CEDU e ha trovato applicazione in merito all'art. 1 del Protocollo n.1 per la prima volta nella Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-06-2002, ricorso n. 48939, *Öneryildiz c. Turchia*.

obblighi positivi, grazie alla giurisprudenza del caso *Sierpinski c. Polonia*, in cui la Corte ha precisato che «[T]he genuine, effective exercise of the right protected by Article 1 of protocol no. 1 does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may give rise to positive obligations»³¹⁷. Di conseguenza, tra questi ultimi verrebbero ricompresi l'obbligo di protezione preventiva di beni già acquisiti³¹⁸, nonché di protezione da fattori esterni come le calamità naturali³¹⁹, mentre sono esclusi gli effetti negativi dell'inflazione e di situazioni economiche sfavorevoli³²⁰. Un onere ulteriore è rappresentato dall'obbligo di garanzia successiva attraverso la predisposizione di procedure giudiziarie per la risoluzione di controversie tra privati, espletando in questo modo il c.d. effetto orizzontale della CEDU, inerente gli effetti della Convenzione nei rapporti tra privati. Ciò avviene, in particolare, in due occasioni: nel primo caso subentra una responsabilità dello Stato per omissione, qualora questo non abbia evitato che un privato potesse violare un diritto garantito dalla Convenzione stessa o, nel secondo caso, per un atteggiamento attivo, qualora lo Stato abbia dotato un privato dei mezzi per contravvenire alla CEDU³²¹.

³¹⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-11-2009, ricorso n. 38016/07, *Sierpinski c. Polonia*, par. 68.

³¹⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 158. Nella sentenza *Öneryldiz c. Turchia*, cit., la Corte ha dichiarato lo stato convenuto inadempiente per omissione, cioè per non aver protetto l'abitazione del ricorrente, andata distrutta a causa di un'esplosione di metano nella discarica, all'interno della quale si trovava.

³¹⁹ PRADUROUX, S., *Diritto di proprietà (come diritto fondamentale)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2012, p. 4, reperibile on line. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-03-2008, ricorsi n. 15339/02, 11673/02, 15343/02, 20058/02, 21166/02, *Budayeva e altri c. Russia*, par. 182, la Corte ha sostenuto l'esistenza di un «positive obligation on the State to protect private property from natural disasters», che nel caso di specie era costituito dalle frequenti frane del monte Elbrus, nella Repubblica di Kabardino-Balkariya in Russia.

³²⁰ *Ibidem*, p. 4. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-04-2000, ricorso n. 35221/97, *O.N. c. Bulgaria*, è stato precisato che l'articolo in esame «does not give raise to any positive obligation for the State to maintain the value not only of deposits, but also of claims on any other asset. It does not require from States to apply "an inflation-rate-compatible" default interest rate to private claims. The Convention cannot be seen as imposing on State obligations concerning their economic policy in dealing with the effects on inflation and other economic phenomena».

³²¹ SUDRE, F., *Droits européen et international des droits de l'homme*, Parigi, 2003, pp. 234-235.

Sebbene in passato sia prevalsa una tendenza restrittiva da parte degli organi di Strasburgo a riconoscere la responsabilità dello Stato circa violazioni del diritto di proprietà derivanti dai rapporti tra privati, a partire dal caso *Sovtransatvo c. Ucraina* si riscontra un nuovo orientamento, poiché lo Stato convenuto è risultato «responsabile della violazione dell'art. 1 del primo protocollo per aver ommesso di istituire un procedimento giurisdizionale dotato delle garanzie di procedura necessarie a decidere in modo equo ed efficace eventuali controversie tra privati»³²². In realtà, gli obblighi positivi dedotti dalla giurisprudenza non sono fissati in maniera precisa e generale, piuttosto variano in base alle circostanze del caso specifico³²³; l'unica responsabilità positiva e a carattere generico che sembra emergere dalla giurisprudenza della CEDU è l'obbligo di *good governance* (letteralmente: di buon governo), che nel caso *Moskal c. Polonia* viene espressamente connesso alle ipotesi di privazione della proprietà ed al principio del giusto equilibrio³²⁴. La Corte, infatti, ha sottolineato che «in the context of property rights, particular importance must be attached to the principle of good

³²² PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., pp. 162-163. Il caso analizzato si rifa alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-07-2002, ricorso n. 48553/99, *Sovtransatvo Holding c. Ungheria*, in cui la disputa tra privati era scaturita dalla perdita della maggioranza delle azioni societarie da parte del ricorrente. Per la giurisprudenza di riferimento per la tendenza restrittiva si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-04-1996, ricorso n. 15573/89, *Gustafsson c. Svezia* ed alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-02-1994, ricorso n. 12954/87, *Raimondo c. Italia*: in entrambe, la Corte ha ritenuto che non sussistessero gli elementi sufficienti a provare l'esistenza di una responsabilità statale in merito alla ritorsione di un sindacato nei confronti del ricorrente del primo caso e circa la presunta omissione della polizia verso atti vandalici ai danni del ricorrente del secondo caso.

³²³ *Ibidem*, p. 160.

³²⁴ LOPÉZ ESCARCENA, S., *op. cit.*, p. 527. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-09-2009, ricorso n. 10373/05, *Moskal c. Polonia*, si è affermato che «in the context of property rights, particular importance must be attached to the principle of good governance. It is desirable that public authorities act with the utmost scrupulousness, in particular when dealing with matters of vital importance to individuals, such as welfare benefits and other property rights». Nel caso di specie, la ricorrente aveva stipulato con un'agenzia di previdenza sociale un contratto per il pensionamento anticipato, così da poter prendersi cura del figlio gravemente malato con la certezza che l'agenzia gli avrebbe corrisposto la pensione che gli spettava; tuttavia, in un secondo momento, l'agenzia aveva revocato l'obbligazione precedentemente assunta, sollevando dei dubbi sul certificato medico del figlio. Per questo, la ricorrente ha adito la Corte di Strasburgo, lamentando una privazione della proprietà circa il diritto acquisito al pre-pensionamento.

governance. It is desirable that public authorities act with the utmost scrupulousness, in particular when dealing with matters of vital importance to individuals, such as welfare benefits and other property rights» e quindi ha ritenuto lo Stato convenuto responsabile per non essere intervenuto nella risoluzione della disputa tra i due soggetti, agendo in maniera adeguata e coerente³²⁵. Dall'analisi finora condotta, risulta evidente che il fondamento giurisprudenziale degli obblighi gravanti sugli Stati, in particolare di quelli positivi, abbia reso più complicata l'individuazione di parametri definitivi, ferma restando l'esclusione dell'obbligo di assicurare l'accesso generalizzato alla proprietà, poiché in contraddizione con il principio di effettività sul quale si basa la nozione di "bene"³²⁶. Alla luce di tale complessità, nel caso *Broniowski c. Polonia*, la Corte ha sottolineato come sia altrettanto difficile scindere chiaramente gli obblighi positivi da quelli negativi, poiché «la frontiera tra le obbligazioni positive e negative dello Stato a titolo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 non sempre si presta a una precisa definizione. I principi applicabili sono tuttavia comparabili. Che si analizzi il caso in termini di obbligazioni positive dello Stato o dell'ingerenza dei poteri pubblici, i criteri da applicare non differiscono nella sostanza. In entrambi i casi, occorre guardare al giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme»³²⁷. Pertanto, i due tipi di obbligazioni risultano legati da una duplice *ratio*, cioè da un lato va mantenuto un giusto equilibrio tra il diritto sacrificato ai danni dell'individuo e la finalità pubblica, dall'altro l'adempimento degli obblighi da parte degli Stati va bilanciato con il margine di apprezzamento a loro riconosciuto³²⁸.

³²⁵ *Ibidem*, p. 529. La citazione è riscontrabile nella sentenza *Moskal c. Polonia*, cit., par. 72.

³²⁶ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 157.

³²⁷ PRADUROUX, S., *La proprietà privata nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *ISAIDAT Law review*, 2010, pp. 132-133. Il caso citato fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-06-2004, ricorso n. 31443/96, *Broniowski c. Polonia*, par. 144.

³²⁸ ZAGREBELSKY, V.; DE SALVIA, M., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III, Milano, 2006, p. 793.

Nonostante l'apposizione dei tre parametri di legittimità e il riconoscimento di obblighi positivi e negativi in capo agli Stati, la discrezionalità di questi ultimi nella decisione di ricorrere a misure privative della proprietà viene tutelata mediante la teoria del margine di apprezzamento. Essa sta ad indicare «il rinvio al libero apprezzamento delle autorità nazionali per la definizione in concreto di alcuni degli elementi che compongono le fattispecie normative della Convenzione»³²⁹ e, in altre parole, «l'ampiezza della discrezionalità appartenente allo Stato in merito alla valutazione ed alla scelta dei mezzi idonei a raggiungere certe finalità»³³⁰. Dato che, come ormai noto, tra le funzioni degli organi di Strasburgo rientra anche l'attività di bilanciamento tra interessi divergenti, questa dottrina assume rilevanza non solo in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1, bensì per molti dei diritti tutelati dalla CEDU. Infatti, la sua origine va ricondotta alla verifica dei presupposti per il ricorso alla c.d. deroga in caso di stato d'emergenza (art. 15 della CEDU): in questo contesto, emerse chiaramente che le autorità nazionali fossero in grado di elaborare una ponderazione più precisa ed obiettiva dell'effettiva necessità della deroga d'emergenza, essendo a conoscenza delle reali esigenze e del Paese e delle minacce alle quali era sottoposto³³¹. La stessa considerazione venne poi estesa ad altri diritti della Convenzione nella misura in cui, sebbene le scelte politiche di un Paese possano limitare i diritti individuali dei propri cittadini, furono sollevati dei dubbi sull'opportunità di limitare l'esercizio del potere normativo dello Stato³³². Pertanto, è pacifico affermare che la dottrina in analisi si basa sul principio di sussidiarietà, secondo il quale la funzione degli organi di Strasburgo è complementare a quella dei singoli ordinamenti nazionali, quindi nell'applicazione della CEDU, è necessario

³²⁹ BILANCIA, F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002, p. 113.

³³⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 174.

³³¹ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 114.

³³² PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 113.

rispettare il pluralismo giuridico degli Stati contraenti³³³, considerandone anche «i valori extragiuridici» nonché «l'impossibilità di applicare uno standard uniforme»³³⁴. Tuttavia, la libertà d'azione riconosciuta agli Stati non è assoluta, poiché la teoria del margine di apprezzamento è stata formulata al fine di garantire il rispetto dell'essenza dei diritti dei singoli individui³³⁵; piuttosto, ne sono ammesse alcune limitazioni. Innanzitutto, la discrezionalità statale non deve essere utilizzata come causa di giustificazione di eventuali forme di discriminazione, che andrebbero a violare sia l'art. 14 che il Protocollo n. 12 della CEDU³³⁶; inoltre, in conformità all'art. 18 della CEDU, le restrizioni dei diritti derivanti dal ricorso al margine di apprezzamento devono essere finalizzate allo scopo per il quale sono state adottate, senza secondi fini e spetta agli organi di Strasburgo accertare che gli Stati non ne facciano un uso scorretto³³⁷. A questi limiti va aggiunto, in caso di applicazione della teoria alle fattispecie privative della proprietà, il rispetto delle condizioni di legittimità, attraverso un controllo in due fasi: prima viene verificato il perseguimento di uno scopo di pubblica utilità, quindi si esamina il rapporto di proporzionalità tra l'interesse sacrificato e il fine prefissato³³⁸.

Un aspetto particolarmente problematico della dottrina del margine di apprezzamento è legato al rischio di un eccesso di potere e concerne il grado di libertà da concedere agli Stati: a tale riguardo, la giurisprudenza ha ritenuto opportuno non fissare uno standard generale da applicarsi quasi in maniera automatica, bensì ammettere la possibilità di livelli variabili di discrezionalità, in base ad una serie di elementi. Tra questi

³³³ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 136. Il principio di sussidiarietà assume rilevanza, da un punto di vista sostanziale, per gli artt. 1 e 13, mentre sotto l'aspetto procedurale per gli artt. 19, 34 e 35 della CEDU.

³³⁴ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 175.

³³⁵ LOPÉZ ESCARCENA, S., *op. cit.*, p. 522. L'obiettivo del margine di apprezzamento è stato esplicitamente menzionato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-06-2010, ricorso n. 71034/01, *Družstevní záložna pria e altri c. Repubblica ceca*, par. 93.

³³⁶ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 111.

³³⁷ *Ibidem*, p. 112.

³³⁸ GERIN, G., *op. cit.*, p. 5.

rientrano, per esempio, il contesto storico e le circostanze specifiche, la natura e l'importanza del diritto coinvolto, il comportamento dello Stato, ovvero se la misura determini una "semplice" ingerenza oppure un caso di regolamentazione o espropriazione ed infine l'eventuale presenza di «un denominatore comune ai sistemi giuridici degli Stati contraenti»³³⁹. In riferimento al diritto alla proprietà, la tendenza è stata quella di riconoscere un ampio margine di apprezzamento perché le decisioni sulle misure limitative ed ablativo vengono assunte nel quadro di politiche economico-sociali, elaborate in base alla conoscenza delle reali esigenze e della situazione specifica di un Paese³⁴⁰. Tuttavia, ad una maggior discrezionalità corrisponde, da parte della Corte, un controllo più stringente sul rispetto dei parametri di legittimità. Per esempio, in materia di esecuzione delle ordinanze di sfratto per cessata locazione, nel caso *Immobiliare Saffi c. Italia*, la Corte ha ritenuto violato il giusto equilibrio poiché il legittimo proprietario non aveva potuto riprendere possesso della sua proprietà a causa della rigida normativa in vigore dai primi anni Ottanta; di conseguenza pur rilevando il rispetto del principio di legalità, la norma in esame, frutto del margine di apprezzamento, imponeva al soggetto un sacrificio sproporzionato³⁴¹.

Considerata l'assenza di parametri univoci per stabilire l'estensione della discrezionalità da riconoscersi agli Stati, anche la verifica da parte degli organi di Strasburgo di un utilizzo corretto del margine di apprezzamento risulta altrettanto complessa, rischiando di vanificare la loro funzione di controllo dell'operato dei Paesi³⁴². L'esame al quale

³³⁹ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 137. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-09-1996, ricorso n. 20348/92, *Buckley c. Regno Unito*, par. 74, la Corte ha fornito alcune indicazioni in merito, ritenendo che «l'ampleur de la marge d'appréciation n'est pas la même pour toutes les affaires ma varie en fonction du contexte [...] Parmi les éléments pertinents figurent la nature du droit conventionnel en jeu, son importance pour l'individu et le genre des activités en cause».

³⁴⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 177. Nel corso della sentenza *James, Cavendish c. Regno Unito*, cit., par. 46, si riconosce allo Stato «une grande latitude pour mener une politique économique et sociale.»

³⁴¹ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 138. La giurisprudenza citata si riferisce alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-08-1999, ricorso n. 22774/93, *Immobiliare Saffi c. Italia*.

³⁴² BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 115.

viene sottoposta la libertà statale consiste nell'accertare la compatibilità con la Convenzione dei poteri che i singoli Stati si sono arrogati nel quadro della dottrina in analisi³⁴³. In mancanza di uno standard comune, sembrano emergere vari criteri di verifica, sui quali dovrebbe basarsi il test sul margine di apprezzamento. Tra questi, la verifica della ragionevolezza dell'intervento statale, sebbene ciò abbia sollevato dei dubbi circa l'ipotesi di un elenco di restrizioni ammissibili a priori; parimenti, il *case-law* europeo sulla questione, che però non risulta sempre disponibile; infine, viene valutata la (eventuale) normativa nazionale, giustificativa della restrizione del diritto del singolo individuo³⁴⁴.

In conclusione, l'incertezza legata ai canoni di valutazione della discrezionalità statale sommata alla consapevolezza che gli Stati si trovino in una posizione migliore, rispetto agli organi della CEDU, per compiere una prima ponderazione tra interesse pubblico e diritti individuali mette a repentaglio il ruolo di controllo della Corte. Quest'ultima, infatti, sottoponendo al vaglio il potere dello Stato nella limitazione dei diritti della CEDU e, quindi, la teoria del margine di apprezzamento, dovrebbe «svolgere il controllo *definitivo* sul bilanciamento dei contrapposti interessi»³⁴⁵. Ma ciò non è effettivamente possibile fintantoché non si costituirà un insieme di criteri normativi, comuni ed uniformi, così da «stabilizzare il sistema contro il rischio della perdita di effettività del valore della certezza del diritto determinato dalla dottrina del margine di apprezzamento»³⁴⁶. Pertanto, allo stato attuale delle cose, l'esame sul margine di apprezzamento sembra configurarsi più come «un controllo sulla decisione stessa (dello Stato) che ne valuti gli elementi di intrinseca plausibilità e coerenza logica»³⁴⁷.

³⁴³ DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 235.

³⁴⁴ BILANCIA, F., *op. cit.*, pp. 116-117.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 118, cors.agg.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 119.

³⁴⁷ SAPIENZA, R., *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 606.

Visto il loro ruolo centrale nella valutazione della compatibilità di una misura privativa della proprietà con la CEDU, verranno di seguito approfondite singolarmente le tre condizioni di legittimità della privazione della proprietà.

2.2.1 La pubblica utilità

Il secondo periodo del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1, sostenendo che «nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità», enuncia la prima condizione di legittimità: il principio di finalità, per cui un'ingerenza è legittima solo se mira a soddisfare la pubblica utilità.

Il concetto di pubblica utilità richiama la funzione di bilanciamento degli organi di Strasburgo, ponendosi come motivo di giustificazione della limitazione dell'interesse privato, pertanto nella giurisprudenza della Corte viene utilizzato come sinonimo di “interesse generale”, nozione che emerge nel primo periodo del secondo comma, in cui si ammette la possibilità di «[...] disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale»³⁴⁸. Tuttavia, la decisione di utilizzare all'interno della stessa norma due espressioni differenti ma con significato analogo, almeno secondo il senso comune, potrebbe lasciar intendere la volontà dei redattori di far riferimento a due concetti effettivamente diversi³⁴⁹. Infatti, tra i due termini è possibile riscontrare alcune differenze: anzitutto, la pubblica utilità implica la condivisione del bene espropriato a servizio della collettività, mentre questa condizione non viene sempre confermata con riferimento all'interesse generale³⁵⁰. Inoltre, per quanto concerne l'ampiezza del significato, una misura volta a realizzare uno scopo di pubblica utilità soddisfa necessariamente anche

³⁴⁸ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 796.

³⁴⁹ ZANGHÌ, C., *Il diritto di proprietà nell'ambito della Convenzione europea*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 15.

³⁵⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 166.

l'interesse generale, ma questa relazione non è biunivoca, vale a dire che la pubblica utilità non coincide automaticamente con l'interesse generale; di conseguenza, il concetto di pubblica utilità risulta più ristretto di quello di interesse generale³⁵¹. Difatti, si parla di "interesse generale" anche nei casi di espropriazione in cui, sebbene vi sia il coinvolgimento di un interesse collettivo, non è possibile «individuare un interesse direttamente riferito alla attività di una persona giuridica pubblica, come ad esempio, avviene per le attività svolte da privati»³⁵².

Il requisito della pubblica utilità come parametro di liceità della privazione della proprietà non è sempre stato pacificamente accettato, piuttosto a partire dalla seconda metà del XX secolo è diventato oggetto di contestazione, nell'ambito della messa in discussione della legislazione sul trattamento dello straniero. L'argomentazione principale contro la pubblica utilità era legata alla volontà di tutelare le scelte nazionali di qualificazione di un interesse come "pubblica utilità" da ingerenze sovranazionali. Tale opposizione ha trovato riscontro sia dal punto di vista diplomatico che normativo: sotto il primo profilo, mediante le nazionalizzazioni operate dai Paesi in via di sviluppo a danno di beni appartenenti a Paesi industrializzati, sotto il secondo profilo, attraverso la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, n. 1803 del 1962, contenente la Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali³⁵³. Sul piano normativo, la contestazione è poi proseguita con altre tre risoluzioni, che nel complesso costituiscono le basi fondanti del Nuovo Ordine Economico Internazionale (in sigla, NOEI), cioè di una visione alternativa dei rapporti economici nel secondo dopoguerra,

³⁵¹ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 167.

³⁵² COMPORI, M., *La nozione europea di proprietà e giusto indennizzo espropriativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, p. 14.

³⁵³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., pp. 169-170. Tra i numerosi casi di nazionalizzazione che rispondono ai caratteri suddetti, si ricordano quelle dell'Indonesia contro i beni olandesi (anni '50), di Cuba contro i beni statunitensi (anni '60) e della Libia, ai danni prevalentemente della comunità italiana (anni '70). Con riferimento, invece, alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14-12-1962, UN Doc. A/5217 (1962), sulla sovranità permanente sulle risorse naturali, al par. 4 si afferma che «nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest, both domestic and foreign».

proposta dai Paesi in via di sviluppo e basata sui concetti di equità, uguaglianza sostanziale dei membri e cooperazione anziché competizione³⁵⁴. Malgrado la contestazione del NOEI, la pubblica utilità come condizione di liceità delle misure ablativo è ormai generalmente condivisa ed inserita in trattati sia multilaterali che bilaterali concernenti non solo la proprietà privata in senso stretto, ma anche gli investimenti in Paesi stranieri³⁵⁵. Nell'ambito della CEDU, inoltre, essa viene dettagliatamente analizzata nel caso *James c. Regno Unito*, in cui è esplicitamente equiparata al concetto di interesse generale e qualificata come nozione autonoma: ciò che rileva nella valutazione della pubblica utilità da parte della giurisprudenza della CEDU non è tanto il significato attribuitovi dallo Stato convenuto o i singoli casi di espropriazione, bensì la politica generale, nel quadro della quale si realizza una misura ablativa³⁵⁶. La scelta per un carattere autonomo del concetto va ricondotta al fatto che questo «contiene in sé un riferimento a valori extragiuridici, costituiti dai valori politici, sociali, economici o di altro tipo, propri dei singoli Stati; la possibilità di attribuire un contenuto uniforme a tale nozione presupporrebbe pertanto la possibilità di enucleare valori uniformi nell'ambito dei singoli Stati. Una simile possibilità appare al momento difficilmente ipotizzabile, anche

³⁵⁴ SCISO, E., *op. cit.*, p. 30. Uno degli effetti del processo di decolonizzazione, iniziato dopo la Seconda guerra mondiale, è lo sconvolgimento dei rapporti di forza in seno all'Assemblea Generale dell'ONU che, grazie all'ingresso dei Paesi di nuova indipendenza, ha visto per la prima volta in minoranza i Paesi industrializzati, principali investitori nei Paesi in via di sviluppo. Per questo motivo, questi ultimi eressero proprio l'Assemblea generale a foro privilegiato per la revisione delle tradizionali norme del commercio internazionale. La giurisprudenza citata si riferisce alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 17-12-1973, UN Doc. A/RES/3171 (XXVIII), sulla sovranità permanente sulle risorse naturali; alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 01-05-1974, UN Doc. A/RES/S-6/3201, sullo stabilimento di un Nuovo Ordine Economico Internazionale; alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 12-12-1974, UN Doc. A/RES/3281(XXIX), sulla carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati.

³⁵⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 171. Per un approfondimento sul tema della protezione degli investimenti, si veda SACERDOTI, G., *Bilateral treaties and multilateral instruments on investment protection*, in *Collected courses of the Hague academy of international law*, vol. 269, 1997, in particolare pp. 379-400.

³⁵⁶ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 232. Il caso citato si rifà alla sentenza *James, Cavendish c. Regno Unito*, cit.

nell'ambito di una comunità ristretta di Stati»³⁵⁷. Per questo motivo, la pubblica utilità si configura come una nozione ampia ed indeterminata, che supera la differenza terminologica in merito ai fini perseguiti rispettivamente dalle misure private e limitative della proprietà³⁵⁸, giungendo così ad indicare ogni politica legittima di carattere economico-sociale, volta a porre in essere un interesse pubblico³⁵⁹.

Per quanto concerne l'esame del rispetto di questa condizione di legittimità, la giurisprudenza di Strasburgo aveva optato, in un primo momento, per la presunzione di conformità, con la conseguenza che in vari casi allo Stato convenuto è stata riconosciuta una libertà quasi assoluta nella determinazione di ciò che costituisce la pubblica utilità. Tuttavia, questa tendenza è venuta meno a partire dal caso *James c. Regno Unito*, in cui la Corte ha sostituito il diritto quasi assoluto dello Stato con il riconoscimento dell'ampia discrezionalità nazionale, essendo quest'ultima passibile di controllo da parte degli organi della CEDU³⁶⁰. Il controllo della pubblica utilità si espleta in due fasi: prima di tutto, è necessario verificare la legittimità del fine perseguito, ovvero l'esistenza di una causa giustificativa di un'interferenza; quindi, si procederà all'analisi della proporzionalità tra gli interessi coinvolti, affinché quello sacrificato non debba subire un onere eccessivo³⁶¹. In realtà, viste le caratteristiche del concetto di pubblica utilità attribuite dalla giurisprudenza, l'esame sulla liceità dell'obiettivo del procedimento privativo è alquanto superficiale, tanto che la Corte si è limitata ad intervenire nei casi in cui il fine fosse «manifestamente privo di base ragionevole»³⁶². Di conseguenza, la pubblica utilità viene sottoposta soltanto ad un controllo di garanzia di razionalità, senza entrare direttamente nel merito del contenuto e la giurisprudenza pare rinunciare

³⁵⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 168.

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 167.

³⁵⁹ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 796.

³⁶⁰ LOPÉZ ESCARCENA, S., *op. cit.*, p. 529. L'orientamento originale è superato con la sentenza *James, Cavendish c. Regno Unito*, cit.

³⁶¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 75.

³⁶² *Ibidem*, p. 76. La citazione si trova nella sentenza *James, Cavendish c. Regno Unito*, cit., par. 46.

in maniera spontanea alla prima fase della verifica, «riconoscendo la propria incompetenza a valutare l'effettiva corrispondenza delle scelte del legislatore nazionali alle finalità economiche e sociali da realizzare»³⁶³. In questo senso, sembra quindi riproporsi la tendenza a presupporre la presenza della pubblica utilità come giustificazione delle misure privative della proprietà, così che gli organi di Strasburgo sono chiamati ad esprimersi solo sul margine di apprezzamento statale, nel merito del rispetto del principio di proporzionalità. Nonostante l'esame poco approfondito della legittimità della causa perseguita, la giurisprudenza offre alcuni esempi di decisioni nelle quali è stata rinvenuta la violazione della prima condizione di liceità: mentre, però, nel caso *Lecarpentier c. Francia*, il parametro della pubblica utilità è stato considerato violato in ragione del giudizio (negativo) di proporzionalità³⁶⁴, nei casi *Dangeville c. Francia* e *Zwierzynski c. Polonia* la Corte ha negato l'esistenza di una causa di pubblica utilità³⁶⁵.

In conclusione, l'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati nell'individuazione dell'interesse generale ha limitato l'incisività dell'esame della Corte sul rispetto della pubblica utilità ad un controllo sulla proporzionalità, volto ad accertare che la misura contestata non sia priva di base ragionevole ed infondata. Tuttavia, il carattere superficiale dell'analisi del fine legittimo di una privazione non deve essere confuso con una vera e propria assenza di controllo da parte degli organi della CEDU: tale controllo c'è e si sostanzia in un test sulla proporzionalità,

³⁶³ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 167.

³⁶⁴ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 136. La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14-02-2006, ricorso n. 67847/01, *Lecarpentier c. Francia* aveva ad oggetto la legislazione nazionale in materia di mutui che, a detta del ricorrente, non riconosceva l'esistenza di una speranza legittima al rimborso. La Corte ha ritenuto che essa comportasse un «peso anormale ed esorbitante» (par. 52), tale da comportare uno squilibrio tra l'interesse pubblico e privato.

³⁶⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 175. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-04-2002, ricorso n. 36677/97, *SA Dangeville c. Francia*, si è affermato che la decisione di non rendere al ricorrente la somma precedentemente versata come imposta sul valore aggiunto non perseguisse la pubblica utilità; si è giunti ad un risultato analogo nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-06-2001, ricorso n. 34049/96, *Zwierzynski c. Polonia*, nella quale il ricorrente lamentava la violazione del diritto alla proprietà alla luce del rifiuto del governo di restituirgli un immobile.

senza entrare, salvo in rari casi, nel merito della nozione di pubblica utilità.

2.2.2 Il principio di legalità tra leggi interne e diritto internazionale

L'istituto della proprietà è regolato sia dalle leggi nazionali che da norme di diritto internazionale: solitamente, le prime disciplinano le modalità di acquisto e di trasferimento della proprietà, mentre le seconde ne trattano i principi essenziali e le condizioni di legittimità delle ingerenze³⁶⁶. Per questo motivo, nella stesura dell'art. 1 del Protocollo n. 1 viene fatta menzione delle «condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale», che costituiscono le basi della seconda condizione di legittimità delle ingerenze: il principio di legalità.

Tale principio indica, da un lato, la conformità delle misure ablativo alle disposizioni degli ordinamenti interni, dall'altro il rispetto dei principi fissati dal diritto internazionale e comporta, perciò, «il dovere dello Stato, o della pubblica autorità, di sottoporre la propria azione ad un sindacato giurisdizionale»³⁶⁷. La *ratio* di tale principio va ricercata nella *rule of law*, cioè nella preminenza delle norme dello Stato di diritto, infatti il principio di legalità non è semplicemente una condizione di legittimità delle ingerenze proprietà³⁶⁸, bensì la «condizione primigenia» della liceità di tali misure, tanto da escludere l'accertamento degli altri parametri di liceità, qualora questa venga violata³⁶⁹. La primazia di questo parametro è stata oggetto di un'intensa affermazione giurisprudenziale: nel caso *Malama c. Grecia*, la Corte reitera il concetto per cui il diritto alla proprietà presuppone come primo vincolo l'esistenza

³⁶⁶ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 185.

³⁶⁷ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 105.

³⁶⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 181.

³⁶⁹ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 163. La posizione privilegiata del principio di legalità emerge dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31107/96, *Iatridis c. Grecia*, par. 58.

di un fondamento giuridico alla base dell'ingerenza³⁷⁰; nel caso *Baklanov c. Russia*, invece, la verifica del giusto equilibrio viene subordinata all'accertamento della non arbitrarietà della privazione³⁷¹. Pertanto, annoverando il principio di legalità tra le condizioni che rendono possibile una privazione della proprietà conformemente alla CEDU, la giurisprudenza ha fatto «prevalere alla sovranità degli Stati quella dei diritti umani fondamentali proprio in ragione della *dignità* che li contraddistingue». ³⁷² Inoltre, l'importanza del principio è stata ribadita nel caso *Amuur c. Francia*, in cui la legalità è stata assunta a valore fondamentale dell'intera CEDU e valido per ogni diritto da essa tutelato³⁷³. Infatti, anche altre norme della Convenzione presuppongono il principio di legalità come il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9), la libertà di espressione (art. 10) e la libertà di riunione ed associazione (art. 11)³⁷⁴. Da ciò si deduce che lo scopo del principio di legalità quale «baricentro della tutela dominicale»³⁷⁵ sia quello di difendere, seppur in maniera sussidiaria, il soggetto da atti arbitrari perpetrati dallo Stato, per cui la discrezionalità di quest'ultimo deve essere limitata dalle condizioni fissate dalla legge³⁷⁶.

Passando ora all'analisi del primo aspetto del principio di legalità, vale a dire la conformità alle leggi dell'ordinamento interno, esso comporta un duplice controllo, avente ad oggetto, da un lato, l'esistenza di una disposizione interna, che disciplina la suddetta fattispecie e, dall'altro, la compatibilità tra la norma ed il provvedimento ablativo³⁷⁷. In riferimento al primo profilo, sono necessarie alcune precisazioni circa

³⁷⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-03-2001, ricorso n. 43622/98, *Malama c. Grecia*.

³⁷¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-06-2005, ricorso n. 68443/01, *Baklanov c. Russia*, par. 39.

³⁷² CONTI, R., *op. cit.*, p. 229.

³⁷³ *Ibidem*, p. 230. La giurisprudenza di riferimento è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-06-1996, ricorso n. 19776/92, *Amuur c. Francia*.

³⁷⁴ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 180.

³⁷⁵ CONTI, R., *op. cit.*, p. 228.

³⁷⁶ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 104.

³⁷⁷ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 76.

la nozione di “legge”. Si tratta, infatti, di un concetto sostanziale, che comprende sia la legge in senso positivo, legata quindi al diritto legiferato, sia le norme di origine giurisprudenziale, perno dei sistemi giuridici di *common law*³⁷⁸; data la flessibilità del significato, è stato esteso anche alle fonti di secondo grado e alle riserve di legge³⁷⁹. Per quanto riguarda, invece, la portata normativa della giurisprudenza, essa è stata a lungo messa in discussione ai fini della sua interpretazione come legge in base all’art. 1 del Protocollo n. 1, sostenendo che alcune prassi “legittimate” dalla giurisprudenza fossero in realtà contrarie al principio di legalità³⁸⁰. Tuttavia, la Corte ha avuto modo di eliminare ogni dubbio chiarendo che, con le dovute considerazioni, anche la giurisprudenza costituisce una fonte di diritto e va quindi ricompresa nel principio di legalità³⁸¹. Tuttavia, affinché quest’ultimo possa dirsi rispettato, non basta che vi sia una legge regolatrice, piuttosto la norma deve soddisfare determinate caratteristiche: innanzitutto, come emerso dal caso *James c. Regno Unito* e confermato in decisioni successive, le leggi devono essere «adeguatamente accessibili e sufficientemente precise»³⁸². In secondo luogo, devono essere facilmente comprensibili ed avere degli effetti prevedibili, così che l’individuo disponga di reali strumenti di ricorso

³⁷⁸ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 182.

³⁷⁹ MANGANARO, F., *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e il diritto di proprietà*, in *Diritto amministrativo*, 2008, p. 385.

³⁸⁰ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 180. Tra queste prassi vi sarebbero, ad esempio, l’espropriazione di fatto nonché l’occupazione acquisitiva.

³⁸¹ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 134. Con la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 20-01-2009, ricorso n. 75909/01, *Sud Fondi s.r.l. c. Italia*, oltre ad evidenziare la funzione complementare della giurisprudenza rispetto al diritto codificato, si è precisato che la sua interpretazione deve essere comunque coerente con quanto previsto dalla legge. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 24-04-1990, ricorso n. 11801/85, *Kruslin c. Francia*, dopo aver definito la legge come «le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l’ont interprété en ayant égard, au besoin, à des données techniques nouvelles» (par. 29), la Corte ha affermato di aver sempre inteso «le terme “loi” dans une acception “matérielle” et non formelle; elle y a inclus à la fois des textes de rang infralégislatif et le droit non écrit» (par. 47).

³⁸² LOPÉZ ESCARCENA, S., *op. cit.*, p. 531. La citazione è tratta dalla sentenza *James, Cavendish c. Regno Unito*, cit., par. 67. I parametri sulle leggi interni sono stati ripresi nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 08-07-1986, ricorsi n. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, par. 110 e nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 24-03-1988, ricorso n. 13441/87, *Olsson c. Svezia*, par. 61.

davanti alla legge³⁸³. Parimenti, la funzione principale della legge deve essere la tutela effettiva da ogni forma di arbitrio³⁸⁴. Quindi, una norma potrà dirsi legittima secondo il principio di legalità, come inteso dalla CEDU, solamente nella misura in cui non appare eccessivamente indeterminata e sia invece conforme al principio della preminenza del diritto, garantendo l'accesso effettivo ai rimedi interni, in conformità all'art. 13 della CEDU³⁸⁵.

Per quanto concerne il secondo aspetto della conformità alla legge nazionale, cioè la compatibilità tra la legge stessa e la misura ablativa, è utile ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale del principio di legalità: infatti, oltre agli elementi caratterizzanti la legge in senso stretto appena descritti, gli organi di Strasburgo hanno valutato anche altri fattori che possono determinare una violazione della condizione di legittimità qui esaminata³⁸⁶. Tali considerazioni hanno portato la Corte a ritenere in contrasto con il principio di legalità l'eccessiva durata dei processi in materia espropriativa, per il combinato disposto degli artt. 6 della CEDU e 1 del Protocollo n. 1³⁸⁷; parimenti, anche le situazioni di incertezza legislativa determinate da un'espropriazione sono ritenute contrarie al principio di legalità³⁸⁸. A tale proposito, la prassi dell'occupazione acquisitiva, tipica dell'ordinamento italiano, è stata considerata lesiva del principio di legalità non tanto per l'assenza di una base legale, bensì perché permette «all'amministrazione di trarre beneficio da una

³⁸³ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 134.

³⁸⁴ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 186.

³⁸⁵ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 170.

³⁸⁶ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 385.

³⁸⁷ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 254. La giurisprudenza sul tema è molto ampia; a titolo di esempio si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-2000, ricorsi n. 29813/96 e 30229/96, *Almeida Garret, Mascarenhas Falcao e altri c. Portogallo*, in cui l'indennizzo effettivo è stato corrisposto solo dopo 24 anni dalla sentenza; alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-2001, ricorso n. 38460/97, *Platakou c. Grecia*; alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-01-2002, ricorso n.46355/99, *Tsirikakis c. Grecia* ed infine alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-04-2002, ricorso n. 48392/99, *Hatzitakis c. Grecia*.

³⁸⁸ ZAGREBELSKY, V.; DE SALVIA, M., *op. cit.*, p. 795.

situazione illegale e [...] il privato si trova davanti al fatto compiuto»³⁸⁹. Per concludere l'approfondimento sul rispetto delle norme interne, è possibile riscontrare un «orientamento *self-restraining*» (autorestrittivo) da parte della Corte nella valutazione del rispetto della legalità delle norme interne in virtù della teoria sul margine di apprezzamento: ciò presuppone l'astensione da una valutazione nel merito della normativa interna, andando ad accertare piuttosto l'assenza di atti arbitrari, il rispetto di alcune condizioni formali e del principio di proporzionalità, nonché l'esaurimento dei ricorsi interni³⁹⁰.

L'altro aspetto costitutivo della condizione di legalità attiene al rispetto dei principi di diritto internazionale in materia di privazione della proprietà. Non bisogna dimenticare che l'art. 1 del Protocollo n. 1, andando contro alla volontà degli Stati, perseguiva come scopo iniziale l'estensione a favore dei cittadini dello Stato "espropriante" della tutela dalle misure ablativo previste dal diritto internazionale per gli stranieri, in nome dell'universalità dei diritti umani³⁹¹. Inoltre, rinviando al diritto internazionale la CEDU, che si ricorda essere uno "strumento vivente", si mostra sensibile all'affermarsi di nuove esigenze ed assicura di adattarsi alle evoluzioni della normativa internazionale sulla proprietà³⁹². In particolare, all'epoca della stipula del Protocollo n. 1 alla CEDU, tre erano i principi internazionali generalmente condivisi circa l'ablazione della proprietà privata: lo scopo dell'interesse generale, incorporato come si è visto nella prima condizione di liceità; il principio di non discriminazione ed infine l'obbligo di corresponsione di un indennizzo³⁹³. Fu proprio quest'ultimo a risultare problematico fin dai

³⁸⁹ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 106. La citazione è ripresa dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 31254/96, *Belvedere Alberghiera c. Italia*. Per quanto concerne i casi di violazione del principio di legalità per incertezza legislativa, si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-03-2007, ricorso n. 61951/00, *Debelianovi c. Bulgaria*.

³⁹⁰ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 181.

³⁹¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 105. Solo in seguito, attribuendo alla disposizione una struttura tripartita, la giurisprudenza ha distinto possibili ipotesi di ingerenza, ampliandone gli obiettivi.

³⁹² COLACINO, N., *op. cit.*, p. 185.

³⁹³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 193.

lavori preparatori, poiché numerosi membri (tra di essi, la Gran Bretagna, la Francia, la Svezia e la Saar) temevano che l'art. 1 del Protocollo n. 1, in ragione degli ultimi due principi internazionali, avrebbe comportato un obbligo di indennizzo generalizzato, con due conseguenze negative: la prima è che il dovere di riparazione dello Stato avrebbe valso (anche) nei confronti dei propri cittadini, la seconda è che, non specificando in che ipotesi subentrasse, si lasciava intendere che valesse per ogni tipo di ingerenza, anche lieve³⁹⁴. Così strutturato, quest'obbligo era ritenuto un limite alla sovranità nazionale e perciò ci si opponeva all'inserimento del diritto alla proprietà tra i diritti protetti dalla CEDU, condizionando il loro consenso alla previsione di un trattamento differenziale tra cittadini e stranieri³⁹⁵. L'*impasse* fu (parzialmente) superato grazie alla raccomandazione n. 1 del 19 marzo 1952 del Comitato dei Ministri la quale, oltre ad aprire alla firma il testo del Protocollo addizionale n. 1, inseriva come formula di compromesso il generico rinvio ai principi di diritto internazionale, che ammettevano l'obbligo di indennizzo solo in caso di privazione della proprietà³⁹⁶. Inoltre, la raccomandazione precisava che i due aspetti del principio di legalità erano da considerarsi in maniera disgiunta, vale a dire che la legge nazionale andava applicata in caso di espropriazione ai danni di propri cittadini, mentre i principi di diritto internazionale qualora l'ablazione fosse realizzata a svantaggio di un cittadino straniero³⁹⁷.

Da subito, però, le discrepanze tra la dottrina e la giurisprudenza mostrarono che il problema dell'applicazione ed interpretazione delle norme di diritto internazionale in materia di proprietà privata era tutt'altro che risolto³⁹⁸. Da un lato, infatti, la dottrina attribuiva particolare rilevanza sia all'interpretazione letterale, in base alla quale

³⁹⁴ Per un'analisi più approfondita del dibattito sull'indennizzo nei lavori preparatori, si rimanda al par. 1.3.

³⁹⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 77.

³⁹⁶ ALLEGRA, A., *Tutela della proprietà e diritto all'equo indennizzo nella Convenzione europea dei diritti umani (primo Protocollo)*, in CARLASSARE, L. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, p. 229.

³⁹⁷ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 18.

³⁹⁸ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 185.

«nessuno può essere privato della sua proprietà» (cors.agg.), sia al principio di non discriminazione, condiviso dal diritto internazionale consuetudinario e dalla CEDU (che lo tutela non solo nell'art. 14, ma anche nell'apposito Protocollo addizionale n. 12) e, di conseguenza, suggeriva un'equiparazione tra cittadini e stranieri, ampliando ai primi le garanzie previste per gli interessi economici degli stranieri, a favore di una disciplina omogenea della privazione della proprietà³⁹⁹. Al contrario, la giurisprudenza richiamava la necessità di considerare attentamente l'ambito di applicazione dei principi internazionali, sostenendo che, dato che essi non regolano i rapporti tra Stato e propri cittadini, il diritto internazionale riguardasse solo gli stranieri ed autorizzava così un trattamento differenziale. A sostegno di quest'ultima tesi, confermata in una serie di decisioni della Corte, venivano richiamati sia la precisazione fatta durante i lavori preparatori, sia l'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴⁰⁰.

Con la formula di rinvio ai principi di diritto internazionale, tuttavia, l'art. 1 del Protocollo n. 1 restava privo di qualsiasi riferimento esplicito all'indennizzo, così che andava configurandosi un doppio standard di trattamento nei confronti di connazionali e stranieri che, anziché prevedere una disciplina uniforme, si basava su un'applicazione disgiunta del principio di legalità: in caso di un'espropriazione tra Stato e connazionali, gli organi di Strasburgo avrebbero dovuto valutare il rispetto delle norme interne, mentre qualora l'ablazione coinvolga un

³⁹⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 189.

⁴⁰⁰ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 186. L'art. 31 comma 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati prevede che «Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo» (*Convenzione sul diritto dei trattati*, 1969). La distinzione tra cittadini e stranieri è stata ribadita nella sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit., par. 58 e 61 e nel rapporto sulla ricevibilità della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-12-1960, ricorso n. 511/59, *Gudmundsson c. Svezia*, in cui si è precisato che «les travaux préparatoires concernant l'élaboration de l'article 1 du Protocole additionnel confirment que les Hautes Parties Contractantes n'avaient nullement l'intention d'étendre l'application de ces principes au cas de l'expropriation des biens appartenant à des nationaux».

cittadino straniero, avrebbero dovuto essere considerati i principi di diritto internazionale⁴⁰¹.

Poiché, secondo tale impostazione, l'obbligo di indennizzo grava sullo Stato solo qualora la misura ablatoria sia a danno di uno straniero, mentre lo stesso obbligo è rimandato alla discrezionalità nazionale quando si tratta di connazionali, è legittimo chiedersi se la prassi di distinguere queste due ipotesi non ponga in essere una discriminazione, che violi il rispettivo divieto previsto tanto dalla CEDU che dal diritto internazionale⁴⁰². In realtà, però, bisogna ricordare che tale divieto ha carattere sostanziale, cioè un comportamento non viene ritenuto discriminatorio a priori solo perché vi sono delle disuguaglianze, bensì se la diversità di trattamento non è motivata da «giustificazioni oggettive e ragionevoli»: secondo la giurisprudenza, tra queste ultime rientrano il rispetto del principio di proporzionalità ed il perseguimento di un fine legittimo⁴⁰³. In ragione dell'interpretazione sostanziale del divieto di discriminazione, fino agli anni Settanta gli organi di Strasburgo, in particolare la Commissione⁴⁰⁴, hanno giustificato esplicitamente, come eccezione al suddetto divieto, il trattamento differenziato di cittadini e stranieri, enfatizzando il loro diverso ruolo nei confronti dell'ordinamento dello Stato "espropriante". Prima di tutto, gli stranieri risultano sottoposti alla legislazione nazionale sulla privazione della proprietà, ma solo i connazionali concorrono all'elaborazione delle norme potendo intervenire nell'*iter legis*; inoltre, la finalità della legge, ossia l'interesse pubblico, solitamente non tiene conto delle esigenze degli stranieri⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 187.

⁴⁰² PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 194.

⁴⁰³ *Ibidem*, pp. 201-202. La citazione è tratta dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-10-1975, ricorso n. 4464/70, *Unione nazionale della polizia belga c. Belgio*, par. 46.

⁴⁰⁴ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 106.

⁴⁰⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 190. Tali considerazioni sono state fatte presenti nel corso della sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit., par. 63.

2.2.3 Il principio di proporzionalità ed il concetto di giusto equilibrio

L'ultima condizione di liceità della privazione della proprietà è costituita dal principio di proporzionalità, che richiede che «affinché l'ingerenza nell'esercizio di un diritto garantito non si riveli illegittima e contraria alla Convenzione, deve necessariamente esistere un rapporto di proporzionalità fra i mezzi impiegati e gli scopi per i quali tali mezzi sono stati previsti», così da garantire un «giusto equilibrio» tra gli interessi coinvolti⁴⁰⁶.

Si tratta di un principio centrale non solo per la valutazione delle ipotesi di privazione proprietà, ma per l'intero sistema del diritto europeo, essendo condiviso anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁰⁷. La peculiarità del principio di proporzionalità rispetto agli altri due risiede nella sua origine giurisprudenziale, infatti non viene espressamente previsto dalla norma della CEDU⁴⁰⁸: a partire dal caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, l'attenzione della Corte nell'esame del rispetto delle condizioni di legittimità si sposta dalla *rule of law* al principio di proporzionalità. Tuttavia, ciò non va inteso nel senso che il requisito della legalità perde ogni rilevanza, al contrario esso rimane centrale, ma la giurisprudenza riconosce una certa preminenza all'esistenza di un giusto equilibrio tra gli interessi coinvolti e lo si evince dal fatto che una privazione della proprietà che violi il principio di proporzionalità sarà necessariamente considerata in contrasto con l'art. 1 del Protocollo n. 1, mentre a fronte di una espropriazione illegittima non vi sarà una infrazione nel godimento della proprietà, nella misura in cui

⁴⁰⁶ DE SALVIA, M., *op. cit.*, p. 236.

⁴⁰⁷ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Studi senesi*, 2003, p. 283. L'art. 52, comma 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. *Nel rispetto del principio di proporzionalità*, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui» (cors.agg.).

⁴⁰⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 231.

essa garantisce un bilanciamento tra i mezzi utilizzati ed i fini perseguiti⁴⁰⁹. Pertanto, data la tendenza inaugurata con la sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, è pacifico considerare la proporzionalità un prerequisito dell'analisi della legittimità dell'intromissione nella proprietà⁴¹⁰. Inoltre, l'applicazione del principio di proporzionalità non è limitata alle misure privative ma, come precisato dalla giurisprudenza, si estende sia a tutto l'art. 1 del Protocollo n. 1 sia alle disposizioni della CEDU che ammettono la limitazione dei diritti e, a tale riguardo, il controllo della proporzionalità viene eseguito per verificare la legittimità non solo dell'espropriazione, ma anche del rinvio alla deroga (art. 15 della CEDU)⁴¹¹.

Per quanto concerne il rapporto tra giusto equilibrio e margine di apprezzamento, è possibile affermare che il primo espleta una funzione complementare nei confronti del secondo, poiché assicura che le scelte politiche, frutto della discrezionalità statale, siano conformi alla CEDU: i due fattori agiscono, poi, in momenti distinti, infatti «la dottrina del margine di apprezzamento ha riguardato il momento dell'accertamento dei presupposti per un'interferenza, mentre la teoria della proporzionalità ha riguardato il momento – logicamente successivo – della valutazione della congruità dell'azione nella quale si esprime l'interferenza»⁴¹². Ne risulta che la proporzionalità si configura non solo come valore comune alla CEDU, ma come strumento di conciliazione tra il rispetto delle norme convenzionali e l'esercizio della sovranità statale⁴¹³. Essendo strettamente connesso alla teoria del margine di apprezzamento, il principio di proporzionalità si caratterizza per un contenuto altrettanto

⁴⁰⁹ ALLEN, T., *Compensation for property under the European Convention on Human Rights*, in *Michigan Journal of International Law*, 2007, p. 294. Il caso citato si riferisce alla sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, cit.

⁴¹⁰ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 85.

⁴¹¹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 232. Per la conferma giurisprudenziale si rimanda alla sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit., par. 50 e alla sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, cit., par. 26 e 69.

⁴¹² CANNIZZARO, E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 68.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 37.

variabile⁴¹⁴. Generalmente, come specificato nel caso *Gillow c. Regno Unito*, tale “variabilità” dipende dalle caratteristiche del caso specifico e dalle conseguenze dell’ingerenza: più questa è incisiva, più il controllo della proporzionalità sarà serrato⁴¹⁵. Infatti, il controllo della presenza del giusto equilibrio è connesso alla corresponsione dell’indennizzo in quanto la giurisprudenza della CEDU ritiene che, solamente versando un risarcimento, il sacrificio imposto all’individuo possa dirsi bilanciato con il perseguimento dell’interesse generale⁴¹⁶. L’obbligo di indennizzo come prova del rispetto del principio di proporzionalità, tuttavia, si applica ai soli casi di privazione della proprietà, mentre nelle altre ipotesi di ingerenza, la conformità alla terza condizione di legittimità verrà valutata caso per caso⁴¹⁷.

A questo punto, appare utile approfondire il tema della verifica del rispetto del giusto equilibrio. Una prima osservazione attiene alla scelta, da parte della giurisprudenza della CEDU, di un modello non rigoroso di esame, in quanto non entra nel merito della “efficienza” della decisione politica, cioè non mette in discussione la possibilità di raggiungere lo stesso obiettivo di pubblica utilità ad un “prezzo” inferiore per il singolo individuo, in termini di limitazione del proprio diritto⁴¹⁸. Inoltre, la valutazione della proporzionalità consta di due fasi: inizialmente si accerta il rispetto delle prime due condizioni di liceità, analizzando se la misura privativa risulta effettivamente finalizzata a porre in essere un fine di pubblica utilità e se dispone di un fondamento legale (anche se come già visto si tratta di un test piuttosto astratto e superficiale per

⁴¹⁴ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 137.

⁴¹⁵ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 168. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 24-11-1984, ricorso n. 9063/80, *Gillow c. Regno Unito*, par. 157, la Corte fa riferimento a «the severity of the restrictions».

⁴¹⁶ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 19.

⁴¹⁷ SERMET, L., *op. cit.*, p. 36. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 24-10-1986, ricorso n. 9118/80, *Agosi c. Regno Unito*, par. 76, la Corte ha confermato che il grado di verifica del giusto equilibrio è più elevato nei casi di privazione rispetto a quelli di regolamentazione dell’uso dei beni.

⁴¹⁸ GUAZZAROTTI, A., *Interpretazione conforme alla Cedu e proporzionalità e adeguatezza: il diritto di proprietà, relazione al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Milano, 6-7 giugno 2008*, in D’AMICO, M.; RANDAZZO, B. (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009, p. 171.

l'ampio margine di apprezzamento statale); quindi, si procede a valutare il bilanciamento tra il sacrificio imposto al singolo soggetto ed i vantaggi derivanti dalla realizzazione dell'interesse generale⁴¹⁹. Generalmente, il giusto equilibrio non si ritiene rispettato quando viene violata la condizione di finalità o quando la riparazione non è ragionevole e proporzionale al danno subito⁴²⁰.

In conclusione, il principio di proporzionalità costituisce un'importante espressione della funzione di contemperamento tra interessi divergenti ad opera degli organi di Strasburgo, nonché il tentativo di conciliare la tutela dei diritti degli individui con la sovranità ed il potere decisionale degli Stati. Tra le condizioni di legittimità delle misure ablativo, è sicuramente la più importante, come la giurisprudenza stessa ha confermato, poiché se rispettata, automaticamente si possono ritenere rispettate anche le altre due, mentre non vale necessariamente il contrario. Inoltre, assume rilevanza anche per la funzione di limite e controllo alla discrezionalità statale, sebbene tale controllo si sostanzia più in un «controllo di non-sproporzionalità», che esula cioè da un giudizio di merito sulla "efficienza" del procedimento ablativo, accertando piuttosto l'assenza di comportamenti arbitrari⁴²¹.

⁴¹⁹ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 283.

⁴²⁰ SIROTTI GAUDENZI, A., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 237. Diverso è il caso in cui il test della proporzionalità si applichi ad ipotesi di controllo dell'uso del bene: ciò che assume rilevanza sono le conseguenze dell'atto e l'effettiva disponibilità del bene. Ad esempio, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-04-1999, ricorsi n. 25088/94, 28331/95, 28443/95, *Chassagnou c. Francia*, il test di proporzionalità non è stato superato a causa dell'obbligo di estensione della licenza di caccia ai territori del ricorrente. Quest'ultimo, infatti, pur non avendo perso la titolarità della proprietà, si trovava pienamente impossibilitato a godere del diritto di proprietà sul terreno. Alla stessa conclusione si è giunti nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-02-2005, ricorso n. 35014/97, *Hutten-Czapska c. Polonia*, avente ad oggetto particolari contratti di locazione stipulati durante il regime comunista, che rendevano al locatore e ricorrente una rendita di gran lunga inferiore al valore dell'immobile, tale da configurare una situazione paragonabile all'occupazione abusiva, che lo privava effettivamente del bene.

⁴²¹ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 169.

2.3 L'indennizzo: fondamenti giuridici e principi regolatori

Un aspetto che probabilmente può lasciare sorpresi rispetto all'analisi sulle condizioni di legittimità delle misure ablativo è il mancato ed esplicito annoveramento, tra di esse, del pagamento dell'indennizzo, che invece rappresenta un principio generale del diritto internazionale⁴²². Però, nel corso degli anni, la corresponsione di una riparazione a fronte di una misura ablativa è stata riconosciuta dalla giurisprudenza come mezzo di verifica del rispetto del principio di proporzionalità, con una funzione analoga a quella delle condizioni di legittimità⁴²³.

L'indennizzo è stato oggetto di dibattito già nel corso dei lavori preparatori della CEDU, poiché se, da un lato, gli Stati intendevano escluderlo per avere la massima libertà nelle proprie scelte di politica economica, dall'altro il rinvio ai principi del diritto internazionale esigeva il rispetto dell'obbligo di indennizzo: la soluzione di compromesso fu, quindi, trovata nell'inserimento nel testo finale della formula «nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale»⁴²⁴.

Tuttavia, in tema di risarcimento per la compressione degli interessi economici, anche dal diritto internazionale emergono indicazioni eterogenee⁴²⁵. Infatti, l'obbligo di indennizzo era ormai consolidato con l'affermarsi della norma consuetudinaria che fa propria la c.d. formula di Cordell Hull, la quale riconosceva al soggetto *straniero*, pregiudicato da un'espropriazione, il diritto ad un indennizzo «prompt, adequate and effective», vale a dire “pronto”, versato in un breve lasso di tempo (solitamente entro cinque anni dalla privazione) e non rinviato, “adeguato”, cioè proporzionale al valore di mercato del bene espropriato ed “effettivo”, ovvero corrisposto in una valuta convertibile⁴²⁶. Ciò

⁴²² PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 278.

⁴²³ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 80.

⁴²⁴ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 279.

⁴²⁵ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 226.

⁴²⁶ SCISO, E., *op. cit.*, p. 33.

valeva, però, esclusivamente per i cittadini stranieri in quanto un'applicazione omogenea della formula di Cordell Hull risultava sbilanciata a favore di tutti gli aventi diritto all'indennizzo⁴²⁷. Di conseguenza, si creava una differenza sostanziale tra l'ordinamento internazionale e quelli interni: mentre il primo fissava esplicitamente un obbligo all'indennizzo in capo allo Stato che attuava un procedimento ablativo, stabilendo puntualmente anche i criteri del risarcimento nei confronti del cittadino straniero espropriato, negli ordinamenti nazionali il riconoscimento di un vero e proprio diritto all'indennizzo era discrezionale alla volontà dello Stato, in base alla teoria del margine di apprezzamento, che quindi poteva sottrarsi all'obbligo, qualora lo ritenesse opportuno. Ma i parametri predisposti dalla formula di Cordell Hull risultavano eccessivamente onerosi per i Paesi di nuova indipendenza, dotati di un sistema economico non in grado di competere con i Paesi del c.d. Primo mondo; pertanto questi Stati, nell'ambito del NOEI, concorsero al superamento di questa formula in favore di una più equa, che considerasse non solo il danno subito, ma anche le condizioni economiche di partenza del Paese espropriante⁴²⁸. Ciò ammetteva, quindi, la possibilità di un risarcimento inferiore rispetto al valore del bene. Per questo, si era consolidata la tendenza alla stipula di «accordi di compensazione forfettaria», quando l'ablazione veniva posta in essere da un Paese in via di sviluppo nei confronti di una persona fisica o giuridica di un Paese industrializzato⁴²⁹. Il “quadro normativo” risultante dal diritto internazionale in materia di indennizzo (ed al quale rinvia la CEDU) si caratterizza, da un lato, per una duplice disciplina di trattamento tra cittadini dello Stato espropriante e stranieri, dall'altro lato dall'assenza di

⁴²⁷ ZANGHÌ, C., *op. cit.*, p. 17. Ciò in virtù delle differenze nei rapporti Stato – connazionali e Stato – stranieri esposte alla fine del par. 2.2.2.

⁴²⁸ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 191. Per una panoramica più ampia sul NOEI, si rinvia a quanto già detto nel par. 2.2.1.

⁴²⁹ ALLEGRA, A., *op. cit.*, p. 224. Nei casi in cui, invece, l'espropriazione sia perpetrata da Paesi industrializzati, si continua a fare riferimento all'indennizzo pronto, adeguato ed effettivo. Per un approfondimento sul tema si rimanda a FRANCONI, F., *Compensation for nationalisation of foreign property*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1975, pp. 255-283.

parametri chiari sull'ammontare dello stesso per le eccezioni alla consuetudine vigente, che richiede un indennizzo pronto, adeguato ed effettivo.

Per quanto concerne l'obbligo di indennizzo nella CEDU, non è stato esplicitamente menzionato per il dibattito che ne è scaturito in sede di negoziazione del Protocollo; al suo posto è stato inserito il rinvio alle leggi nazionali ed al diritto internazionale, facendo così prevalere la tutela della discrezionalità statale rispetto alla protezione degli interessi economici privati. Tuttavia, l'impostazione "legittimamente discriminatoria" delle norme internazionali nonché la vaghezza sullo standard generale da applicare non si addicevano alla tutela effettiva perseguita dalla CEDU⁴³⁰. Inoltre, non appariva chiaro neanche a che titolo andasse corrisposto l'indennizzo, se come tentativo di riparare il danno subito dall'espropriato oppure come condizione di legittimità *tout-cour* della privazione della proprietà⁴³¹.

Man mano che si palesavano i limiti del diritto internazionale, emergeva per la giurisprudenza degli organi di Strasburgo la necessità di seguire una disciplina autonoma in materia di indennizzo, che non facesse più riferimento ai lavori preparatori, ai quali l'art. 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati attribuisce un ruolo solo sussidiario⁴³². Pertanto, a partire dagli anni Ottanta, la giurisprudenza ha iniziato a riconoscere, in connessione all'ipotesi di privazione della proprietà, l'esistenza di un vero e proprio obbligo di indennizzo in capo allo Stato. Tale obbligo ha un'applicazione più ampia di quello previsto dal diritto internazionale, estendendosi sia a cittadini che a stranieri e superando così sia il rischio di discriminazioni⁴³³, sia la precedente giurisprudenza della Commissione, che ammetteva l'obbligo solo nei

⁴³⁰ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 281.

⁴³¹ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 192.

⁴³² CONDORELLI, L., *Il Protocollo rivisitato*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 267. L'art. 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati definisce i lavori preparatori come «mezzi complementari di interpretazione», ai quali fare ricorso solo per confermare il senso ordinario attribuito ad una norma o per fornire delucidazioni quando questo è poco chiaro (*Convenzione sul diritto dei trattati*, 1969).

⁴³³ GERIN, G., *op. cit.*, p. 6.

confronti degli stranieri⁴³⁴. L'onere di riparazione nella CEDU ha origine giurisprudenziale dai casi *James c. Regno Unito* e *Lithgow c. Regno Unito*, precisando in quest'ultimo che «l'articolo 1 (del Protocollo n. 1) esige implicitamente, quale *regola generale*, il versamento di una compensazione per privare della sua proprietà chiunque rientra nella giurisdizione di uno Stato contraente»⁴³⁵. Gli organi di Strasburgo “giustificano” la necessità di un'indennità con la presenza, in molti ordinamenti nazionali, di norme in senso analogo, ritenendola un elemento da analizzare insieme alla proporzionalità della misura⁴³⁶. In questo modo, risulta evidente il nesso tra il principio di proporzionalità e l'obbligo di indennizzo: la Corte ha ritenuto, infatti, che in assenza di un indennizzo ragionevole, il sacrificio imposto all'individuo sia sproporzionato all'interesse generale perseguito⁴³⁷. Quindi, da un lato l'indennizzo costituisce il parametro di valutazione del rispetto del giusto equilibrio in caso di privazione della proprietà, lo strumento per accertare che vi sia un bilanciamento tra i mezzi utilizzati ed i fini perseguiti, tra l'interesse pubblico e gli interessi privati⁴³⁸. Dall'altro lato, il principio di proporzionalità rappresenta al contempo il fondamento giuridico ma anche il limite all'indennizzo: il fondamento in quanto valore legittimante e giustificativo dell'indennizzo, limite perché l'indennizzo deve essere ragionevole, cioè bilanciato al sacrificio⁴³⁹.

Questa stretta interconnessione con il principio di proporzionalità vincola l'indennità ad uno scopo ben preciso. Sebbene sia indubbio che

⁴³⁴ BILANCIA, F., *op. cit.*, p. 107.

⁴³⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 80, cors. agg. La citazione è tratta dalla sentenza *Lithgow c. Regno Unito*, cit., par. 120, cors. agg. Alla stessa conclusione si giunge nella sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit., par. 54.

⁴³⁶ PRADUROUX, S., *Una costellazione europea: la proprietà e i beni nel quadro dei parametri di legalità enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, p. 773. Nella sentenza *Lithgow c. Regno Unito*, cit., par. 109, la Corte ha definito l'indennizzo un «implicito requisito» del diritto alla proprietà.

⁴³⁷ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 800. Ciò è emerso dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-11-2002, ricorso n. 36548/97, *Pincova e Pinc c. Repubblica Ceca*, par. 53.

⁴³⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 230.

⁴³⁹ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 800.

«la monetizzazione della violazione tende ad instaurare un nesso tra proprietà e mercato»⁴⁴⁰, è altrettanto vero che risponde ad una logica rimediale, volta però non necessariamente ad un ripristino integrale del danno subito, bensì ad un riequilibrio tra interesse limitato ed interesse perseguito. Ciò comporta che il giusto equilibrio può dirsi rispettato anche nei casi in cui l'indennizzo sia inferiore al valore di mercato del bene espropriato, purché vi sia una ragionevole proporzione tra i due⁴⁴¹. In virtù dello scopo attribuito all'indennizzo, questo si configura pertanto non come un obbligo espressamente previsto ed autonomo gravante sullo Stato, né tantomeno come una condizione di liceità a tutti gli effetti, bensì come un criterio di valutazione nella verifica del rispetto di proporzionalità. Di conseguenza, è possibile che il pagamento dell'indennizzo non sia sufficiente ad assicurare la proporzionalità tra mezzi e fini; d'altro canto, il risarcimento può considerarsi superfluo nei casi in cui si ritenga che il giusto equilibrio sia stato garantito in altri modi, ad esempio con un'opera di pubblica utilità dalla quale il soggetto danneggiato trae particolare vantaggio⁴⁴².

A fronte di una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, la conseguente riparazione può assumere due forme: solitamente si parla di "indennizzo" o "risarcimento" (in inglese, *compensation*) solo in caso di privazione della proprietà e di "equa soddisfazione" (in inglese, *damages*) qualora non siano rispettate le condizioni di legittimità delle ingerenze, con riferimento quindi anche alle altre due fattispecie. Mentre, però, il primo tipo di riparazione si basa sull'art. 1 del Protocollo n. 1 e rappresenta un requisito fondamentale affinché una privazione non comporti una violazione, il secondo è disciplinato dall'art. 41 (ex art. 50) della CEDU e costituisce una compensazione per i danni subiti come effetto dell'ablazione. Inoltre, come spesso accade, può esservi anche una combinazione delle due categorie, se la privazione è contraria ai

⁴⁴⁰ GUAZZAROTTI, A., *op. cit.*, p. 180.

⁴⁴¹ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 284.

⁴⁴² COLACINO, N., *op. cit.*, p. 194.

parametri di liceità previsti⁴⁴³. Un'ulteriore differenza riguarda il fatto che l'obbligo di indennizzo grava "automaticamente" sullo Stato che pone in essere l'ablazione, mentre l'equa soddisfazione viene stabilita dagli organi di Strasburgo nella misura in cui ritengono che «il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione»⁴⁴⁴. Perciò, la forma di riparazione prevista dall'art. 41 della CEDU ha carattere residuale, senza implicare tra l'altro il necessario previo esperimento dei ricorsi interini anche in ambito risarcitorio⁴⁴⁵.

Tuttavia, per ottenere una riparazione, è necessario dimostrare l'esistenza di una serie di fattori, strettamente connessi all'indennizzo. Il primo di essi è la presenza di un danno, che può essere un pregiudizio materiale o morale ed in entrambi i casi l'onere della prova è a carico del ricorrente⁴⁴⁶. In riferimento al danno materiale, esso può consistere in una riduzione della proprietà immobiliare, in una perdita di proventi, in more e più in generale in qualsiasi perdita finanziaria. Qualora la privazione dia vita ad una violazione perché non soddisfa il principio di legalità, la giurisprudenza ritiene che l'indennizzo debba necessariamente corrispondere al valore corrente del bene pregiudicato, mentre se è la condizione di proporzionalità a non essere rispettata, sono ammessi risarcimenti inferiori al valore del bene. Inoltre, in base ad un orientamento più recente, nel danno materiale viene incluso, secondo una terminologia civilistica, anche il c.d. lucro cessante, ovvero la perdita di

⁴⁴³ SERMET, L., *op. cit.*, p. 36. Secondo l'autrice, il diverso fondamento giuridico delle due forme di riparazione spiegherebbe perché l'art. 1 del Protocollo n. 1 non ammetterebbe la restituzione della proprietà, mentre l'art. 41 sì. A sostegno della propria tesi, rimanda inoltre alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-05-1996 ricorso n. 25497/94, *Dorin Lupulet c. Romania*, p. 133, in cui il diritto alla restituzione della proprietà è escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

⁴⁴⁴ *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (1950), art. 41.

⁴⁴⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 254.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 258. Anche se si tratta di casi rari, è capitato che qualora la dimostrazione della prova del danno subito fosse particolarmente difficile e che questo fosse palese, la Corte abbia presunto la presenza del danno, per esempio nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 10-05-2001, ricorso n. 28945/95, *T.P. e K.M. c. Regno Unito*.

futuri guadagni in base ad una stima⁴⁴⁷. Nel danno morale, invece, sono ricompresi tutti quegli stati d'animo "negativi", causati dalla violazione di un diritto, come per esempio l'ansia, la frustrazione, il malessere fisico, l'angoscia e l'incertezza. Nella valutazione del danno morale rilevano la gravità della violazione subita e l'eventuale violazione anche di altri diritti. Oltre che ad una persona fisica, la Corte di Strasburgo ha ritenuto di poter riconoscere un danno morale anche qualora il ricorrente sia una persona giuridica: ad esempio, nel caso *Sovtransatvo Holding c. Ungheria*, il danno materiale è stato individuato nell'impossibilità di pianificare efficacemente la gestione della società e nel peggioramento dei rapporti con le società controllate, entrambi causati dalla situazione di incertezza del diritto, dovuta alla misura ablativa delle autorità pubbliche⁴⁴⁸. Un ulteriore elemento che deve essere dimostrato è il nesso causale tra la violazione del diritto subita ed il pregiudizio che ne è conseguito: la tendenza generale è quella di considerare come "danno" solo il pregiudizio che risulta direttamente dalla violazione, ma sono ammesse alcune deroghe. Infatti, viene accettata la prova del rapporto causa – effetto anche quando una violazione ha concorso in maniera significativa al danno e quando vi è sì stata una violazione di un diritto, ma questa comportava l'obbligo in capo al ricorrente di adottare delle precauzioni per evitare il danno⁴⁴⁹. Infine, il pagamento di un risarcimento presuppone la presenza di una "parte lesa", termine che appare nell'art. 41 della CEDU e che indica l'individuo che ha subito una violazione dei propri diritti ed è quindi legittimato a richiedere una forma

⁴⁴⁷ PRADUROUX, S., *La proprietà privata*, cit., p. 144. La tendenza a includere, nel computo dei danni, anche il c.d. lucro cessante ha avuto avvio dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-12-2001, ricorso n. 44584/98, *Tsironis c. Grecia* e dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-03-2004, ricorso n. 48102/99, *Sabin Popescu c. Romania*. Invece, come emerso nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-04-1998, ricorso n. 21893/93, *Akdivar e altri c. Turchia*, è stata esclusa la possibilità di ricomprendere nel danno materiale i cc.dd. *punitive damages*, cioè la quota di indennizzo che supera il valore del bene e corrisponde ad una sanzione in chiave punitiva del trasgressore.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 145. Per la giurisprudenza di riferimento, si rimanda alla sentenza *Sovtransatvo Holding c. Ungheria*, cit.

⁴⁴⁹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 264.

di compensazione⁴⁵⁰. Un aspetto problematico legato a quest'ultimo fattore riguarda la legittimità a pretendere un indennizzo; in particolare, sono sorti dei dubbi in merito alla possibilità per gli eredi di un defunto di ottenere il risarcimento per danni da loro non subiti direttamente. Mentre per i pregiudizi materiali non vi sono dubbi titolarità degli eredi, la giurisprudenza risulta più divisa nel caso di danni morali⁴⁵¹.

Per completare l'analisi sul ruolo dell'indennizzo alla luce dell'art. 1 del Protocollo n. 1, è utile fare qualche considerazione sull'ambito di applicazione. Infatti, la stretta dipendenza tra il principio di proporzionalità e l'obbligo di indennizzo che ne consegue potrebbe far intendere che quest'ultimo subentri non solo a seguito di un'ablazione, ma anche in caso di qualsiasi ingerenza prevista dall'art.1 del Protocollo n. 1, poiché il giusto equilibrio è un parametro di liceità valido per la norma nel suo complesso⁴⁵². Un simile ragionamento ha trovato anche un certo riscontro giurisprudenziale, nei casi *Matos e Silva c. Portogallo*, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, e *Chassagnou c. Francia*⁴⁵³. Ciononostante, i casi sopra citati costituiscono delle eccezioni a quello che sembra essere l'orientamento generale della giurisprudenza, che esclude un'applicazione *aprioristica* del dovere di risarcimento ad ogni

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 257. Nelle cc.dd. sentenze *Vagrancy c. Belgio* (che includono la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2832/66, *De Wilde c. Belgio*, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2835/66, *Ooms c. Belgio* e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2899/66, *Vespyr c. Belgio*), la Corte ha paragonato il termine "parte offesa" a quello di "vittima" dell'art. 34.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 258. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1982, ricorso n. 7215/75, *X. c. Regno Unito*, par. 19, il riconoscimento dei danni patrimoniali agli eredi non è stato ritenuto necessario; al contrario, nella sentenza *Gillow c. Regno Unito*, cit., i parenti hanno ottenuto diecimila sterline inglesi a titolo di risarcimento per danni non patrimoniali. Infine, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-09-1995, ricorso n. 18984/91, *McCann e altri c. Regno Unito*, par. 219, agli eredi sono stati negati sia i danni patrimoniali che morali.

⁴⁵² PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 294.

⁴⁵³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 237. I casi citati si riferiscono alla Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-09-1996, *Matos e Silva e altri c. Portogallo*, alla sentenza *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, cit., entrambi esempi di ingerenza nel pacifico godimento dei beni, in cui ha assunto rilevanza il mancato pagamento di un indennizzo e alla sentenza *Chassagnou c. Francia*, cit., in cui la misura di regolamentazione dell'uso dei beni è risultata lesiva del principio di proporzionalità anche alla luce dell'assenza di risarcimento.

tipo di ingerenza, limitandolo di fatto alle ipotesi di privazione della proprietà. Pertanto, mentre il principio di proporzionalità ha un'applicazione più generale all'intero diritto alla proprietà, l'obbligo di indennizzo ha un ambito di estensione più ridotto, limitato alle circostanze in cui vi è «una *compressione particolarmente significativa* del diritto di proprietà, indipendentemente dalla sua qualificazione giuridica nell'ambito di una od altra delle diverse ipotesi considerate nell'art. 1 del primo protocollo»⁴⁵⁴. A questo punto, resta da chiarire cosa contraddistingue una “compressione particolarmente significativa” della proprietà. Secondo la giurisprudenza, rilevano in questo senso due ordini di criteri: il primo ha natura quantitativa, ed include tutte quelle ingerenze con effetti analoghi alla privazione; il secondo, invece, è un parametro qualitativo, che riguarda la posizione del ricorrente ed i vantaggi che può trarre dalla misura ablativa⁴⁵⁵. In base a tali parametri, l'assenza di un risarcimento pecuniario è stato decisivo nel determinare l'esistenza di una violazione della proprietà, anche in casi di regolamentazione dell'uso dei beni e di confisca⁴⁵⁶.

Infine, malgrado la corresponsione dell'indennizzo sia funzionale al bilanciamento tra sacrificio sofferto e scopo perseguito, la giurisprudenza ha rilevato l'esistenza di alcune circostanze eccezionali, tali considerare legittime anche le espropriazioni che non prevedono un indennizzo⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 238, cors.agg.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 239. Con riferimento al primo criterio, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-05-2002, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*, par. 114, la Corte ritiene di dover valutare «non seulement des conditions de dédommagement su la situation s'apparent à une privation de la propriété [...] mais aussi, comme en l'espèce, du comportement des parties au litige». Il secondo criterio, invece, emerge dalla sentenza *Chassagnou c. Francia*, cit., in cui la Corte ha dato importanza alla “predisposizione morale” del ricorrente, fermamente contrario alla caccia, ritenendo quindi particolarmente significativa la compressione impostagli obbligandolo ad accettare che i suoi terreni venissero aperti alla caccia.

⁴⁵⁶ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 805. Per la giurisprudenza di riferimento, oltre a quella già citata alla nota 458, si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-08-2007, ricorso n.44302/02, *Pye (Oxford) Ltd e Pye (Oxford) Land c. Regno Unito* e alla sentenza *Sud Fondi s.r.l. c. Italia*, cit.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 805. Il riferimento alle «exceptional circumstances» emerge per la prima volta nella sentenza *Lithgow c. Regno Unito*, cit., e verrà poi confermato in numerose sentenze successive, tra le quali la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-06-2005, ricorsi n. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, *Jahn e altri c. Germania*.

Tuttavia, il termine non viene ulteriormente specificato, piuttosto gli organi di Strasburgo sembrano valutare, caso per caso, la situazione specifica. Pertanto, sono state considerate cause giustificative dell'assenza di un risarcimento le modalità di acquisizione della Chiesa ortodossa e la sua dipendenza dallo Stato nel caso *Santi Monasteri c. Grecia*, le agevolazioni fiscali delle quali ha goduto la famiglia reale nel caso *Ex re di Grecia c. Grecia* ed infine le potenziali onerose conseguenze finanziarie sull'economia del Paese nel caso *Pressos Compania Naviera c. Belgio*⁴⁵⁸. È bene ricordare che, comunque, si tratta di ipotesi rare e circoscritte, per cui la regola generale resta il pagamento dell'indennizzo nei casi di privazione della proprietà e provvedimenti con effetti analoghi⁴⁵⁹.

In conclusione, la corresponsione dell'indennizzo rappresenta un obbligo di fatto, implicito, di origine giurisprudenziale e non autonomo perché basato sul concetto di giusto equilibrio ed utilizzato dagli organi di Strasburgo come parametro di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità. La “non autonomia” dell'onere comporta due conseguenze: innanzitutto, l'indennizzo non deve necessariamente essere integrale; inoltre, non è sempre obbligatorio, poiché delle circostanze eccezionali possono derogarne l'obbligo. Pertanto, anche se privo di base convenzionale, si può ritenere che in caso di compressione particolarmente significativa, come ad esempio l'ablazione, sullo Stato espropriante gravi un vero e proprio obbligo all'indennizzo, pena la contravvenzione della terza condizione di liceità e la conseguente configurazione dell'ingerenza come violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

⁴⁵⁸ Per i casi citati, si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorsi n. 13092/87, 13984/88, *Santi Monasteri c. Grecia*, par. 71, alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-11-2000, ricorso n. 25701/94, *ex Re di Grecia c. Grecia*, par. 91 ed alla sentenza *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, cit., par. 44.

⁴⁵⁹ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 288.

2.3.1 Gli aspetti problematici dell'indennizzo

La scarsa chiarezza circa i requisiti dell'indennizzo nella CEDU, dovuta sia all'assenza di una base convenzionale dello stesso risarcimento, sia alle flessibilità che gli si è voluta attribuire per meglio conciliarlo con il margine di apprezzamento statale, ha sollevato una serie di problemi. Essi attengono, in particolare, all'aspetto c.d. sostanziale, che riguarda il rapporto tra il risarcimento ed il valore del bene espropriato e a quello c.d. procedurale, che concerne, invece, la necessità di istituire dei procedimenti per provare l'effettività del danno subito⁴⁶⁰. In riferimento allo standard generale dell'indennizzo, si è visto come esso assurga a parametro di verifica del rispetto del principio di proporzionalità: affinché quest'ultimo sia ritenuto conforme, è necessario che l'indennizzo sia ragionevole ed adeguato alle circostanze⁴⁶¹. Il concetto di ragionevolezza è stato affermato, per la prima volta, nel caso *James c. Regno Unito*, senza optare per una definizione precisa, ma prediligendo fin dall'inizio dei parametri estremamente flessibili, tali da ammettere un risarcimento che si discosti dal valore di mercato del bene, proprio in virtù del contesto specifico del ricorso⁴⁶². Questa elasticità, funzionale a tutelare la «discrezionalità creativa»⁴⁶³ della giurisprudenza di Strasburgo nell'applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, è stata parzialmente circoscritta, individuando la norma generale sul *quantum*, per la quale un indennizzo è ragionevole solo se è pari al valore venale del bene⁴⁶⁴.

Il primo ambito problematico dell'indennizzo è legato proprio al suo ammontare. Infatti, la giurisprudenza della CEDU, nella maggioranza dei

⁴⁶⁰ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 804.

⁴⁶¹ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 196.

⁴⁶² PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 287. Il caso citato si riferisce alla sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, par. 54.

⁴⁶³ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 266.

⁴⁶⁴ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo i recenti interventi normativi*, in VENTURINI, G./BARIATTI, S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale, Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 642. Tale orientamento è stato ribadito nella recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-03-2006, ricorso n. 36813/97, *Scordino (1) c. Italia*, par. 96.

casi, considera illegittima un'ingerenza nella proprietà non seguita dal pagamento di un risarcimento, tuttavia non fornisce alcuna indicazione precisa in merito alla proporzione tra indennizzo e valore del bene⁴⁶⁵. L'impossibilità di individuare criteri specifici e generalmente applicabili è da ricondursi alla natura variabile dei due principi che disciplinano l'obbligo di indennizzo, quali la teoria del margine di apprezzamento e il principio di proporzionalità; ne risulta che, in questo senso, la ragionevolezza dell'indennizzo assume un doppio significato. In riferimento al margine di apprezzamento, un indennizzo ragionevole comporta necessariamente l'esclusione di atti arbitrari, mentre soddisfa il giusto equilibrio solo se il sacrificio del diritto compresso risulta «tollerabile e non sproporzionato»⁴⁶⁶. Oltre al carattere ragionevole, anche la rilevanza delle circostanze specifiche del caso giustifica un indennizzo non integrale, sebbene la Corte abbia esortato a favorire «la reintegrazione la più ampia possibile delle esigenze del privato»⁴⁶⁷.

Al superamento della concezione di risarcimento integrale ha contribuito poi l'influenza di due differenti ideologie: la visione liberale, che appoggia l'idea di indennizzo superiore al valore venale del bene, quando include i danni morali e i danni per i mancati guadagni, al contrario la visione sociale sostiene un indennizzo inferiore al valore, in considerazione della finalità della misura ablativa⁴⁶⁸. La giurisprudenza evidenzia come gli organi di Strasburgo abbiano fatto propri entrambi gli approcci. Di conseguenza, si è giunti a prevedere un risarcimento superiore al valore venale quando, con il sacrificio del bene, il ricorrente perde l'unica fonte di sostentamento⁴⁶⁹, quando sussistono danni non patrimoniali, quando l'ablazione determina una diminuzione del valore

⁴⁶⁵ COLACINO, N., *op. cit.*, p. 194.

⁴⁶⁶ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 253.

⁴⁶⁷ MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, p. 251.

⁴⁶⁸ PRADUROUX, S., *Diritto di proprietà*, cit., p. 4.

⁴⁶⁹ Sentenza *Lallement c. Francia*, cit., par. 18.

del bene⁴⁷⁰ e, ancora, quando assumono rilevanza particolari posizioni dei soggetti coinvolti⁴⁷¹. Parimenti, sono state individuate anche una serie di circostanze che giustificano un indennizzo inferiore al valore del bene, pur rispettando il principio di proporzionalità. Tra queste rientrano la tutela del patrimonio artistico-culturale⁴⁷², le misure di nazionalizzazione e i provvedimenti presi nel quadro di riforme economico-sociali⁴⁷³, il c.d. principio di arricchimento senza causa⁴⁷⁴ e i vantaggi che il soggetto pregiudicato ottiene dalla realizzazione dell'opera di pubblica utilità⁴⁷⁵.

Un ulteriore elemento di complessità legato alla definizione dell'ammontare dell'indennizzo è legato al fattore "tempo". Infatti, tra i primi dubbi emersi in contemporanea all'affermazione dell'obbligo giurisprudenziale di indennizzo rientra il problema di stabilire il momento al quale fare riferimento per individuare il valore del bene. Nel caso *Ataniasu c. Romania*, la Corte ha enfatizzato la natura istantanea del procedimento ablativo, ritenendo quindi che il valore venale di riferimento sia quello in cui viene siglato l'atto di espropriazione e non quello in cui la finalità della misura viene concretamente posta in

⁴⁷⁰ PRADUROUX, S., *Una costellazione europea*, cit., p. 773. I casi di riferimento sono la sentenza *Pincova e Pinc c. Repubblica Ceca*, cit., e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 31-05-2007, ricorso n. 25774/05, *Bistrovic c. Croazia*.

⁴⁷¹ ALLEN, T., *op. cit.*, p. 320. Per la giurisprudenza si rimanda alla sentenza *Chassagnou c. Francia*, cit.

⁴⁷² Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-02-2009, ricorso n. 2334/03, *Kozacioglu c. Turchia*.

⁴⁷³ Nella sentenza *Lithgow c. Regno Unito*, cit., par. 121, la Corte ha rilevato che, visto il significativo impatto economico che l'obbligo di un indennizzo integrale comporterebbe sulle finanze pubbliche dello Stato, sono ammessi risarcimenti inferiori.

⁴⁷⁴ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 245. Con questa locuzione ci si riferisce indistintamente ai benefici "non dovuti" che sia il soggetto espropriato sia lo Stato espropriante possono trarre dalla misura ablativa. Ne sono un esempio la sentenza *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*, cit. la sentenza *Beyeler c. Italia*, cit. In quest'ultimo caso, la Corte ha ritenuto che lo Stato italiano si era indebitamente arricchito a causa del ritardo nell'esercizio del diritto di preazione sull'opera d'arte di proprietà del ricorrente, lasciato quindi in una situazione di incertezza giuridica.

⁴⁷⁵ Per la giurisprudenza di riferimento si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-11-1996, ricorso n. 19385/92, *Katikaridis e altri c. Grecia* e alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-11-1996, ricorso n. 20680/92, *Tsomsos e altri c. Grecia*.

essere⁴⁷⁶. Successivamente, la giurisprudenza ha precisato che, al fine del rispetto del giusto equilibrio, è altrettanto necessario che non vi siano ritardi nel pagamento⁴⁷⁷. Pertanto, una procedura ablativa eccessivamente lunga o un ritardo ingiustificato nella corresponsione dell'indennizzo determinano una violazione del principio di proporzionalità poiché impongono all'espropriato un pregiudizio eccessivamente oneroso. Di conseguenza, nel caso *Malama c. Grecia* lo Stato greco è stato condannato per aver pagato il risarcimento settant'anni dopo l'espropriazione, anche se con un indennizzo pari al valore del bene al momento dell'espropriazione, sottolineando inoltre che il pagamento degli interessi non era sufficiente a garantire il giusto equilibrio⁴⁷⁸. Analogamente, nel più recente caso *Motais de Narbonne c. Francia*, il principio di proporzionalità è stato considerato violato perché tra il vincolo di espropriazione e l'effettiva realizzazione dell'opera di pubblica utilità (nel caso di specie la costruzione di case popolari) era trascorso un periodo eccessivo, di durata ventennale. Ciò avrebbe determinato un sacrificio eccessivo per il ricorrente, privandolo del "plusvalore" della sua proprietà; pertanto, questa sentenza pare attribuire importanza non più al momento di stipulazione dell'atto di espropriazione, bensì a quello di realizzazione della sua finalità⁴⁷⁹.

Passando ora all'analisi della modalità di pagamento dell'indennizzo, è possibile riscontrarne tre: le misure pecuniarie, le misure non pecuniarie e le misure generali⁴⁸⁰. Delle prime si è già detto,

⁴⁷⁶ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 291. Il caso citato è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-2010, ricorsi n. 30767/05 e 33800/06, *Maria Atanasiu e altri c. Romania*, par. 163.

⁴⁷⁷ Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-07-1997, ricorso n. 19263/92, *Akkus c. Turchia*, par. 29, si precisa che «le caractère adéquat d'un dédommagement diminuerait si le paiement de celui-ci faisait abstraction d'éléments susceptibles d'en réduire la valeur, tel l'écoulement d'un laps de temps que l'on ne saurait qualifier de raisonnable».

⁴⁷⁸ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 255. Per la giurisprudenza si rimanda alla sentenza *Malama c. Grecia*, cit., par. 51-52.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, p. 257. Il caso in analisi si riferisce alla sentenza *Motais de Narbonne c. Francia*, cit., par. 21.

⁴⁸⁰ COLANDREA, V., *On the power of the European Court of Human Right to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidze, Broniowski and Sejdic cases*, in *Human rights law review*, 2007, p. 396. Per approfondire il tema

evidenziandone in particolare gli aspetti critici. Con riferimento, invece, alle misure non pecuniarie, si tratta di misure predisposte alla luce di ricorsi individuali e consistono, solitamente, nel ripristino della situazione giuridica antecedente alla violazione del diritto oppure in un'azione che ponga fine alla contravvenzione della CEDU⁴⁸¹. Però, a differenza delle misure pecuniarie, espressamente previste dall'art. 41, questo genere di riparazione non è menzionato nella CEDU, ma viene ricondotto all'obbligo delle Parti contraenti di conformarsi alle sentenze definitive degli organi di Strasburgo (art. 46, comma 1)⁴⁸². Trattandosi, però, di un'obbligazione di fine e non di mezzo, la scelta di come conformarsi alla sentenza spetta allo Stato coinvolto, che gode sì di una certa discrezionalità, ma resta sottoposto al controllo del Comitato dei Ministri⁴⁸³.

A questo orientamento è possibile applicare delle deroghe, qualora le circostanze particolari del caso specifico lo richiedano: infatti, se vi è il rischio che la violazione di un diritto dia vita a delle conseguenze particolarmente negative per l'individuo e se lo Stato convenuto può porre fine alla violazione in un unico modo, allora la Corte può disporre specifiche misure individuali. Ciò ha trovato riscontro nel caso *Assanidze c. Georgia*, in cui il ricorrente lamentava la violazione del diritto alla libertà (art. 5) poiché nonostante la sua assoluzione da parte della Corte suprema georgiana, le autorità locali continuavano a detenerlo in carcere.

delle riparazioni nella CEDU, si rimanda a MAZZESCHI, P., *La riparazione per violazione dei diritti umani nel diritto internazionale e nella convenzione europea*, in *Comunità Internazionale*, 1998, pp. 215-235.

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 397.

⁴⁸² LEACH, P., *Beyond the Bug river – a new dawn for redress before the European Court of Human rights?*, in *European human rights law review*, 2005, p. 149. Nella spiegazione dell'articolo in questione, avvenuta nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-07-2000, ricorsi n. 39221/98 e 41963/98, *Scozzari e Giunta c. Italia*, par. 249, si è precisato che «a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent state a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court».

⁴⁸³ PALOMBINO, F., *La «procedura di sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 93.

Pertanto, la Corte di Strasburgo ha previsto come misura individuale la scarcerazione del ricorrente⁴⁸⁴.

Per quanto concerne, infine, le misure generali, esse hanno carattere generale, ovvero vengono adottate qualora la legislazione di uno Stato sia incompatibile con la CEDU a causa di un problema strutturale e dia luce, anche solo potenzialmente, ad un ampio numero di ricorsi poiché la violazione è continuata⁴⁸⁵. Esse, pertanto, svolgono una duplice funzione: “rimediale”, in quanto mirano a porre fine alla situazione di contravvenzione della CEDU e “preventiva”, in ottica *pro futuro*, perché propongono l’adozione di determinate misure al fine di evitare future violazioni⁴⁸⁶. La differenza più significativa con le altre forme di indennizzo, però, consiste nel fatto che attraverso le misure generali, gli organi di Strasburgo indicano sempre quali misure specifiche adottare, misure che di solito sono rappresentate da una modifica delle norme interne dello Stato. In questo modo, la Corte si ritiene titolare del potere non solo di predisporre misure pecuniarie nella forma dell’equa soddisfazione dell’art. 41, ma anche di quello di richiedere la cessazione della violazione e di garantirne la non reiterazione attraverso le misure generali⁴⁸⁷.

Tra le varie modalità non pecuniarie di riparazione, merita particolare attenzione, nell’analisi della violazione della proprietà, la *restitutio in integrum*, ovvero la possibilità di riparazione integrale,

⁴⁸⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 08-04-2004, ricorso n. 71503/01, *Assanidze c. Georgia*, par. 203, si è precisato che «by its very nature, the violation found in the instant case did not leave any real choice as to the measures required to remedy it. In these conditions, considering the particular circumstances of the case and the urgent need to put an end to the violation of Article 5 para. 1 [...], the Court considers that the respondent State must secure the applicant’s release at the earliest possible date». La tendenza delle Corte a predisporre precise misure individuali è stata poi confermata dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 08-07-2004, ricorso n. 48787/99, *Ilascu e altri c. Moldavia e Russia*.

⁴⁸⁵ COLANDREA, V., *op. cit.*, p. 403.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 408.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 410. Per questo motivo, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 01-03-2006, ricorso n. 56581/00, *Sejdovic c. Italia*, la Corte ha previsto come provvedimento generale la modifica dell’art. 175, comma 2 del Codice di procedura penale italiano, ritenendo che non permettesse all’imputato irreperibile di sostenere un nuovo processo, violando così il diritto all’equo processo (art. 6 della CEDU).

ristabilendo le circostanze precedenti all'interferenza. Ad essa, infatti, la giurisprudenza di Strasburgo attribuisce una certa priorità rispetto alle altre misure riparatorie, considerandola l'alternativa al pieno indennizzo: ne risulta, così, che quando essa è possibile, lo Stato espropriante è tenuto a preferire questa riparazione in forma specifica⁴⁸⁸. Questo principio ha trovato la sua prima applicazione nel caso *Papamichalopoulos c. Grecia*, in cui la Corte ha sancito la restituzione dei territori sottratti ai ricorrenti da parte della Marina greca⁴⁸⁹. Per quanto attiene all'applicazione della *restitutio in integrum*, la giurisprudenza ha attribuito rilevanza al tipo di violazione⁴⁹⁰: la restituzione sembra subentrare in caso di violazione di una delle prime due condizioni di liceità, cioè quando l'ingerenza è illegittima o non finalizzata all'interesse generale⁴⁹¹. Tuttavia, sono emerse alcune perplessità in merito alla competenza della Corte di Strasburgo sulla responsabilità degli Stati e quindi sul suo potere di predisporre la *restitutio in integrum*. Infatti, in base all'interpretazione prevalente dell'art. 41 della CEDU, la Corte può stabilire un'equa soddisfazione (pecuniaria) soltanto nella misura in cui la legislazione interna permette «in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione»⁴⁹².

Da questa interpretazione si possono ricavare due importanti considerazioni: la prima riguarda il rapporto di subordinazione dell'equa soddisfazione alla riparazione in forma specifica, per cui se viene posta in essere la *restitutio in integrum*, il ricorrente perde la titolarità del diritto ad altre forme di compensazione. La seconda osservazione, invece, concerne l'assenza di alcun riferimento al potere degli organi

⁴⁸⁸ COMPORTI, M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, p. 197.

⁴⁸⁹ PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà*, cit., p. 261. Il caso si riferisce alla sentenza *Papamichalopoulos c. Grecia*, cit.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 263. Nella sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., par. 20., si sostiene che «*la nature de la violation qu'elle a constatée dans l'arrêt au principal ne permet pas une restitutio in integrum*» (primo cors.agg.).

⁴⁹¹ Per la giurisprudenza di riferimento, si rinvia alla sentenza *Belvedere Alberghiera c. Italia*, cit., per la violazione del principio di legalità ed alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 28342/95, *Brumarescu c. Romania*, per il mancato perseguimento della pubblica utilità.

⁴⁹² COLACINO, N., *op. cit.*, p. 203.

della CEDU a decidere della responsabilità degli Stati, così come non è deducibile né dall'art. 32 né dall'art. 46 della Convenzione, avente un carattere meramente strumentale⁴⁹³. Di conseguenza, una volta constatata l'avvenuta violazione di un diritto tutelato dalla CEDU, lo Stato convenuto avrà l'obbligo, se possibile, di provvedere alla *restitutio in integrum* sotto il controllo del Comitato dei Ministri; se invece questa non è possibile, solo allora la Corte può accordare un'equa soddisfazione⁴⁹⁴. Nel tentativo di eliminare ogni dubbio circa la legittimità della riparazione in forma specifica, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato nel 2000 la Raccomandazione n. 2, in cui precisa che l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo può comportare l'adozione di misure disciplinate dall'art. 41, ma anche di misure generali che garantiscano la riproduzione della situazione giuridica antecedente alla violazione, invitando gli Stati ad assicurare, a livello nazionale, «adequate possibilities to achieve, as far as possible, restitutio in integrum»⁴⁹⁵. Pertanto, la Corte non può decidere la riparazione in forma specifica, perché la sua competenza nella predisposizione di misure soddisfattive ha matrice sussidiaria, ossia subentra solo qualora la relativa legislazione nazionale risulti inadeguata⁴⁹⁶.

Infine, un ulteriore elemento problematico legato all'indennizzo attiene all'aspetto procedurale e alla necessità di fornire delle garanzie procedurali contro l'arbitrio. Infatti, oltre al carattere della ragionevolezza, l'implicito obbligo all'indennizzo richiede anche l'esistenza di meccanismi a disposizione dell'individuo pregiudicato, per poter provare l'effettivo danno subito⁴⁹⁷. Ciò comporta una doppia tutela,

⁴⁹³ PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 168.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 169.

⁴⁹⁵ Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, 19-01-2000, n. R(2000)2, sul riesame o la riapertura di certi casi a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

⁴⁹⁶ PIRRONE, P., *op. cit.*, p. 170.

⁴⁹⁷ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 292.

da intendersi come garanzia «sia d(a) un'eccessiva discrezionalità della pubblica amministrazione, sia nell'esigenza di non adottare normative talmente rigide da non consentire di valutare gli interessi rilevanti nei singoli casi di specie»⁴⁹⁸. Con riferimento all'ammontare dell'indennizzo, questo aspetto procedurale rileva nella misura in cui la valutazione dei vantaggi derivanti da un'opera di pubblica utilità può determinare una riduzione dell'indennizzo dovuto all'individuo espropriato; ma se quest'ultimo non dispone degli strumenti giuridici per contestare la riduzione, allora essa non è ritenuta legittima⁴⁹⁹.

2.4 Il caso *Broniowski c. Polonia*

A questo punto dell'analisi, si ritiene opportuno soffermarsi a considerare il caso *Broniowski c. Polonia*, che risulta rilevante per tre motivi⁵⁰⁰: anzitutto, permette di fare chiarezza sul complesso tema delle modalità di pagamento dell'indennizzo e sui relativi poteri attribuiti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In secondo luogo, è la prima sentenza pilota, un meccanismo innovativo e con effetti molto significativi sull'operato degli organi di Strasburgo; per finire, presenta numerose analogie, sia sotto il profilo del contesto storico che della situazione giuridica, con il caso degli esuli istriani, giuliani e dalmati (che sarà oggetto di studio del cap. 4), tanto da essere considerato da alcuni come precedente. Per il momento, tuttavia, l'approfondimento sarà focalizzato sui primi due aspetti.

A seguito del Secondo conflitto mondiale, gli accordi di Yalta e Potsdam (1945) sancivano formalmente lo spostamento dei confini

⁴⁹⁸ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1*, cit., p. 805.

⁴⁹⁹ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo*, cit., p. 293. Per il riscontro giurisprudenziale dell'elemento procedurale si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31423/96, *Papachelas c. Grecia* e alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-11-2002, ricorso n.46129/99, *Zvolsky e Zvolska c. Repubblica Ceca* e alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-08-2000, ricorso n. 38704/97, *Savvidou c. Grecia*.

⁵⁰⁰ Il caso a cui ci si riferisce è la sentenza *Broniowski c. Polonia*, cit.

polacchi verso Ovest. Il nuovo assetto politico era già stato previsto dai cc.dd. *Republican Agreements* (settembre 1944), una serie di accordi internazionali siglati con le Repubbliche socialiste di Bielorussia, Ucraina e Lituania, con cui la Polonia rinunciava alla sovranità sulla regione orientale, incorporata negli altri tre Stati limitrofi e si impegnava a risarcire i propri connazionali. Infatti, mediante i suddetti trattati, venivano costretti al rimpatrio forzato circa 1 240 000 polacchi, residenti nei territori ad est del fiume Bug e la Polonia perdeva quasi il 20% del suo territorio⁵⁰¹. Per dare esecuzione gli accordi del 1944, il Governo polacco riconosceva ai soggetti coinvolti un c.d. diritto di credito, che si sostanzava in due possibilità alternative: gli espropriati potevano richiedere il pagamento di un indennizzo oppure acquistare l'uso perpetuo, privato delle tasse, su territori nella parte occidentale del Paese⁵⁰². Tuttavia, nonostante lo Stato si impegnasse a risarcire i cittadini coinvolti nella vicenda, alla fine degli anni Novanta molti di loro, incluso il signor Broniowski, non avevano ancora ricevuto la compensazione dovuta⁵⁰³. Dopo il fallimento di ricorsi all'ufficio distrettuale e al tribunale amministrativo e l'intervento dell'Ombudsman⁵⁰⁴, con la

⁵⁰¹ CARAZO, M., *Broniowski Case*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, p. 1062. Sebbene stipulati non dal Governo legittimo, bensì dal c.d. Comitato di Lublino, di stampo comunista e che pertanto si atteneva alle direttive dell'Unione Sovietica, i *Republican Agreements* hanno alimentato nei polacchi espropriati dalla regione nota come "Borderlands" un'aspettativa legittima al risarcimento.

⁵⁰² PALOMBINO, F., *op. cit.*, p. 94.

⁵⁰³ Sentenza *Broniowski c. Polonia*, cit., parr. 14-20. Per quanto riguarda il caso particolare del ricorrente, egli aveva ereditato dalla madre una superficie pari a 660 m², ma la madre (che a sua volta l'aveva ereditata dalla nonna del ricorrente) aveva ottenuto nel 1981 una riparazione sotto forma di diritto all'uso perpetuo di un terreno di 467 m², corrispondente secondo la stima dell'ufficio catastale locale al 2% dell'indennizzo al quale aveva diritto. Il Governo polacco aveva, poi, confermato l'impegno a corrispondere l'indennizzo, con due leggi nel 1985 e nel 1997.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, parr. 21-27. Nel settembre 1992 Broniowski aveva chiesto il pagamento della quota mancante della sua riparazione ma, sebbene il suo ricorso fosse stato accolto, il Governo ammetteva di non poterlo soddisfare per mancanza di terre. Quindi nell'agosto 1994 il ricorrente adiva alla Suprema corte amministrativa polacca, lamentando la violazione del diritto di credito per omissione delle pubbliche autorità, ma il ricorso era stato rigettato, giustificando la risposta del Governo come dimostrazione dell'impegno alla corresponsione della riparazione. Nel luglio 2002, l'Ombudsman sollevava il sindacato di costituzionalità sulla legge istitutiva del diritto

sentenza del 19 dicembre 2002, la Corte costituzionale polacca sanciva l'incostituzionalità della legge vigente in materia di indennizzo, poiché essa non trovava esecuzione pratica, causando piuttosto «an inadmissible systemic dysfunction»⁵⁰⁵. Infatti, secondo una valutazione del governo del 2003, i potenziali ricorrenti, ovvero gli individui che si trovavano nella stessa situazione di Broniowski, ammontavano a quasi 80 000, così che la spesa per lo Stato, qualora avesse indennizzato tutti, si aggirava attorno ai 10,5 miliardi di zloti⁵⁰⁶. Di conseguenza, per sanare il vizio di incostituzionalità, il Governo polacco promulgava nel dicembre 2003 la *December 2003 Act*, una nuova legge sul risarcimento dei residenti nel *Borderlands* al tempo dell'espatrio, che abrogava quella precedente e distingueva due possibili situazioni: coloro che non avevano chiesto alcun risarcimento, ne ottenevano uno pari al 15% del valore del bene perso, fino a un massimo di 50 000 zloti; coloro, invece, che avevano ricevuto *qualsiasi* forma di indennizzo, seppur minima, perdevano il diritto su ulteriori misure risarcitorie, a prescindere dall'ammontare effettivamente ottenuto⁵⁰⁷.

Nella seconda categoria, rientrava anche il sig. Broniowski il quale nel frattempo aveva adito la Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per la mancata realizzazione del diritto all'indennizzo e la Grande Camera aveva dichiarato il ricorso ammissibile il 19 dicembre 2002. Nella decisione di ammissibilità si precisava poi che, nonostante la competenza *ratione temporis* di norma è limitata ai fatti accaduti dopo la ratifica del Protocollo n. 1 da parte dello Stato convenuto (per la Polonia, il 10 ottobre 1994), in questo caso la competenza veniva estesa al periodo antecedente poiché la situazione giuridica in esame, cioè la titolarità al

di credito, ritenendola incostituzionale nella misura in cui limitava, fino quasi ad escluderlo, il risarcimento.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, par. 85. Secondo la Corte costituzionale, la legge del 1997 violava il rispetto della *rule of law* (art. 2 della Costituzione polacca), il diritto alla proprietà ed al suo rispetto (art. 64 della Costituzione polacca) e il divieto di limitazioni eccessive ai diritti ed alle libertà costituzionali (art. 31, comma 3 della Costituzione polacca).

⁵⁰⁶ *Ibidem*, par. 33.

⁵⁰⁷ PALOMBINO, F., *op. cit.*, p. 94.

risarcimento, era stata posta in essere prima ed era ancora valida al momento della ratifica⁵⁰⁸. Nella decisione sul merito, la Grande Camera constatava l'omissione delle autorità polacche nella rimozione delle norme che creavano una disfunzione della legislazione nazionale; parimenti, riteneva che il sistema di vendite all'asta, pensato per gestire i territori disponibili, così come il rinnovo dell'impegno a risarcire e la promulgazione di nuove leggi non potevano considerarsi uno strumento adeguato alla tutela effettiva del diritto all'indennizzo⁵⁰⁹. Inoltre, le disposizioni del *December 2003 Act* imponevano al ricorrente un sacrificio sproporzionato ed eccessivo, che non era giustificabile né con il fine di interesse generale né con la teoria del margine di apprezzamento e che violava il principio del giusto equilibrio. Quest'ultimo risultava leso dal ritardo ingiustificato nel pagamento, dagli ostacoli posti dall'impossibilità di rivendicare ulteriori forme di compensazione e dalla situazione di incertezza giuridica che scaturiva dalla legge del 2003: pertanto, la Grande Camera riteneva violato l'art. 1 del Protocollo n. 1⁵¹⁰. L'aspetto peculiare della sentenza riguarda, però, l'individuazione della causa della violazione in un malfunzionamento della legislazione nazionale, tale da provocare una violazione sistematica, come dimostravano i 167 ricorsi già pendenti davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo per lo stesso motivo⁵¹¹. Per questo motivo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva adottato la Risoluzione n. 3 del 2004, nella quale esortava la Corte, in caso di violazione strutturale, a fissare «specific and effective measures to improve and accelerate the execution of the Court's judgments, notably those revealing an underlying systemic problem»⁵¹².

Accogliendo l'invito del Comitato dei Ministri, la Corte ha reso il caso *Broniowski c. Polonia* la prima sentenza pilota, ovvero una sentenza

⁵⁰⁸ CARAZO, M., *op. cit.*, p. 1063.

⁵⁰⁹ Sentenza *Broniowski c. Polonia*, cit., parr. 143-146.

⁵¹⁰ *Ibidem*, parr. 184-187.

⁵¹¹ *Ibidem*, par. 189.

⁵¹² Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, 12-05-2004, n. Res(2004)3, sulle sentenze che rivelano un problema strutturale.

che, da un lato, individua una violazione sistematica dovuta all'incompatibilità della legge interna con i dettami della CEDU, dall'altra, stabilisce precise misure generali che lo Stato convenuto deve adottare per porre fine alla violazione⁵¹³. Infatti, un problema strutturale comporta «not only an aggravating factor as regards the State's responsibility under the Convention for an existing or past state of affairs, but also represents a threat to the future effectiveness of the Convention machinery»⁵¹⁴. Per facilitare l'obbligo dello Stato di conformarsi alla sentenza (art. 46 della CEDU), la Grande Camera prevedeva come misure generali la rimozione degli ostacoli alla realizzazione concreta del diritto all'indennizzo sotto forma di diritto all'uso perpetuo oppure, in alternativa, il pagamento di un risarcimento pecuniario, non solo al ricorrente ma anche a tutti i cittadini espropriati e non ancora indennizzati⁵¹⁵. Nel frattempo, la Corte sospendeva il giudizio sui casi analoghi, provocati dalla stessa situazione giuridica.

Al fine di soddisfare le richieste della Corte, il governo polacco adottava una serie di provvedimenti. Innanzitutto, nell'ottobre 2005 entrava in vigore una nuova legge in materia di ammontare dell'indennizzo degli soggetti ex-residenti del *Borderlands*. La nuova disposizione, che poneva fine alla violazione sistematica abrogando la norma precedente, prevedeva la possibilità di partecipare ad aste pubbliche oppure di ottenere un risarcimento pecuniario, il cui tetto veniva alzato dal 15% al 20% del valore del bene⁵¹⁶. In secondo luogo, nel settembre 2005 veniva siglata tra il Governo polacco e gli espropriati una composizione amichevole circa l'equa soddisfazione, contenente sia misure individuali, rivolte esclusivamente al signor Broniowski, sia

⁵¹³ SACCUCCI, A., *Accesso ai rimedi costituzionali previo esaurimento e gestione sussidiaria delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 264.

⁵¹⁴ Sentenza *Broniowski c. Polonia*, cit., par. 193.

⁵¹⁵ *Ibidem*, par. 194.

⁵¹⁶ JACKSON, J., *Broniowski and Poland: a recipe for increate legitimacy of the European Court of Human Rights as Supranatural Constitutional Court*, in *Connecticut law review*, 2006, p. 790.

misure generali⁵¹⁷. Alla luce di tali provvedimenti, la Corte ha radiato dal ruolo il caso⁵¹⁸. La conformità della nuova legge del 2005 con l'art. 1 del Protocollo n. 1 è stata poi ribadita da tre casi successivi, che hanno permesso, grazie alla sentenza pilota, di eliminare dalla lista dei lavori quasi 350 ricorsi, tutti inerenti all'indennizzo per l'espropriazione dei territori ad est del fiume Bug⁵¹⁹.

2.4.1 La sentenza pilota

Il caso *Broniowski c. Polonia* risulta fondamentale anche dal punto di vista “procedurale”, in quanto introduce nel sistema della CEDU la sentenza pilota. Si tratta di un meccanismo volto a prevenire violazioni strutturali future e, al contempo, a decongestionare i lavori degli organi di Strasburgo, offrendo in un'unica decisione una serie di misure che risolvono tutti i casi provocati dalla stessa situazione giuridica⁵²⁰.

Nonostante la sua portata innovativa, però, il suo inserimento nella CEDU non è stato pacifico, piuttosto ha dato luogo ad un dibattito, contemporaneo ai negoziati per l'adozione del Protocollo addizionale n. 14, che ambiva ad individuare degli strumenti per evitare la paralisi della

⁵¹⁷ CARAZO, M., *op. cit.*, p. 1066. Tra le misure individuali vi era il pagamento di 213.000 zloti come indennizzo pari al 20% del valore della proprietà espropriata e come risarcimento per danni non materiali, nonché 24 000 zloti per le spese giudiziarie. Invece, le misure generali consistevano in una dichiarazione del Governo, con il quale si impegnava ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto di credito a tutti i titolari; ad evitare qualsiasi ingerenza da parte delle agenzie preposte alla gestione delle terre sulle quali grava il diritto di uso perpetuo; ad indennizzare i danni sia materiali che morali.

⁵¹⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-09-2005, ricorso n. 31443/96, *Broniowski c. Polonia (radiazione dal ruolo)*.

⁵¹⁹ Per la giurisprudenza di riferimento, si rimanda alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-2007, ricorso n. 50003/99, *Wolkenberg e altri c. Polonia*, parr. 74-77 e alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-2007, ricorso n. 11208/02, *Witkowska-Tobola c. Polonia*, parr. 77-79, che hanno determinato congiuntamente la radiazione di 276 ricorsi e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-09-2008, ricorso n. 50425/99, *E.G. c. Polonia*, parr. 24-29, che ne ha radiati 176.

⁵²⁰ VILLANI, U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012, p. 84.

Corte di Strasburgo, visto l'ampio numero di ricorsi⁵²¹. Il confronto ha visto come protagonisti la Corte, gli Stati contraenti e lo *Steering Committee on Human Rights* del Comitato dei Ministri: malgrado le sollecitazioni della Corte ad includere la sentenza pilota nel Protocollo n. 14, alla fine prevalse il punto di vista dello *Steering Committee*, che riteneva sufficiente come base legittimante una raccomandazione del Comitato dei Ministri⁵²². Pertanto, quest'ultimo adottò la Risoluzione n. 3 del 2004, invitando la Corte a chiarire il concetto di "violazione strutturale" e ad assumere delle decisioni che potessero configurarsi come sentenze pilota, cioè che fossero applicabili anche ad altri ricorsi analoghi⁵²³.

Infatti, erano affiorate tutta una serie di circostanze, tali da rendere necessario il meccanismo della sentenza pilota: alla fine del 2003, anno precedente all'adozione del nuovo meccanismo, vi erano quasi 40 000 casi pendenti, quasi tutti dichiarati ammissibili, molti dei quali inerenti alla stessa situazione giuridica e definiti "ripetitivi"⁵²⁴. Gli organi di Strasburgo, inoltre, registravano una drastica crescita del numero dei ricorsi presentati, dovuto in particolare all'aumento dei membri del Consiglio d'Europa, al quale contribuivano indubbiamente gli eventi

⁵²¹ BUYSE, A., *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: possibilities and challenges*, in *Nomiko Vima (the Greek Law Journal)*, 2009, p. 311. Il Protocollo n. 14 è stato firmato il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1 giugno 2010.

⁵²² PARASKEVA, C., *Returning the protection of Human Rights to where they belong, at home*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, p. 434.

⁵²³ ZAGREBELSKY, V., *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 11. Con la risoluzione del 12 maggio 2004, cit., il Comitato dei Ministri avanza due sollecitazioni alla Corte: «I. As far as possible, to identify, in its judgment finding a violation of the Convention, what it considers to be an underlying systemic problem and of the source of this problem, in particular when it is likely to give rise to numerous applications, so as to assist states in finding the appropriate solution and the Committee of Ministers in supervising the execution of judgments. II. To specially notify any judgment containing indications of the existence of a systemic problem and of the source of this problem not only to the state concerned and to the Committee of Ministers, but also to the Parliamentary Assembly, to the Secretary General of the Council of Europe and to the Council of Europe Commissioner for Human Rights, and to highlight such judgments» in an appropriate manner in the database of the Court».

⁵²⁴ VILLANI, U., *op. cit.*, p. 84. I dati statistici sono reperibili in *European Court of Human Rights, Annual Report 2003*, p. 103, reperibile on line.

storici degli anni Novanta⁵²⁵. Difatti, i Paesi che aderivano al Consiglio d'Europa nell'ultimo decennio del XX secolo erano prevalentemente Paesi dell'Europa orientale, accomunati da persistenti violazioni dei diritti umani e da un sistema giudiziario con un livello di efficienza non paragonabile a quello degli altri membri del Consiglio d'Europa. Per questo motivo, era necessario “aiutare” questi paesi nell'adempimento concreto dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte, indicando le misure da adottare per interrompere la violazione⁵²⁶.

Affinché una decisione possa essere assunta a sentenza pilota, deve soddisfare due presupposti, strettamente connessi: innanzitutto, l'origine strutturale del problema deve essere il frutto di un «difetto sistemico di carattere legislativo» dell'ordinamento interno, tale da rivelarsi incompatibile con la CEDU⁵²⁷. Sebbene in più occasioni la Corte abbia escluso dalle proprie competenze la possibilità di esprimersi sul merito di una norma o prassi statale, avendo solo una competenza sussidiaria⁵²⁸, ha parimenti sottolineato che mediante la sentenza pilota provvede alla «garanzia generale dell'ordine pubblico europeo e [...] dell'interesse collettivo alla piena realizzazione degli scopi di tutela della CEDU all'interno degli ordinamenti statali»⁵²⁹. Ciò ha portato parte della

⁵²⁵ CARAZO, M., *op. cit.*, p. 1068.

⁵²⁶ BUYSE, A., *op. cit.*, p. 312. Tra i Paesi dell'Est Europa entrati nel Consiglio d'Europa negli anni '90 si ricordano, per esempio, Ungheria (1990), Polonia (1991), Bulgaria (1992), Estonia, Lituania, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania (tutti nel 1993). Avendo tutti fatto parte del blocco sovietico, dovevano affrontare i ricorsi per violazione dei diritti umani connessi al sistema economico pianificato, in particolare la questione delle compensazioni per le nazionalizzazioni. Tuttavia, ciò non deve far pensare che la sentenza pilota sia stata prevista esclusivamente per rispondere ai problemi di questi Paesi, poiché nello stesso periodo vi erano anche altre violazioni di carattere strutturale; esse riguardavano l'Italia, per il problema dell'eccessiva durata dei processi giudiziari e la Turchia, sia per il conflitto armato nella regione orientale tra le forze di sicurezza e i miliziani curdi, che per l'occupazione della parte settentrionale dell'isola di Cipro. Quest'ultimo è stato oggetto della sentenza (pilota) della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-12-2005, ricorso n. 11208/02, *Xenides-Arestis c. Turchia*.

⁵²⁷ SACCUCCI, A., *op. cit.*, p. 267.

⁵²⁸ Tali considerazioni della Corte sono emerse dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-10-2011, ricorso n. 13279/05, *Nejdet Sahin e Pehrihan Sahin c. Turchia*, par. 69 e dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-11-2010, ricorso n. 926/05, *Taxquet c. Belgio*, par. 83.

⁵²⁹ SACCUCCI, A., *op. cit.*, p. 268.

dottrina a considerare la Corte di Strasburgo come una «Corte costituzionale paneuropea», come confermato anche dal particolare rango sovraordinato riconosciuto alla giurisprudenza della CEDU in numerosi ordinamenti interni⁵³⁰. Il secondo prerequisito è, invece, l'esistenza di una c.d. violazione strutturale (o sistemica), ovvero una violazione continua, non accidentale e ripetuta, che viene posta in essere ogni qualvolta si applichi la legge interna non conforme alle disposizioni della CEDU⁵³¹. Vista la situazione di persistente contravvenzione della CEDU, la sentenza pilota espleta una duplice funzione perché, da un lato, intende interrompere la violazione strutturale, fornendo allo Stato convenuto gli strumenti per conformarsi alla CEDU; dall'altro, risponde all'esigenza di «economia processuale», ovvero riduce il carico giudiziario degli organi di Strasburgo, fornendo un'unica risposta a molteplici casi e sospendendo l'esame delle cause simili, per il tempo necessario allo Stato a rimuovere la *défaillance* legislativa⁵³².

Un aspetto che ha sollevato perplessità circa la sentenza pilota concerne la sua base giuridica. Infatti, la reticenza dimostrata dallo *Steering Committee on Human Rights* all'inserimento del meccanismo nella CEDU portava, al contempo, a ritenere la risoluzione del Comitato dei Ministri insufficiente al fine della parificazione della sentenza pilota agli altri tipi di sentenza⁵³³. Analogamente, risulta un fondamento legale eccessivamente debole anche il c.d. principio dell'acquiescenza, che si riferisce al consenso esternato dagli Stati, ai quali era diretta la sentenza

⁵³⁰ *Ibidem*, pp. 269-270. Per le tesi a favore della giurisdizione costituzionale della Corte europea dei diritti dell'uomo, si veda ALKEMA, E. A., *The European Convention as a Constitution and its Court as a Constitutional Court*, in MAHONEY, P.; MATSCHER, F.; PETZLOD, H.; WILDHABER, L. (eds.), *Protecting Human Rights: The European Perspective*, Cologne, 2000, pp. 41-63, mentre per una critica a tale impostazione di rimanda a FAVOREU, L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne sont pas de cours constitutionnelles*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubois*, Paris, 2002, pp. 35-45.

⁵³¹ DUCOULOMBIER, P., *L'arrêt Broniowski c. Pologne, Grande Chambre, du 22 juin 2004 : les enseignements d'un arrêt pilote*, in *L'Europe des Libertés*, 2005, p. 3, reperibile on line.

⁵³² PALOMBINO, F., *op. cit.*, p. 102.

⁵³³ DUCOULOMBIER, P., *op. cit.*, p. 4.

pilota, nell'accettazione dei dettami della Corte⁵³⁴. Piuttosto, quest'ultima ha ritenuto opportuno inserire un'apposita norma nel proprio Regolamento, così nel 2011 ha elaborato il nuovo testo dell'art. 61, che disciplina specificatamente la sentenza pilota⁵³⁵.

Per quanto concerne la struttura della sentenza pilota, è formata da due elementi: oltre all'individuazione del problema strutturale, infatti, l'altra componente centrale è rappresentata dalle istruzioni fornite dalla Corte per interrompere la violazione sistemica⁵³⁶. Queste istruzioni possono essere misure di carattere individuale, volte al passato ed atte a far ottenere al ricorrente un'equa soddisfazione o un'analoga forma di risarcimento⁵³⁷. Analogamente, vengono previste anche misure di natura generale, in un'ottica non più rimediabile bensì preventiva, cioè la rimozione della fonte della violazione, per garantire la non reiterazione dell'infrazione: questo secondo tipo di provvedimenti consiste, di solito, nella modifica della legislazione interna non conforme alla CEDU⁵³⁸.

Sebbene il meccanismo della sentenza pilota sia stato inaugurato dal caso *Broniowski c. Polonia*, non sono mancati ulteriori riferimenti giurisprudenziali. In questi casi, le violazioni strutturali avevano ad oggetto l'eccessiva lunghezza dei processi⁵³⁹, il diritto al rispetto della

⁵³⁴ PALOMBINO, F., *op. cit.*, p. 102. Per approfondire il principio dell'acquiescenza, si rimanda a DE SALVIA, M., *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle, par la nature de ses arrêts, un véritable tribunal de pleine juridiction?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2006, pp. 483-500.

⁵³⁵ *Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, art. 61. Il nuovo testo, adottato il 21 febbraio 2011 ed entrato in vigore il 31 marzo 2011, riconosce alla Corte la possibilità di «applicare la procedura della sentenza pilota e adottare una sentenza pilota quando i fatti all'origine di un ricorso presentato innanzi ad essa rivelano l'esistenza, nella Parte contraente interessata, di un problema strutturale o sistemico o di un'altra disfunzione simile che ha dato luogo o potrebbe dare luogo alla presentazione di altri ricorsi analoghi».

⁵³⁶ BUYSE, A., *op. cit.*, p. 310.

⁵³⁷ ZAGREBELSKY, V., *op. cit.*, p. 12.

⁵³⁸ COLANDREA, V., *op. cit.*, p. 408. Inoltre, secondo BUYSE, A., *op. cit.*, p. 312, considerato l'approccio bidirezionale, è pacifico ritenere che gravino sullo Stato sia l'obbligo positivo di compensazione, sia l'obbligo negativo di non ripetizione.

⁵³⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-10-2005, ricorso n. 23032/02, *Lukenda c. Slovenia*; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-09-2010, ricorso n. 46344/06, *Rumpf c. Germania* e sentenza *Scordino (1) c. Italia*, cit.

vita familiare e privata⁵⁴⁰, il diritto alle libere elezioni⁵⁴¹ ed il divieto di trattamenti disumani e degradanti⁵⁴². Nonostante l'ampio ricorso alla sentenza pilota, essa non è stata esente da critiche: in particolare, la sospensione del giudizio su casi analoghi come conseguenza diretta dell'applicazione della sentenza pilota non si è sempre rivelata un'azione adeguata alla rimozione della violazione. Si pensi, ad esempio, ai casi di eccessiva durata del processo: in questa ipotesi, la sospensione arreca ulteriore danno al ricorrente, sbilanciano la sentenza a favore della tutela dell'interesse generale. Per questo motivo, è stato proposto di fissare nella sentenza pilota non solo le misure generali, ma anche una scadenza temporale entro al quale porle in essere, a tutela dell'interesse del singolo⁵⁴³. Inoltre, si ritiene che una sentenza pilota comporti, per lo Stato convenuto, un onere maggiore, poiché non è sufficiente provvedere ad un'equa soddisfazione, ma è necessario modificare la legislazione vigente. Quest'opera di riforma, già complessa a livello nazionale, deve però ottenere l'avvallo del Comitato dei Ministri, con il conseguente rischio di procrastinare la fine del problema strutturale⁵⁴⁴.

In conclusione, la sentenza pilota costituisce un'importante novità per il sistema della CEDU e concorre a tre processi, quali l'aumento dell'efficienza della Corte, la tendenza a "costituzionalizzare" la sua giurisdizione ed il tentativo di aumentarne l'incisività sugli ordinamenti interni. In merito a quest'ultimo punto, è opinione ormai condivisa che la sentenza pilota, venendo consensualmente accettata dagli Stati convenuti,

⁵⁴⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-06-2012, ricorso n. 26828/06, *Kuric e altri c. Slovenia*.

⁵⁴¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-06-2012, ricorsi n. 60041/08 e 60054/08, *Green e MT c. Regno Unito*.

⁵⁴² Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-01-2013, ricorsi n. 43527/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10, *Torreggiani e altri c. Italia*.

⁵⁴³ BUYSE, A., *op. cit.*, p. 312.

⁵⁴⁴ O'BOYLE, M., *On Reforming the operation of the European Court of the Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, p. 7.

permetta un incremento della legittimità degli organi di Strasburgo, tanto da mettere in dubbio la natura sussidiaria del loro ruolo⁵⁴⁵.

⁵⁴⁵ GARLICKI, L., *Broniowski and After: On the dual Nature of the “Pilot Judgments”*, in CAFLISCH, L. (ed.), *Human Rights – Strasbourg Views. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Kehl am Rhein, 2007, p. 190.

CAPITOLO 3

LA TUTELA DELLA PROPRIETA' NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

3.1 Il concetto di proprietà nella Costituzione tra funzione sociale e serio ristoro

Prima di procedere all'approfondimento del caso studio, oggetto dell'ultimo capitolo, è opportuno soffermarsi sulla disciplina nazionale del diritto alla proprietà nell'ordinamento italiano, poiché la questione dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati coinvolge direttamente lo Stato italiano, convenuto in giudizio davanti agli organi di Strasburgo con l'accusa di aver violato l'art. 1 del Protocollo n. 1. Nel caso considerato, la normativa nazionale assume rilevanza poiché i ricorrenti agiscono contro lo Stato italiano, ritenendo che alcune leggi interne siano incompatibili con i dettami della CEDU. In particolare, verranno esaminate in questo capitolo sia le garanzie costituzionali a tutela della proprietà, sia la prassi delle espropriazioni illegittime.

A seguito della vittoria dell'opzione repubblicana al referendum del 2 giugno 1946, per garantire il corretto funzionamento della nuova forma di governo, viene convocata l'Assemblea Costituente, incaricata di redigere il nuovo testo costituzionale. Nei lavori della Costituente, la discussione sulla proprietà era caratterizzata da un certo «problematicismo», in quanto tutte le bozze di articoli proposte erano fortemente influenzate da una «lettura ideologicamente predeterminata»⁵⁴⁶. Ciò trova conferma anche nelle tre forze politiche preponderanti in seno alla Costituente, ognuna con una propria visione di proprietà: i liberali enfatizzavano la funzionalità della proprietà all'affermazione di un'economia di mercato; i cattolici la sua

⁵⁴⁶ MANGIAMELI, S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986, pp. 4-5.

propedeuticità al godimento di altri diritti umani e infine gli esponenti della visione marxista appoggiavano un modello di proprietà pubblica⁵⁴⁷.

In particolare, la norma costituzionale sulla proprietà è stata oggetto di trattazione di due sotto commissioni. La I sotto commissione riguardava i rapporti politico-sociali ed in un primo momento sembra prevalere una nozione di proprietà strettamente legata alla c.d. dottrina sociale della Chiesa poiché nel testo approvato dalla sotto commissione, pur non mancando dei riferimenti alle forme collettive di proprietà, erano molto forti i richiami alla persona umana ed alla libertà⁵⁴⁸. Tuttavia, tale impostazione giusnaturalistica è stata definitivamente superata nella III sotto commissione, inerente i rapporti socio-economici: infatti, è proprio nel quadro dei lavori di questa sotto commissione che si è sviluppato un vero e proprio dibattito sul modello proprietario (e quindi economico) che la Costituzione avrebbe dovuto adottare⁵⁴⁹. In particolare, diviene centrale la relazione tra proprietà ed impresa poiché i socialisti di ispirazione marxista la consideravano essenziale per le trasformazioni socio-economiche da essi auspiccate⁵⁵⁰. Inoltre, viene trattata anche la questione della proprietà agraria, sulla quale va sviluppandosi un certo

⁵⁴⁷ BOCCALATTE, S., *La proprietà e la legge: esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, 2004, p. 35. L'ideologia liberale trovava riscontro nei partiti di Unione Democratica Nazionale e Blocco Nazionale della Libertà, quella cattolica nella Democrazia Cristiana e quella marxista nel Partito Socialista Italiano, nel Partito Socialista dei Lavoratori Italiani e nel Partito Comunista Italiano.

⁵⁴⁸ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, vol. VI, p. 560. I riferimenti sopra citati si espletano, nel testo approvato dalla prima sotto commissione, nelle formule «la proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio, viene riconosciuta al fine di garantire la libertà e lo sviluppo della persona e della sua famiglia» e «allo scopo [...] di assicurare quindi il diritto al lavoro e ad una vita degna per tutti i cittadini».

⁵⁴⁹ MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, p. 76.

⁵⁵⁰ RODOTÀ, S., *Art. 42*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1989, pp. 82-84. La volontà di mutare profondamente l'assetto proprietario, in modo da favorire la rivoluzione industriale-operaia e pervenire ad un nuovo regime politico, emerge anche dall'emendamento (rigettato) proposto dall'on. Basso, che suggerì la seguente formulazione: «spetta ai pubblici poteri stabilire piani economici nazionali e locali per regolare e coordinare le attività attinenti agli investimenti, alla produzione, allo scambio e alla distribuzione di servizi». Tali ambizioni, però, erano condizionate dal fatto che i principali complessi industriali erano già stati restituiti ai proprietari privati prima che la Costituente iniziasse ad operare, di conseguenza non era invocabile un radicale cambiamento dell'assetto proprietario.

consenso circa la necessità sia di affrontarla in un'apposita disposizione sia di riconoscere allo Stato un potere redistributivo⁵⁵¹. Il fulcro dei lavori della terza sotto commissione ha riguardato, però, la funzione sociale, tema caro alla dottrina italiana già dalla fine degli anni Trenta, in vista della riforma del Codice civile⁵⁵². Infatti, nonostante il fallimento del tentativo di introdurre un esplicito riferimento alla funzione sociale nel Codice civile del 1942, era emersa una «modificata sensibilità giuridica in ordine ai temi dell'iniziativa economica privata e della proprietà»⁵⁵³. Quest'ultima è stata ripresa proprio durante i lavori della Costituente, nel corso dei quali assume rilievo una serie di nuove esigenze socio-economiche, tali da mettere in discussione il «dogma del dominio assoluto» e da far emergere un dovere etico di solidarietà sociale⁵⁵⁴. Tutte queste necessità, proprie sia della visione cattolica che di quella socialista, si focalizzano sul c.d. aspetto dinamico, sull'idea di proprietà come fonte di ricchezza, e fanno passare in secondo piano l'enfasi sull'elemento statico (o formale), che riguarda invece il rapporto di appartenenza tra il proprietario ed il bene posseduto, con le facoltà di godimento ed uso che ne conseguono⁵⁵⁵. Di conseguenza, approvando l'inserimento della clausola sulla funzione sociale nel testo definitivo della norma, viene definitivamente meno anche l'interrelazione tra

⁵⁵¹ MOSCARINI, A., *op. cit.*, p. 78. L'art. 44 della Costituzione soddisfa entrambe le esigenze sorte sulla proprietà agraria.

⁵⁵² ABBAGNALE, M., *Profili costituzionali di diritto dell'economia: impresa, proprietà privata e funzione sociale. Un esame degli articoli 41 e 42 cost.*, Pisa, 1989, p. 51.

⁵⁵³ MOSCARINI, A., *op. cit.*, pp. 68-69. L'opposizione principale alla menzione della funzione sociale deriva dall'idea di contraddittorietà tra funzione sociale e diritto alla proprietà. Per approfondire tale aspetto si rimanda a SANTORO PASSARELLI, F., *Risultati di un convegno giuridico interuniversitario sul tema della proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 1942, pp. 270-272. Secondo Moscarini, inoltre, la riscoperta "sensibilità giuridica" avrebbe trovato un primo riscontro nell'art. 838 del Codice civile del 1942, che ammette la possibilità di espropriare un fondo, qualora resti improduttivo per negligenza del proprietario, come misura sanzionatoria per la condotta irresponsabile verso lo Stato. Per questo, sarebbe possibile considerare l'articolo un precedente per la Costituzione, visto il riferimento implicito alla rilevanza pubblicistica della proprietà.

⁵⁵⁴ ABBAGNALE, M., *op. cit.*, p. 55. Tra le necessità suddette rientrano, per esempio, una maggior attenzione allo sfruttamento dei prodotti dell'attività economica e all'accesso all'uso dei beni.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 54.

proprietà e libertà, che aveva subito una prima battuta d'arresto già con l'abbandono dell'interpretazione giusnaturalista⁵⁵⁶.

Così, il 26 ottobre 1946 la terza sotto commissione ha approvato il testo finale dell'art. 38 del progetto della Costituzione, successivamente trasposto con alcune modifiche di forma nell'art. 42 della Costituzione⁵⁵⁷. La versione definitiva dell'articolo, più che un compromesso tra posizioni divergenti, si configura come una confluenza tra la visione cattolica e quella socialista-comunista, facendo leva su elementi comuni, primi tra tutti il perseguimento dell'interesse comune e il solidarismo alla base della funzione sociale e, al contempo, escludendo i motivi di contrasto, come il connubio proprietà – libertà⁵⁵⁸. Pertanto, il modello proprietario dell'art. 42 risente del «passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale»⁵⁵⁹, dell'interiorizzazione di nuovi valori favorevoli ad una redistribuzione della ricchezza. Ciò comporta, di conseguenza, anche il

⁵⁵⁶ RODOTÀ, S., *op. cit.*, p. 96.

⁵⁵⁷ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 41. Il testo dell'art. 38 del progetto della Costituzione prevedeva: «la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti od a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita. La legge ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurare la sua funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. Sono per legge stabilite le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria ed i diritti dello Stato sulle eredità. La legge autorizza, per motivi d'interesse generale, l'espropriazione della proprietà privata salvo indennizzo». Questa versione veniva sottoposta alla Commissione per la Costituzione, presieduta da Ruini, che dopo averla approvata la sottoponeva a sua volta all'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, p. 36, 41. Nonostante le differenti impostazioni ideologiche della c.d. dottrina sociale della Chiesa, da un lato, e il sistema di democrazia progressiva di stampo marxista, dall'altro, viene evitato lo scontro aperto poiché le forze politiche di sinistra dell'Assemblea Costituente avevano preso le distanze dalla rigida contrapposizione aprioristica della dottrina nei confronti di altri filoni di pensiero. Ciò è da ricondursi all'approccio pragmatico dei delegati della Costituente, consapevoli dell'impossibilità di far inserire nella Costituzione i presupposti per la rivoluzione socialista, visto il delicato momento storico. Con riferimento, invece all'aspetto non compromissorio dell'art. 42, rileva l'intervento dell'on. Togliatti: «effettivamente c'è stata una confluenza di due grandi correnti: da parte nostra un solidarismo umano e sociale, dall'altra un solidarismo di ispirazione ideologica e di origine diversa [...]. Se questa confluenza di due diverse concezioni su un terreno ad esse comune volete qualificarla come compromesso, fate pure. Per me si tratta invece di qualcosa di molto più nobile ed elevato, della ricerca di quella unità che è necessaria per poter fare la Costituzione».

⁵⁵⁹ ABBAGNALE, M., *op. cit.*, p. 55. Per un'analisi più dettagliata della sostituzione dello Stato fascista con quello repubblicano, si rimanda a BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato: riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998, in particolare pp. 181-193.

venir meno della visione liberale, il cui unico elemento di continuità è dato dalla garanzia costituzionale del diritto alla proprietà⁵⁶⁰.

Il diritto di proprietà, come disciplinato dall'art. 42 della Costituzione, presenta molteplici aspetti innovativi⁵⁶¹. Il primo di essi è sicuramente l'introduzione del concetto di "beni economici": tale puntualizzazione è volta a sottolineare il carattere patrimoniale dei beni tutelati, vale a dire che la garanzia costituzionale della proprietà si estende non solo ai beni che *hanno* un proprio valore economico, ma anche ai beni che *producono* valore economico, come i beni di consumo ed i mezzi di produzione⁵⁶². In secondo luogo, rileva anche l'enfasi posta sulla proprietà privata. Infatti, riconoscendo anche la proprietà pubblica, il legislatore costituente mirava soltanto a garantire pari dignità ai due regimi⁵⁶³, evitando una tutela inferiore della proprietà pubblica e dando prova, al contempo, della «poliedricità del sistema *delle* proprietà»⁵⁶⁴. Alla proprietà privata, inoltre, sono dedicati il terzo ed il quarto comma dell'art. 42, che ne prevedono una duplice garanzia: da un lato, viene assicurata la sua necessaria esistenza, ovvero l'impossibilità di espungerla dall'ordinamento, sulla base dell'interpretazione della legge ordinaria⁵⁶⁵. Dall'altro lato, invece, la riserva di legge, ovvero il rinvio al legislatore della disciplina di una parte della materia (trattandosi di una riserva di legge relativa e non assoluta), protegge la proprietà privata da una normativa eccessivamente sbilanciata a vantaggio dell'intervento

⁵⁶⁰ MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 16.

⁵⁶¹ L'art. 42 della Costituzione della Repubblica italiana enuncia: «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e dei diritti dello Stato sulle eredità».

⁵⁶² MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 3. Questa interpretazione del concetto di "beni economici" è ricavabile dai lavori dell'Assemblea costituente e, in particolare, dalla scelta di inserire l'art. 42 nel Titolo III, sui rapporti economici, in cui vengono disciplinati i vari fattori di produzione.

⁵⁶³ GIANNINI, M. S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in ALPA, G.; ZATTI, P. (a cura di), *Lecture di diritto civile*, Padova, 1990, p. 352.

⁵⁶⁴ MOTZO, G.; PIRAS, A., *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 183, cors. agg.

⁵⁶⁵ MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 6.

della pubblica amministrazione⁵⁶⁶. Pertanto, la riserva di legge non va considerata come un limite al godimento della proprietà privata e all'estensione in suo favore delle massime garanzie costituzionali, bensì al contrario come ulteriore tutela, poiché generalmente il ricorso alla riserva di legge avviene qualora «sussistano dei valori costituzionali da salvaguardare (sussumibili nel parametro del giudizio di legittimità della legge). Ed anche, nel caso in cui sia prevista in Costituzione la possibilità di limitazioni, [...] un tale potere sarà esercitato in modo corretto solo se si muove nel convincimento che questa, preventivamente, abbia voluto assicurare alla situazione regolata una garanzia di ordine sostantivo»⁵⁶⁷. La proprietà privata, tuttavia, non è più un diritto assoluto, come inteso nell'art. 832 del Codice civile, poiché è subordinata all'espletamento della funzione sociale.

Infatti, la novità più significativa dell'art. 42 è rappresentata proprio dall'esplicita menzione della funzione sociale, elemento comune in realtà a molti dei diritti del Titolo III della Costituzione⁵⁶⁸. L'inserimento della clausola sulla funzione sociale fa sì che, nel godimento del diritto di proprietà, vengano considerati, «accanto all'interesse specifico del proprietario privato, nuovi interessi di soggetti non proprietari coinvolti»⁵⁶⁹. Analogamente al principio di proporzionalità, anche la funzione sociale ha come obiettivo quello di evitare un sacrificio eccessivo per alcuni soggetti e di prevenire quindi dei «comportamenti antisociali»⁵⁷⁰. Per questo motivo, la clausola in esame appare correlata

⁵⁶⁶ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 49.

⁵⁶⁷ MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 45.

⁵⁶⁸ ABBAGNALE, M., *op. cit.*, pp. 56-57. L'art. 41 della Costituzione fa riferimento, ad esempio, al concetto di "utilità sociale", l'art. 43 a quello di "utilità generale", l'art. 44 parla di "equi rapporti sociali" e l'art. 45 menziona nuovamente la funzione sociale. Secondo COCO, G. S., *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965, p. 158, questi termini hanno il medesimo significato.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, pp. 74-75. Tuttavia, GIANNINI, M. S., *op. cit.*, p. 370, precisa che la considerazione dei molteplici interessi in gioco è possibile solamente attribuendo un contenuto concreto alla funzione sociale, ovvero considerandola in relazione ai vari tipi di proprietà e di beni economici, oggetto del medesimo diritto: per questo, sarebbe più corretto parlare di funzione sociale dei singoli beni e non del diritto di proprietà. Ma trattandosi di una clausola generale, si preferisce riferire la funzione sociale all'intero diritto di proprietà.

⁵⁷⁰ ABBAGNALE, M., *op. cit.*, p. 75.

ai «doveri di solidarietà economica e sociale» dell'art. 2 della Costituzione⁵⁷¹. Di conseguenza, alla funzione sociale è attribuibile una duplice valenza, costituendo sia una garanzia che un limite per la proprietà⁵⁷². Sotto il primo aspetto, ne garantisce un'accessibilità quanto più ampia possibile, sottolineando così la volontà di tutelare la proprietà a prescindere dalla sua quantificazione (l'art. 42 si applica, infatti, anche alla piccola proprietà)⁵⁷³. Parimenti, la funzione sociale funge anche da parametro di costituzionalità della legge ordinaria in materia di proprietà privata, nella misura in cui un'ingerenza nel diritto di proprietà è illegittima e costituisce una violazione qualora non sia finalizzata all'interesse generale e/o alla redistribuzione della ricchezza⁵⁷⁴. Come limite, invece, la funzione sociale circoscrive il godimento pieno ed assoluto della proprietà privata, ammettendone alcuni condizionamenti ed impedendo la formazione di un insieme di facoltà dominicali "intangibili", resistenti all'interesse sociale⁵⁷⁵.

Un'ulteriore innovazione del diritto di proprietà come concepito nella Costituzione è la previsione dell'obbligo di un indennizzo come condizione di liceità delle espropriazioni⁵⁷⁶, nonché come terza garanzia in favore del privato, dopo la riserva di legge e la funzione sociale⁵⁷⁷. Il riferimento all'indennizzo, però, è privo di ulteriori precisazioni sul suo ammontare e ciò va ricondotto alla sua natura compromissoria, frutto di

⁵⁷¹ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo i recenti interventi normativi*, in VENTURINI, G.; BARIATTI, S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, p. 638.

⁵⁷² GIANNINI, M. S., *op. cit.*, p. 369.

⁵⁷³ MANGANARO, F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Diritto amministrativo*, 2008, p. 384.

⁵⁷⁴ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e CEDU ed il ruolo del giudice attraverso l'occupazione acquisitiva*, in *Europeanrights.eu*, 2008, reperibile on line.

⁵⁷⁵ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 284. Alcuni autori, tra i quali ABBAGNALE, M., *op. cit.*, p. 65, hanno distinto la funzione sociale come *limite interno*, che agisce sul contenuto del diritto di proprietà e quindi subentra al momento dalla sua interpretazione, dalla funzione sociale come *limite esterno*, attinente all'ambito di estensione del diritto e che agisce così al momento dell'applicazione della norma.

⁵⁷⁶ MOTZO, G.; PIRAS, A., *op. cit.*, p. 215.

⁵⁷⁷ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 55.

un acceso confronto in seno alla terza sotto commissione dell'Assemblea Costituente. Infatti, malgrado il maturato consenso sulla necessità di un risarcimento, vi erano opinioni discordanti sulla sua quantificazione e sulla possibilità di ammettervi delle eccezioni, osteggiate da cattolici e liberali e fortemente sostenute da socialisti e comunisti⁵⁷⁸. Per superare il problema, l'on. Perlingieri proponeva di introdurre il termine “giusto” in riferimento all'indennizzo, in continuità con quanto previsto dal Codice Civile e dallo Statuto albertino⁵⁷⁹. L'idea di “giusto indennizzo”, equivalente al valore di mercato del bene oggetto di espropriazione, è stata abbandonata in seguito all'intervento dell'on. Ghidini, presidente della terza sotto commissione, che affermava: «abbiamo eliminato l'aggettivo “giusto” perché il concetto di “giusto” è implicito nel concetto di indennizzo. [...] l'indennizzo, perché sia tale, non può essere ingiusto»⁵⁸⁰.

Accanto alle novità, l'art. 42 della Costituzione presenta anche una serie di perplessità. La prima di esse concerne l'assenza di una definizione di proprietà, di una precisazione del contenuto dell'oggetto della tutela. Ne risulta una «nozione presupposta», inserita in una norma con funzione garantista, atta cioè a sancirne l'obbligo di riconoscimento e tutela in capo al legislatore ordinario⁵⁸¹. A tale proposito, si ritiene che la proprietà sia oggetto di una disciplina costituzionale indiretta, che fissa i principi generali ma rimanda al legislatore ordinario la regolazione di alcuni aspetti⁵⁸². Il compito di supplire alla mancata definizione della

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁵⁷⁹ COMPORTE, M., *La nozione europea di proprietà e giusto indennizzo espropriativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, p. 14. Il concetto di “giusto equilibrio” era ripreso sia dall'art. 29 dello Statuto Albertino, sia dall'art. 834 del Codice Civile, entrambi facenti riferimento alla “giusta indennità”.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 59.

⁵⁸¹ MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 75. Secondo GROSSO, G., *Premesse all'interpretazione dell'impostazione costituzionale della proprietà*, in *Rivista di diritto agrario*, 1944-1947, p. 245, «non è compito della Costituzione definire la proprietà; presupponendola nella sua essenza, essa deve porre i capisaldi del riconoscimento e della garanzia; deve stabilire, cioè se e a chi la proprietà viene riconosciuta e garantita, e quali debbano essere le direttive fondamentali che ne determinano i limiti e gli obblighi connessi».

⁵⁸² GIANNINI, M. S., *op. cit.*, pp. 366-368. Secondo l'autore, il fatto che la proprietà non venga puntualmente definita e che non le siano riconosciute le massime garanzie costituzionali, al pari dei principi fondamentali dell'ordinamento (artt. 1-12 della

proprietà è stato affidato alla Corte costituzionale, che ha precisato che la salvaguardia dell'art. 42 si estende non solo al diritto di proprietà in senso stretto, ma anche ai cc.dd. diritti frazionari o parziari, che limitano e restringono il godimento della proprietà⁵⁸³. Pertanto, ciò che viene tutelato come “proprietà” ai sensi dell'art. 42 nella pratica è il diritto di godere e disporre delle cose, quindi la relazione di appartenenza tra il soggetto proprietario ed un bene⁵⁸⁴.

Un'altra criticità dell'art. 42 è l'assenza di qualsiasi indicazione circa la quantificazione dell'indennizzo. Per cogliere la complessità del problema, è necessario sottolineare che esistono due prospettive opposte a riguardo: infatti, se si considera il punto di vista del soggetto espropriato, è equiparabile al risarcimento per il danno subito. Al contrario, secondo la visione della pubblica amministrazione, l'indennizzo si pone come condizione di legittimità del procedimento ablatorio: questo diverso approccio comporta necessariamente delle differenze su cosa possa ritenersi un “giusto indennizzo”⁵⁸⁵. Inoltre, le leggi precedenti che disciplinavano l'indennità in caso di esproprio non contribuiscono a superare l'ostacolo del *quantum* dell'indennizzo per la loro estrema eterogeneità. La prima di queste norme è stata varata nel 1865 e stabiliva che l'indennizzo, in caso di esproprio totale, dovesse essere pari al valore venale del bene, cioè al giusto prezzo che avrebbe avuto in una libera contrattazione⁵⁸⁶. Sebbene la disposizione generale

Costituzione), implicherebbe la c.d. de-fondamentalizzazione della proprietà, cioè la sua messa in dubbio come diritto fondamentale. In realtà, però, tale considerazione sarebbe il frutto dell'errata considerazione della proprietà come istituto di diritto privato, regolato solo da norme di diritto privato e non come diritto soggettivo, disciplinato dalla Costituzione.

⁵⁸³ Sentenza della Corte costituzionale, 11-07-1966, n. 95.

⁵⁸⁴ MANGIAMELI, S., *op. cit.*, p. 95.

⁵⁸⁵ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 61.

⁵⁸⁶ FORTE, C.; DE ROSSI, B., *Principi di economia ed estimo*, Milano, 1979, pp. 102-103. La legge alla quale si fa riferimento è la legge del 25-06-1865, n. 2359, *Espropriazioni per causa di pubblica utilità*. Essa distingueva tre ipotesi di espropriazione: l'espropriazione totale (art. 39), l'espropriazione parziale (art. 40) e l'espropriazione parziale con vantaggi per il soggetto espropriato (art. 41). In caso di espropriazione totale, l'indennità doveva ricomprendere anche il risarcimento per i danni subiti dalle attività espropriative; per gli espropri parziali, la compensazione l'indennizzo ammontava alla differenza tra il valore del bene precedente i lavori e quello successivo

della norma favorisse la proprietà privata, essa non era comunque esente da eccezioni, come l'occupazione temporanea di immobili⁵⁸⁷. Altrettanto rilevante è la c.d. legge per Napoli del 1885, che giungeva ad un risultato paradossale poiché, in base a delle complesse formule tecniche, l'indennizzo da corrispondere all'espropriato ammontava ad un valore superiore al valore di mercato del bene⁵⁸⁸. A differenza della legge del 1865, la legge per Napoli non attribuiva alcuna rilevanza ai vantaggi ed ai sacrifici dell'espropriato, ma considerava unicamente il valore del bene⁵⁸⁹. Dato che, al momento della redazione della Costituzione, non era possibile riscontrare un filo conduttore tra le due leggi (in quanto il valore venale era sì un elemento comune ad entrambe, ma non era riconosciuto come parametro esclusivo), l'individuazione di criteri per il calcolo dell'indennizzo veniva demandata a norme specifiche, limitandosi la Costituzione a fissare l'obbligo di compensazione⁵⁹⁰. Sul punto, si era espressa anche la Corte costituzionale, precisando che un indennizzo corrispondente al valore venale del bene non teneva conto dell'evoluzione subita dal concetto stesso di "indennizzo"⁵⁹¹: questa decisione segna l'inizio della c.d. teoria dei diritti finanziariamente condizionati, in base alla quale la realizzazione di interessi pubblici legittimi non deve essere condizionata dai vincoli di bilancio, perciò se il

ai valori; mentre la valutazione dei benefici del soggetto, nell'ultima ipotesi, implicava l'obbligo di corrispondere, in ogni caso, una somma non inferiore alla metà di quanto gli spetterebbe a fronte dell'art. 40.

⁵⁸⁷ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 404. Si tratta, per esempio, dell'occupazione del suolo privato per installare i cantieri per la realizzazione dell'opera che costituisce la finalità dell'ablazione e non può durare più di due anni.

⁵⁸⁸ FORTE, C.; DE ROSSI, B., *op. cit.*, p. 104. La legge del 15-01-1885, n. 2892, *Per il risanamento della città di Napoli*, pensata per la decontaminazione dei quartieri della città di Napoli colpiti dall'epidemia di colera del 1884, prevedeva che l'indennizzo fosse pari alla media tra il valore di mercato del bene ed i «fitti coacervati dell'ultimo decennio», cioè gli affitti riscossi dai proprietari. Invece, qualora non fosse possibile attestare tali pagamenti, l'indennizzo risultava dalla media tra il valore venale del bene e l'imponibile catastale dell'ultimo decennio. Il paradosso al quale giungeva la legge era il frutto sia di canoni di locazione molto onerosi, sia di una sovrastima del valore di mercato del bene, di circa il 40%.

⁵⁸⁹ MOTZO, G.; PIRAS, A., *op. cit.*, p. 218.

⁵⁹⁰ Per una panoramica più approfondita sulle singole leggi in materia di indennizzo per espropriazione, si rinvia al par. 3.2.

⁵⁹¹ Sentenza della Corte costituzionale, 25-05-1957, n. 61.

bene da espropriare ha un prezzo particolarmente significativo, ne conseguirà un indennizzo inferiore, in ragione della limitatezza delle risorse economiche⁵⁹². Per precisare quanto detto nella sentenza del 1957, la Corte costituzionale ha elaborato il concetto di “serio ristoro”, per sottolineare che la non necessaria corrispondenza al valore integrale del bene andava ad integrarsi con la tutela dell’interesse privato, tale per cui un indennizzo solo simbolico è inaccettabile⁵⁹³.

In conclusione, analogamente a quanto (sarebbe poi) accaduto nei lavori preparatori della CEDU, anche i lavori dell’Assemblea Costituente sono stati caratterizzati da un ampio dibattito sui connotati della proprietà. Quest’ultima ha trovato, nel quadro dell’art. 42 della Costituzione, una serie di garanzie che, da un lato, ne assicurano un’ampia tutela a seconda dei differenti regimi e delle circostanze particolari del caso (come la riserva di legge), dall’altro rivelano l’interiorizzazione di nuovi valori di solidarietà sociale, che hanno fatto venir meno la natura assoluta del diritto (è il caso della funzione sociale). Tuttavia, gli elementi critici della norma costituzionale mettono in luce una contraddizione implicita tra la «necessità sociale» di tutelare la proprietà dalla discrezionalità del legislatore e di garantirne l’accesso universale ed il suo «esercizio sociale», in nome dell’interesse generale⁵⁹⁴.

3.1.1 Un confronto con la “proprietà” nella CEDU

A questo punto dell’analisi, è utile fare una comparazione tra la concezione di proprietà che emerge dall’art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU e lo stesso concetto, ma come inteso dall’art. 42 della Costituzione. In questo modo, sarà possibile comprendere meglio le

⁵⁹² BOCCALATTE, S., *op. cit.*, pp. 81-82.

⁵⁹³ Sentenze della Corte costituzionale, 18-06-1963, n. 91; 09-04-1965, n. 22; 28-04-1970, n. 63; 30-01-1980, n. 5.

⁵⁹⁴ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 386.

ragioni delle numerose violazioni (e conseguenti condanne) della CEDU da parte dell'Italia.

Partendo dalle analogie, è possibile osservare che entrambe le norme ammettono la privazione della proprietà, prevista dal terzo comma dell'art. 42, e dal secondo periodo del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Parimenti, vengono poste delle condizioni di liceità, alle quali la privazione è ammessa e che, se non rispettate, pongono in essere una violazione della norma. Queste condizioni sono previste esplicitamente nella Costituzione e in parte anche implicitamente dalla CEDU: tra i parametri comuni vi è quello legato alla finalità. Infatti, in entrambi i casi l'ipotesi di limitare il godimento della proprietà privata deve avvenire in nome di un interesse collettivo, sia esso noto come "pubblica utilità", nella CEDU, oppure come "interesse generale", nella Costituzione⁵⁹⁵. Un discorso diverso va fatto, invece, per l'indennizzo: sebbene un'espropriazione priva di indennizzo sia considerata illegittima da entrambe le leggi, solo nel caso della Costituzione esso rappresenta una vera e propria condizione di legittimità e un obbligo diretto in capo all'autorità espropriante. Al contrario, nella CEDU non vi è alcun riferimento esplicito all'indennizzo ma, grazie alla giurisprudenza degli organi di Strasburgo, questo è diventato un parametro di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità degli interessi, che si è visto essere la terza condizione di liceità per la CEDU. Nonostante questa sottile differenza, si ritiene comunque l'esistenza di un obbligo di indennizzo anche in applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, sebbene quest'obbligo non abbia natura convenzionale, ma derivi dal rispetto del giusto equilibrio⁵⁹⁶. Inoltre, con riferimento all'indennizzo, esso assolve

⁵⁹⁵ STARACE, V., *La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 257. La c.d. condizione di finalità non deve far pensare che il bene sottratto mediante un procedimento ablativo venga destinato necessariamente allo Stato. Infatti, sia la Costituzione che la CEDU ammettono l'espropriazione in favore di privati, a condizione che tale misura sia volta alla realizzazione dell'interesse generale.

⁵⁹⁶ Per un esame più dettagliato sul ruolo dell'indennizzo nella CEDU, si rimanda al par. 2.3.

alla stessa funzione in entrambi gli ordinamenti, di carattere più rimediabile che risarcitoria: si tratta, quindi, di bilanciare il danno subito dal privato con i benefici ricavabili dalla realizzazione dell'interesse pubblico. La conseguenza di tale impostazione è che la compensazione non deve necessariamente corrispondere al valore integrale del bene⁵⁹⁷. L'ultima similitudine tra la CEDU e la Costituzione concerne la rilevanza economica del bene: la tutela dei due articoli in esame viene estesa, infatti, esclusivamente ai beni con un valore patrimoniale⁵⁹⁸. Una simile impostazione comporta due conseguenze: innanzitutto, l'oggetto della tutela è l'insieme dei diritti patrimoniali del privato, identificati nel concetto di "proprietà privata"; inoltre, la monetizzazione della proprietà implica un diritto all'indennizzo per il soggetto espropriato⁵⁹⁹.

Altrettanto numerose, però, sono le differenze che si possono riscontrare nei due ordinamenti in materia di proprietà. La prima di esse attiene all'ideologia sottostante l'idea di proprietà: nella CEDU, infatti, si è vista prevalere una visione «liberaleggiante», che assurge la proprietà a diritto fondamentale, strettamente connesso alla persona, alla sua libertà e dignità. A questa concezione individualistica, a tutela dei diritti acquisiti, ne viene contrapposta, nella Costituzione, una personalistica ed al contempo sociale, ossia che guarda agli interessi di tutte le persone e non solo degli individui proprietari, riconoscendo in capo a questi ultimi degli obblighi di solidarietà sociale⁶⁰⁰. Stando al parere della Corte costituzionale, inoltre, il diritto di proprietà non sarebbe qualificabile come fondamentale nell'ordinamento italiano⁶⁰¹. Questa differenza tra le

⁵⁹⁷ PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Studi senesi*, 2003, p. 284.

⁵⁹⁸ Nella sentenza della Corte costituzionale, 20-01-1966, n. 6, si è precisato che l'art. 42 subentra in caso di sottrazioni di valori economici e non di poteri. Questo orientamento è stato ribadito nelle sentenze n. 55 e 56 del 29-05-1968.

⁵⁹⁹ RAMACCIONI, G., *La tutela multilivello del diritto di proprietà: profili strutturali e funzionali nella vicenda della occupazione acquisitiva*, Torino, 2013, p. 105.

⁶⁰⁰ COMPORTI, M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, p. 194.

⁶⁰¹ Nella sentenza della Corte costituzionale, 28-03-1968, n. 16, è stato escluso il riferimento anche solo implicito dell'art. 2 all'art. 42, così come è stato ribadito quanto

due concezioni di proprietà si riflette necessariamente sulla “collocazione” del diritto di proprietà: nel Titolo III sui rapporti economici nella Costituzione, tra i rapporti civili nella CEDU⁶⁰². La scelta di annoverare la proprietà tra i diritti economici non può non risentire della menzione della funzione sociale, totalmente assente nella CEDU, anche se di fatto essa viene tenuta in considerazione⁶⁰³. Inoltre, nell’ordinamento italiano il principio di legalità non sembra altrettanto vincolante come per la CEDU. Infatti, nonostante la riserva di legge fosse stata inserita nell’art. 42 proprio con lo scopo di tutelare ulteriormente la proprietà privata, nella giurisprudenza italiana si è diffusa la prassi delle espropriazioni illegittime, assecondando il principio di legalità in virtù della finalità pubblicistica dell’atto⁶⁰⁴. Infine, un’ultima discrepanza tra CEDU e Costituzione riguarda l’annosa questione dell’indennizzo, sul quale le due norme divergono sui principi regolatori e sui criteri per la sua determinazione. Da un lato, la regola generale per la CEDU è quella della “ragionevolezza”; con questo termine, la giurisprudenza di Strasburgo ha indicato una compensazione pari al valore venale del bene, pur ammettendo molteplici circostanze eccezionali, che permettono di discostarsi purché sia mantenuto un “giusto equilibrio”. Dall’altro, per la Costituzione il principio generale resta quello della funzione sociale, che comporta l’obbligo di corrispondere un “serio ristoro”, in cui assumono rilevanza anche i doveri di redistribuzione sociale della ricchezza, per cui un indennizzo è considerato sufficientemente equo

già affermato nel corso dei lavori della Costituente circa l’assenza di un nesso tra la proprietà e la libertà.

⁶⁰² RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 122.

⁶⁰³ PRADUROUX, S., *Una costellazione europea: la proprietà e i beni nel quadro dei parametri di legalità enunciati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, p. 772. Secondo GRAZIADEI, M., *Disciplina internazionale e circolazione dei modelli proprietari*, in AA. VV., *L’incidenza del diritto internazionale sul diritto civile. Atti del V convegno nazionale*, Napoli, 2011, p. 194, «sebbene nelle proclamazioni dei diritti fondamentali ora ricordate [la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e la Carta di Nizza] manchi ogni riferimento testuale al vincolo sociale imposto alla proprietà, la proprietà intesa come diritto fondamentale non sfugge a bilanciamenti e a vincoli del tutto analoghi a quelli cui può far capo l’idea di funzione sociale», come previsto per esempio dall’ultimo comma dell’art. 1 del Protocollo n. 1.

⁶⁰⁴ COMPORTI, M., *La proprietà europea*, cit., p. 196.

anche se non riflette il tentativo di conciliare l'interesse pubblico con quello privato, a danno di quest'ultimo⁶⁰⁵.

A questo punto dell'analisi, è opportuno ricordare che non sono mancati i tentativi di superare il contrasto tra i due approcci. Ciò è avvenuto negando l'introduzione di elementi di novità nella Costituzione attraverso la CEDU, per cui la tutela offerta dalla prima alla proprietà sarebbe equiparabile a quella convenzionale. Parimenti, si è cercato di includere il concetto di "funzione sociale" nel quadro di un più ampio "interesse pubblico europeo", ma la proposta non considera il differente sostrato ideologico che ha caratterizzato i negoziati della CEDU, nel corso dei quali molti Stati si sono opposti alla limitazione del diritto di proprietà⁶⁰⁶. Tuttavia, la cospicua giurisprudenza circa la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 da parte dell'Italia è la prova che questi tentativi si sono rivelati fallimentari.

Alla luce di tale confronto tra le due disposizioni, risulta evidente come la CEDU offra una tutela maggiore alla proprietà, dal punto di vista del proprietario, rispetto alla corrispondente norma dell'ordinamento italiano⁶⁰⁷. Tale "superiorità" della CEDU si riscontra in una maggiore flessibilità del concetto di "proprietà", grazie al carattere autonomo della nozione, potendo così sia valutare caso per caso l'esistenza di un interesse patrimoniale da proteggere sia adattarsi meglio all'evoluzione del concetto di "bene" (si pensi, ad esempio, al dibattito sui cc.dd. beni comuni globali⁶⁰⁸). In secondo luogo, ad un grado superiore di tutela contribuisce anche l'analisi più precisa, da parte degli organi di Strasburgo, del significato di "bene", tale da offrirne garanzia ad un

⁶⁰⁵ *Ibidem*, p. 198.

⁶⁰⁶ *Ibidem*, pp. 200-201. Per una panoramica dei dibattiti nei lavori preparatori alla CEDU, si veda quanto già detto al par. 1.3.

⁶⁰⁷ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti*, cit.

⁶⁰⁸ Tra questi vi rientrerebbe il diritto all'acqua, alle terre ancestrali, alla memoria collettiva. Per un approfondimento del tema, si rimanda a PAPISCA, A., *Articolo 17: senza egoismi*, 2009, reperibile on line.

numero più elevato⁶⁰⁹. Pertanto, per l'Italia risulta ancora più difficile adempiere l'obbligo di conformarsi alle decisioni di Strasburgo.

3.2 La disciplina delle espropriazioni nell'ordinamento italiano e la prassi dell'occupazione acquisitiva

Nonostante le garanzie costituzionali previste dall'art. 42, l'ordinamento italiano si è caratterizzato per un grado di tutela della proprietà privata inferiore a quello della CEDU. Ciò è avvenuto a causa di una consolidata prassi di «vessazioni» da parte delle autorità pubbliche, poiché l'opera di armonizzazione di interessi divergenti è stata spesso sbilanciata a vantaggio dell'interesse pubblico, giustificandola con il richiamo alla funzione sociale. Di conseguenza, è andato configurandosi un «deficit di legalità», che ha raggiunto il proprio apice con l'istituto dell'occupazione acquisitiva e che ha comportato una maggior attenzione, da parte degli organi di Strasburgo, per la (mancata) tutela italiana del diritto alla proprietà⁶¹⁰.

Come già accennato, l'impossibilità di giungere ad una soluzione condivisa circa la determinazione dell'indennizzo in caso di espropriazione ha fatto sì che la Costituzione ne fissasse l'obbligo generale, mentre la scelta dei criteri per calcolarne l'ammontare veniva demandata alle leggi ordinarie. La prima, risalente al 1962, era finalizzata alla realizzazione di case popolari ed affidava al Comune il compito di provvedere all'espropriazione dei territori nelle aree interessate, nel quadro dei cc.dd. piani di zona, con durata decennale (ma prorogabili fino a dodici anni) e sottoposti a vincolo pre-espropriativo di piena inedificabilità. Ai soggetti espropriati, inoltre, veniva corrisposto un indennizzo pari al valore di mercato del bene, calcolato però negli ultimi due anni precedenti la delibera comunale di espropriazione. Ma in questo

⁶⁰⁹ GERIN, G., *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, p. 2.

⁶¹⁰ BUONOMO, F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005, p. 99.

modo l'indennizzo risultava nettamente inferiore al valore al momento della realizzazione dell'opera pubblica, che avveniva con un certo ritardo. In aggiunta, nel frattempo il soggetto espropriato doveva continuare a pagare le imposte sul terreno, senza poterlo effettivamente utilizzare e veniva sottoposto alla discrezionalità dell'autorità pubblica, privo di ogni garanzia sulla compensazione che gli sarebbe spettata⁶¹¹. Per questo motivo, la Corte costituzionale dichiarava illegittimo tale criterio, perché dava vita a delle indennità irrisorie e determinava una condizione di incertezza giuridica per il privato⁶¹². Così, a partire dalla legge del 1962, aveva inizio il tentativo del legislatore di ridurre sistematicamente l'ammontare dell'indennizzo⁶¹³.

Un simile intento veniva perpetrato anche mediante la successiva legge del 1965, che affidava il compito di stabilire l'indennizzo all'Ufficio Tecnico Erariale (in sigla, U.T.E.), secondo la regola generale della legge per Napoli del valore venale del bene, ammettendo un aumento del 2% della stima dell'indennizzo, in base al periodo tra l'approvazione del piano di zona ed il decreto di espropriazione⁶¹⁴.

Di importanza centrale era anche la legge del 1971, nota come Legge per la casa. La norma non solo introduceva un nuovo procedimento di esproprio, mediante il quale si superava la distinzione tra espropriazione ed occupazione d'urgenza⁶¹⁵. La novità principale riguardava, infatti,

⁶¹¹ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, pp. 87-88. La legge in questione è la legge del 18-04-1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare*.

⁶¹² Sentenza della Corte costituzionale, 06-07-1965, n. 22. Oltre al vizio risultante dall'incertezza giuridica, la legge è stata anche criticata sotto l'aspetto dell'eguaglianza formale, perché non tutte le aree di una cittadina erano destinate alla realizzazione di case popolari e quindi soggetto al vincolo di esproprio. Tuttavia, la questione è stata ritenuta infondata, poiché la presunta discriminazione delle zone adibite alla costruzione di case popolari era giustificata dalla discrezionalità riconosciuta al legislatore nell'identificazione dell'interesse pubblico.

⁶¹³ *Ibidem*, p. 90.

⁶¹⁴ FORTE, C.; DE ROSSI, B., *op. cit.*, p. 105. La norma alla quale ci si riferisce è la legge del 21-07-1965, n. 904, *Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962 n. 167*.

⁶¹⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, pp. 142-143. La legge del 22-10-1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*,

l'individuazione di un nuovo criterio indennitario, che segnava una netta rottura con gli orientamenti precedenti, poiché veniva meno il riferimento al valore di mercato del bene, fissando come unico parametro il suo valore agricolo medio (in sigla, V.A.M.), sebbene con alcune differenze tra aree urbanizzate ed aree esterne ai centri abitati⁶¹⁶. La nuova legge è suscettibile di due interpretazioni, ponendosi come tentativo di semplificare la pianificazione territoriale, svincolandola dai limiti del bilancio pubblico: ciò, però, comporta il sacrificio dell'interesse privato a vantaggio della «pretesa superiorità dei diritti della collettività»⁶¹⁷. Analogamente, può essere intesa come una tappa del percorso di “ripensamento” e riorganizzazione del diritto di proprietà, proprio degli anni Settanta. Quest'ultimo approccio troverebbe conferma nello scopo perseguito dalla legge del 1971: l'eliminazione delle cc.dd. rendite speculative; si tratta del plusvalore che il proprietario di un terreno ottiene, al momento della vendita, dalla possibilità di edificarvi, in quanto un terreno edificabile ha un prezzo più elevato rispetto a uno non edificabile. Tuttavia, questa maggiorazione non è il frutto del lavoro del proprietario, ma approfitta di una situazione già esistente, derivante da una decisione dell'autorità pubblica. Di conseguenza, per evitare “arricchimenti immeritati” del proprietario privato, che comportavano per lo Stato l'obbligo di un indennizzo più oneroso, era necessario scindere il valore di mercato del terreno dalla sua edificabilità e l'unico

distingueva le varie fasi della procedura ablativa (per le singole fasi, si veda la fonte citata), che di fatto faceva coincidere l'occupazione, ideata come procedimento temporaneo, con l'espropriazione, perché autorizza l'autorità pubblica a prendere possesso del fondo anche senza un legittimo titolo di acquisto della proprietà, qualora il provvedimento sia dettato da ragioni di urgenza. Di conseguenza, l'ente pubblico poteva sì iniziare immediatamente i lavori, ma era obbligato a varare il provvedimento di esproprio entro 5 anni.

⁶¹⁶ FORTE, C.; DE ROSSI, B., *op. cit.*, pp. 107-108. La norma prevedeva, all'art. 16, per le aree esterne ai centri abitati un'indennità pari al valore agricolo medio in base al tipo di coltura del terreno, mentre per quelle edificate il valore agricolo di riferimento era quello della «coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricadeva l'area da espropriare, coprivano una superficie superiore al 5% su quella coltivata della regione agraria stessa». Inoltre, l'art. 19 fissava l'indennità per occupazione d'urgenza ad un dodicesimo di quella dovuta per l'esproprio.

⁶¹⁷ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 93.

modo per farlo era assumerne il valore agricolo⁶¹⁸. Quanto previsto dalla legge del 1971 veniva poi confermato nella c.d. legge Bucalossi del 1977, che rappresentava la norma generale atta a riorganizzare il regime giuridico dei suoli. Infatti, si ribadiva il valore agricolo del bene come indennizzo, limitandosi ad eliminare il regime privilegiato per i centri storici⁶¹⁹. Gli intenti del legislatore, perseguiti mediante la legge per la casa e la legge Bucalossi, venivano però ostacolati dalla Corte costituzionale, che dichiarava illegittimo il criterio previsto dalla legge del 1971 per le aree edificabili perché insufficiente rispetto al valore reale del bene e perché discriminatorio nei confronti dei proprietari dei terreni espropriati⁶²⁰.

La difficoltà di giungere a un criterio condiviso di determinazione dell'indennizzo in caso di privazione della proprietà, come si riscontra dall'ampio numero di leggi varate sulla materia in un lasso di tempo piuttosto breve (di circa vent'anni), è riconducibile anche all'eterogeneità delle ipotesi di espropriazione, sia legittime che illegittime, che caratterizzano l'ordinamento italiano. Accanto a quelle lecite, un ruolo centrale spetta alla c.d. occupazione acquisitiva. Il termine si riferisce alla prassi delle pubbliche autorità di prendere possesso di un suolo privato, al fine di realizzarvi, in maniera irreversibile, un'opera di pubblica utilità ma in mancanza di un legittimo provvedimento espropriativo⁶²¹. Il carattere distintivo rispetto all'espropriazione *tout court* si riscontra nei diversi effetti: infatti, se da un lato l'espropriazione determina il trasferimento coattivo della proprietà, dall'altro l'occupazione concerne il possesso del bene, lasciando invariata la titolarità della proprietà⁶²². Tuttavia, a prescindere dalla liceità o meno dell'atto, in entrambi i casi l'amministrazione pubblica è tenuta a corrispondere un'indennità⁶²³.

⁶¹⁸ *Ibidem*, p. 95.

⁶¹⁹ *Ibidem*, p. 107. La legge del 28-01-1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli*, prendeva il nome dai Ministri dei Lavori pubblici dell'epoca.

⁶²⁰ Sentenza della Corte costituzionale, 30-01-1980, n. 5.

⁶²¹ PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 145.

⁶²² BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 143.

⁶²³ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 171.

Per quanto concerne la genesi del fenomeno, esso ha origine giurisprudenziale e trova il proprio fondamento nell'occupazione d'urgenza, ammessa già con la legge n. 2359 del 1865, e riceve un forte impulso con la legge n. 865 del 1971, che autorizzava l'entrata in possesso di un suolo privato anche senza un decreto di esproprio, purché quest'ultimo fosse emanato entro i cinque anni successivi⁶²⁴. Inoltre, l'occupazione acquisitiva è posta in essere in due circostanze: qualora l'occupazione avvenga senza il decreto di autorizzazione, essendo illecita *ab origine*, oppure nei casi in cui, alla scadenza dei cinque anni di occupazione temporanea, non faccia seguito un atto di esproprio⁶²⁵. In particolare, l'istituto acquisisce una certa consistenza a partire dagli anni Settanta quando, contemporaneamente alla legislazione in materia di indennizzo, si palesa il vantaggio, per lo Stato, di occupare un fondo privato, potendo rimandare però il pagamento della compensazione al soggetto pregiudicato⁶²⁶. Così, sempre negli anni Settanta, si affermano tre tendenze interpretative circa la prassi in analisi: la prima riteneva che il proprietario "originale" del bene, ossia il soggetto privato, mantenesse la titolarità del bene, malgrado la realizzazione dell'opera pubblica. Tuttavia, data l'impossibilità di richiedere la *restitutio in integrum*, il privato poteva pretendere solamente il risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale della autorità pubbliche⁶²⁷. Qualora la pubblica amministrazione avesse adottato un formale decreto di espropriazione, il soggetto pregiudicato avrebbe avuto diritto non più ad un risarcimento, bensì ad un'indennità⁶²⁸. Secondo tale interpretazione,

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 165. La legge 2359 del 1865 ammetteva l'occupazione d'urgenza nel quadro delle ipotesi di esproprio permanente parziale (art. 40), come risposta alle calamità in atto. Con la legge del 18-12-1879, n. 5188, *Modificazioni alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità del 25 giugno 1865 n. 2359*, l'occupazione d'urgenza veniva estesa anche ai casi di "disastro prevedibile ed imminente".

⁶²⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 144.

⁶²⁶ CARBONE, V., *L'occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, in *Diritto&Diritti*, 2006, reperibile on line.

⁶²⁷ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 145. L'esclusione della *restitutio in integrum* derivava dall'art. 4 della l. n. 2248 del 20-03-1865, all. E, che sanciva il divieto di revoca di atti amministrativi.

⁶²⁸ VILLANI, U., *L'occupazione acquisitiva dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 25. In realtà, all'individuo

pur non essendovi mutamenti nella titolarità del diritto, alla proprietà veniva di fatto sottratto ogni contenuto economico⁶²⁹. In senso analogo, la seconda opinione confermava il mantenimento, in capo al privato, della titolarità del suolo oggetto di espropriazione, ma gli riconosceva la possibilità di richiedere la restituzione in forma specifica del bene sottratto, mediante cessazione dell'illecito o demolizione dell'opera⁶³⁰. Invece, l'ultima interpretazione optava per un approccio totalmente differente, sostenendo che con la realizzazione concreta dell'interesse generale e la corrispondente «irreversibile trasformazione» del terreno, la titolarità della proprietà veniva trasferita dal privato allo Stato, dato che il fondo perdeva la propria connotazione originale. Ne conseguiva l'interruzione del fatto illecito, lasciando al soggetto espropriato solo la possibilità di richiedere il risarcimento per il danno subito⁶³¹. Alla luce della triplice interpretazione dell'occupazione acquisitiva e dell'insostenibilità della situazione di incertezza giuridica, all'inizio degli anni Ottanta la Corte di Cassazione ha esercitato la funzione c.d. nomopoietica, legata alla produzione di nuove leggi, con una decisione fondamentale⁶³². Attraverso la sentenza n. 1464 del 1983, infatti, la Cassazione faceva propria la terza tendenza interpretativa, affermando che l'occupazione acquisitiva, in ragione della conseguente irreversibile

espropriato sarebbe comunque spettato un risarcimento per il danno dovuto al mancato godimento del bene nel periodo precedente all'atto formale, ma non una riparazione per l'illecito in sé, che veniva meno con il decreto di esproprio.

⁶²⁹ SERENO, L., *La tutela europea della proprietà a confronto con l'istituto dell'occupazione acquisitiva*, in *Diritto&Diritti*, 2001, reperibile on line. Per il riferimento della giurisprudenza di questo primo orientamento, si vedano le sentenze della Corte di Cassazione, 02-02-1977, n. 470; 24-04-1979, n. 2313; 03-12-1980, n. 6308; 13-12-1980, n. 6452; 14-04-1982, n. 2341.

⁶³⁰ È quanto emerso dalle sentenze della Corte di Cassazione, 23-11-1973, n. 3167; 09-11-1974, n. 3486; 04-05-1976, n. 1578; 12-01-1978, n. 118; 22-10-1980, n. 5679.

⁶³¹ SERENO, L., *op. cit.* Per il riscontro giurisprudenziale di questa impostazione, si rimanda alle sentenze della Corte di cassazione, 08-06-1979, n. 3243; 28-04-1981, n. 2556; 17-06-1982, n. 3674.

⁶³² CARBONE, V., *op. cit.* L'autore ricorda il caso, risalente al 1979, di occupazione di una serie di terreni privati al fine di ampliare la via Flacca, che collega Roma a Formia. Tuttavia, il verificarsi di una forte mareggiata aveva compromesso la realizzazione finale dell'opera, costringendo ad interrompere i lavori. L'ente pubblico, però, aveva cercato di sottrarsi alla responsabilità richiamando il principio *res perit domino*, sul rischio di perimento di un bene che grava sul suo proprietario.

destinazione del fondo ad un'opera pubblica, «da un lato comporta l'estinzione, in quel momento, del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente costruttore e dell'altro costituisce un illecito (istantaneo, sia pure con effetti permanenti)»⁶³³. Così facendo, la Cassazione dota di base giuridica un istituto fondamentalmente illecito che, a differenza dell'occupazione temporanea, fa acquisire la titolarità della proprietà al soggetto occupante (da cui il nome di “occupazione acquisitiva”) e prende una posizione definitiva sulla questione, subordinando la violazione del principio di legalità e dello Stato di diritto alla finalità pubblicistica dell'atto⁶³⁴. Una simile decisione trova la propria giustificazione nell'impossibilità di riconoscere un diritto alla proprietà del fondo diverso da quello dell'opera pubblica sovrastante. Pertanto, data la finalità di pubblica utilità dell'opera, viene fatto prevalere l'interesse pubblico e quindi la titolarità della proprietà viene attribuita all'ente pubblico, che ha avviato l'occupazione acquisitiva⁶³⁵. Inoltre, stando alla sentenza, sarebbe comunque stato rispettato il bilanciamento tra interessi contrapposti, nella misura in cui l'ente espropriante è tenuto a corrispondere al privato una somma pari al valore del fondo al momento dell'occupazione, inclusiva del risarcimento del danno per mancato godimento, riassunta nella formula “perdita della proprietà – integrale ristoro”⁶³⁶. In base alla successiva legge n. 458 del 1988, però, il proprietario privato del fondo aveva diritto alla restituzione in forma specifica solo se c'era stata una regolare procedura di esproprio, assente nel caso dell'occupazione acquisitiva⁶³⁷. Invece, se l'atto della pubblica amministrazione era stato dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, aveva diritto al

⁶³³ Sentenza della Corte di Cassazione, 16-02-1983, n. 1464, par. 12. La decisione concerne l'occupazione illegittima in generale e non esclusivamente quella acquisitiva.

⁶³⁴ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 406.

⁶³⁵ VILLANI, U., *op. cit.*, p. 26. I principi giuridici di riferimento sono gli artt. del Codice civile 922 (Modalità di acquisto della proprietà a titolo originario) e 934-938 (sull'occupazione del fondo).

⁶³⁶ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti*, cit.

⁶³⁷ Si fa riferimento alla legge del 27-10-1988, n. 458, *Concorso dello Stato nelle spese degli enti locali in relazione ai progressi maggiori oneri delle indennità di esproprio*.

risarcimento dei danni, dal quale era escluso l'ammontare della svalutazione monetaria del fondo (art. 3 della legge)⁶³⁸.

A partire dall'occupazione acquisitiva, inoltre, si sono affermati anche altre prassi, ad essa molto simili ma non perfettamente coincidenti, che possono essere intese come sue ramificazioni. Spesso, infatti, viene utilizzato come sinonimo di occupazione acquisitiva il concetto di "accessione invertita", che costituisce sempre un impossessamento illecito di un terreno privato da parte di un'autorità pubblica, ma in questo caso il provvedimento ablativo non è dettato dall'urgenza dell'atto, ma è giustificato dalla realizzazione di un interesse comune, di pubblica utilità⁶³⁹. Dato che l'istituto dell'occupazione è sorto proprio per superare i limiti burocratici della procedura di esproprio, che ritardavano l'inizio dei lavori di costruzione dell'opera pubblica, si può facilmente comprendere perché i due concetti sono interscambiabili. Parimenti, si è parlato di "occupazione usurpativa" per indicare un procedimento illecito in cui manca la dichiarazione, anche solo implicita, del perseguimento di una pubblica utilità⁶⁴⁰. Ciò comporta per l'individuo espropriato il diritto alla restituzione del bene⁶⁴¹. Si tratta, in tutte e tre le ipotesi, di occupazione illegittima, ma non ha luogo il trasferimento di proprietà se manca il decreto di esproprio (o di occupazione) oppure è illegittimo⁶⁴². L'aspetto problematico di tutti questi fenomeni attiene alla violazione della *rule of law*, in quanto si pongono in contrasto sia con la Costituzione che con il Codice civile. Sotto il primo profilo, dalla riserva

⁶³⁸ VILLANI, U., *op. cit.*, p. 28.

⁶³⁹ GUAZZAROTTI, A., *Interpretazione conforme alla Cedu e proporzionalità e adeguatezza: il diritto di proprietà, relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Milano, 6-7 giugno 2008*, in D'AMICO, M.; RANDAZZO, B. (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009, p. 180.

⁶⁴⁰ La distinzione tra le due fattispecie di occupazione è emersa, per la prima volta, nella sentenza della Corte di Cassazione, 10-06-1988, n. 3940, per poi essere ribadita nelle successive sentenze 17-11-2000, n. 14907; 28-03-2001, n. 1266. Anche la Corte costituzionale si è espressa su questa differenza, con le sentenze del 30-04-1999, n. 148 e del 04-02-2000, n. 24.

⁶⁴¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 159. Il diritto alla *restitutio in integrum* scaturente dall'occupazione usurpativa è stato sancito anche dalla sentenza del Consiglio di Stato, 18-03-2002, n. 1562.

⁶⁴² VILLANI, U., *op. cit.*, p. 24.

di legge contenuta nell'art. 42 deriva l'obbligo di osservare le norme in materia di espropriazione, che ammettono l'occupazione solo a carattere provvisoria e richiedono che venga poi eliminata con un valido decreto di esproprio; invece, le continue reiterazioni del vincolo di occupazione non fanno che procrastinare il pagamento del risarcimento⁶⁴³. Con riferimento, invece, al Codice civile, le norme contravvenute riguardano gli artt. 922-923, che annoverano l'occupazione tra i modi di acquisto della proprietà, ma non pe beni già appartenenti ad un soggetto e l'art. 938, concernente l'occupazione parziale di un fondo e violato sia perché, nel caso dell'occupazione acquisitiva, l'autorità pubblica non agisce in buona fede, sia perché l'indennizzo previsto non è pari al doppio del suo valore, come invece l'articolo richiede⁶⁴⁴.

Negli anni Novanta, alla luce della continua contestazione, da parte della Corte costituzionale, dei criteri indennitari fissati dal legislatore, nonché delle prime decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di occupazione acquisitiva, riemergeva la necessità di disciplinare nuovamente la questione dell'indennizzo dovuto in caso di esproprio⁶⁴⁵. A questa esigenza ha risposto la legge finanziaria del 1992, nota come "legge Amato"⁶⁴⁶ che, utilizzando i criteri della legge per Napoli decurtati del 40% per le aree edificabili, fissava gli stessi parametri di compensazione per le espropriazioni legittime ed illegittime (art. 5-bis del d.l. n. 333/1992) e riconosceva così l'occupazione acquisitiva. Inoltre, autorizzava l'ente pubblico a reiterare i termini dei vincoli urbanistici dell'occupazione per ulteriori 5 anni, dietro pagamento di un indennizzo supplementare⁶⁴⁷. Anche la legge finanziaria per il 1996

⁶⁴³ SERENO, L., *op. cit.*

⁶⁴⁴ COMPORI, M., *La nozione europea di proprietà*, cit., p. 17.

⁶⁴⁵ La prima occasione fornita agli organi di Strasburgo per esprimersi, seppur indirettamente, sulla prassi italiana delle occupazioni si ha con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-08-1996, ricorso n. 14025/88, *Zubani c. Italia*.

⁶⁴⁶ Si fa qui riferimento alla legge del 08-08-1992, n. 359, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, che convertiva il d.l. n. 333 del 11-07-1992.

⁶⁴⁷ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 408. L'art. 5-bis della l. n. 359/1992 aveva natura temporanea, poiché regolamentava il risarcimento dovuto a fronte di occupazione acquisitiva «fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere».

si occupava dell'indennizzo, ribadendo sostanzialmente quanto già previsto dalla legge Amato perché stabiliva gli stessi criteri anche per indennizzo e risarcimento del danno per occupazione illegittima: in questo modo, veniva dimezzata la spesa dell'amministrazione pubblica⁶⁴⁸. Quindi, si giungeva al paradosso di sanare a posteriori un'attività illecita dell'autorità pubblica in nome della necessità di ridurre il deficit del bilancio pubblico⁶⁴⁹.

Di conseguenza (e non poteva essere altrimenti), i parametri per la determinazione dell'indennizzo della legge n. 549 del 1995 venivano dichiarati incostituzionali a causa dell'equiparazione tra indennizzo (dovuto in caso di espropriazione legittima) e risarcimento danni (per l'occupazione illecita). Ciò, infatti, non considerava l'entità superiore del danno inflitto al privato sottoposto a occupazione illecita. Questo si trovava a sottostare alla totale discrezionalità dello Stato e all'incertezza normativa sull'ammontare del risarcimento dovutogli, ridotto irragionevolmente⁶⁵⁰. Per superare l'incostituzionalità della disposizione, nel 1996 il legislatore introduceva nel testo della l. 359 del 1992 il comma 7-bis dell'art. 5-bis, che sosteneva che «in caso di occupazioni illegittime di suoli per cause 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». Pertanto, indennizzo e risarcimento del danno venivano nuovamente distinti: per le procedure di esproprio restava valido il criterio fissato dalla legge per Napoli, decurtato del 40%,

⁶⁴⁸ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 175. Con l'art. 1, comma 65 della legge del 28-12-1995, n. 549, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, si andava a sostituire il comma 6 dell'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992. In questo modo, veniva implicitamente esortata la prassi dell'occupazione acquisitiva perché la sentenza della Cassazione, 16-02-1983, n. 1464 riteneva che in caso di occupazione illecita dovesse essere pagata una somma pari al valore venale del bene. Al contrario, con la l. 549/1995, a prescindere dall'effettiva liceità dell'ablazione, l'indennizzo doveva corrispondere alla media tra valore di mercato e fitti coacervati, sottraendovi il 40%.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, p. 176.

⁶⁵⁰ Sentenza della Corte costituzionale, 02-11-1996, n. 369. Per un commento alla sentenza, si rimanda a GASPARRI, W., *Occupazione appropriativa, risarcimento del danno e diritto di proprietà: una scelta tragica*, in *Le regioni*, 1997, pp. 587-626.

mentre per l'occupazione illecita si applicava il comma 7-bis dell'art. 5-bis, che eludeva la riduzione del 40% ed ammetteva la maggiorazione del 10%⁶⁵¹.

Riassumendo, l'assiduo lavoro da parte del legislatore ordinario di formulazione dei parametri di determinazione dell'indennizzo ha portato all'elaborazione di molteplici norme, tra gli anni Sessanta e Novanta. Su queste leggi, sono possibili due considerazioni: la prima concerne l'attività di «sabotaggio» da parte della Corte costituzionale, che si è ripetutamente opposta a criteri che ammettevano un indennizzo puramente simbolico o risarcitorio, (l'esempio più clamoroso è quello del valore agricolo)⁶⁵². La seconda, invece, riguarda il tentativo di far gravare il meno possibile l'onere dell'indennizzo sulle finanze pubbliche, esigenza rafforzata dall'influenza della contemporanea prassi delle occupazioni illegittime, che moltiplicavano esponenzialmente le spese per lo Stato, sotto forma di risarcimento per il danno per il mancato godimento del bene. La rinnovata attenzione dedicata dal legislatore ai canoni indennitari con le due finanziarie degli anni Novanta ha permesso di ridurre, grazie alla mediazione della Corte costituzionale, quel “deficit di legalità” peculiare dell'ordinamento italiano, riconoscendo una compensazione superiore in caso di occupazione illegittima. Tuttavia, ciò non sembra far desistere gli enti pubblici dal perseverare a ricorrere all'occupazione acquisitiva e alle sue sfumature, vale a dire che l'intervento legislativo sul *quantum* dell'indennizzo non è sufficiente a porre fine alla violazione del principio di legalità.

⁶⁵¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 152. La legge finanziaria del 1992 è stata modificata attraverso la legge del 23-12-1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, che, con l'art. 3 comma 65, introduceva il comma 7-bis dell'art. 5-bis della l. n. 359/1992. Per approfondire le questioni tecniche della legge n. 662 del 1996, si veda CARBONE, V., *Occupazioni illegittime: un nuovo round*, in *Corriere giuridico*, 1997, pp. 133-140.

⁶⁵² BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 86.

3.3 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 da parte dell'Italia

Con l'affermarsi dell'occupazione acquisitiva e di istituti simili, viene inaugurato un nuovo filone di ricorsi alla Corte di Strasburgo, che così ha avuto l'occasione di esprimersi non solo sul fenomeno delle espropriazioni illegittime, come declinate in Italia, ma anche sui criteri definatori dell'indennizzo⁶⁵³. Per la giurisprudenza di Strasburgo, l'occupazione acquisitiva comincia ad assumere un ruolo centrale, vista la sua problematicità, solo a partire dagli anni Novanta, come dimostrato dal fatto che la prima decisione in materia risale al 1996⁶⁵⁴.

La sentenza in questione attiene al caso *Zubani c. Italia*, in cui i ricorrenti avevano adito la Corte di Strasburgo (inizialmente alla Commissione europea) perché sul loro terreno vigeva un'occupazione d'urgenza, lamentando il ritardo nel pagamento del risarcimento del danno che spettava loro⁶⁵⁵. La complessità del caso deriva dal fatto che, in un primo momento, i ricorrenti avevano chiesto la restituzione del fondo, ma a seguito dell'ordinanza di occupazione e al varo della legge n. 458 del 1988, avevano perso tale diritto, potendo chiedere solo un risarcimento⁶⁵⁶; la Corte era chiamata, quindi, a esprimersi sul rispetto del principio del giusto equilibrio. L'indennizzo, che ammontava al valore integrale dei danni, era stato ritenuto sufficiente dalla Corte

⁶⁵³ Sul valore della CEDU nell'ordinamento italiano come norma interposta, si rimanda a VILLANI, U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012, soprattutto pp. 91-96 e a MANGANARO, F., *op. cit.*, in particolare p. 421, 428.

⁶⁵⁴ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 106.

⁶⁵⁵ SIROTTI GAUDENZI, A., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 252. La giurisprudenza citata si riferisce alla sentenza *Zubani c. Italia*, cit. L'occupazione d'urgenza oggetto del ricorso caratterizzava alcuni territori a Brescia, nel quadro della realizzazione di un complesso di case popolari. In particolare, il decreto di occupazione d'urgenza era stato adottato nell'agosto 1979, poi nel luglio 1980 vi era stata l'effettiva occupazione del fondo e nell'ottobre 1981 era stato emesso, dal Consiglio regionale della Lombardia, il provvedimento espropriativo.

⁶⁵⁶ Sentenza *Zubani c. Italia*, cit., par. 49. La richiesta di restituzione del fondo era avvenuta nell'ottobre 1980, quindi già solo fino all'adozione della legge n. 458 del 1988 erano stati accumulati 8 anni di ritardo.

europea, che tuttavia sottolineava la necessità di includervi anche la svalutazione del valore del bene. Inoltre, riteneva leso il principio del giusto equilibrio tra interessi divergenti, in ragione del ritardo nella corresponsione dell'indennizzo⁶⁵⁷. Quindi, nella decisione della Corte, non veniva data alcuna rilevanza alla prassi dell'occupazione acquisitiva in sé, bensì al rispetto del principio di proporzionalità, violato per l'eccessivo tempo trascorso tra il danno e l'ottenimento della compensazione e, in misura inferiore, dalla somma non propriamente congrua perché non considerava la svalutazione del terreno⁶⁵⁸. Per quanto concerne l'occupazione illecita, con questa decisione la Corte adotta un approccio «minimalista», condannandola solo implicitamente come causa del ritardo nella corresponsione del risarcimento del danno ma ritenendola ancora compatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU⁶⁵⁹.

Saranno solo le sentenze del 2000 a determinare un'inversione nell'orientamento della Corte di Strasburgo in materia di occupazione acquisitiva. Infatti, si assiste ad una svolta nella scala gerarchica dei valori della CEDU in quanto, in caso di privazione della proprietà, viene data priorità non più al principio di proporzionalità, ma a quello di legalità. Ciò implica che il pagamento di un indennizzo (o, eventualmente, del risarcimento dei danni), legato nella giurisprudenza di Strasburgo alla garanzia di un giusto equilibrio, non è più una condizione sufficiente ad assicurare che un'ingerenza nella proprietà non violi l'art. 1 del Protocollo n. 1⁶⁶⁰. Ad uno sguardo più attento, una simile impostazione risulta già dal caso *Iatridis c. Grecia* del 1999, in cui il Ministero delle finanze, quindi lo Stato greco veniva condannato per essersi opposto alle restituzioni di un cinema al ricorrente e legittimo proprietario, inizialmente sfrattato e poi autorizzato a rientrarne nel

⁶⁵⁷ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 162.

⁶⁵⁸ PADELLETTI, M. L., *L'occupazione acquisitiva in relazione al principio di legalità stabilito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 2244.

⁶⁵⁹ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 108.

⁶⁶⁰ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 168.

godimento⁶⁶¹. Ne conseguiva una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, poiché il rispetto del principio di legalità è la condizione più importante per verificare la compatibilità di un'ingerenza con la CEDU⁶⁶². L'«approccio ermeneutico» così inaugurato si poteva estendere facilmente all'ordinamento italiano, considerando la similitudine del caso *Iatridis* alla situazione di occupazione illecita⁶⁶³. Infatti, viene confermato in tre casi successivi, con i quali gli organi di Strasburgo giungono ad una condanna più esplicita dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, poiché in contrasto con il principio di legalità⁶⁶⁴. Il primo di essi è il caso *Belvedere c. Italia*, concernente la situazione di occupazione usurpativa su un terreno, di proprietà dell'albergatrice ricorrente, che garantiva l'accesso al mare⁶⁶⁵. Constatata l'impossibilità della restituzione del fondo, la ricorrente adiva alla Corte lamentando una violazione del diritto alla proprietà, per la presunta incompatibilità tra il principio di legalità e l'occupazione illecita (sia essa acquisitiva o usurpativa). Così, ci si trovava a dover affrontare due questioni: una di carattere civilistica, inerente il risarcimento del danno e la sua prescrizione; l'altra amministrativa, riguardante l'occupazione del

⁶⁶¹ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti*, cit. Il caso citato si riferisce alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31107/96, *Iatridis c. Grecia*.

⁶⁶² Sentenza *Iatridis c. Grecia*, par. 58.

⁶⁶³ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 108.

⁶⁶⁴ GUAZZAROTTI, A., *op. cit.*, p. 181.

⁶⁶⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 31254/96, *Belvedere Alberghiera c. Italia*. Si tratta di un'occupazione usurpativa poiché, a seguito del ricorso al Tribunale amministrativo regionale, venivano annullati la delibera di approvazione del progetto, per la costruzione di una strada e il decreto di occupazione d'urgenza perché non veniva perseguito un interesse pubblico. Tuttavia, ai fini della restituzione del fondo, la ricorrente veniva invitata a rivolgersi al giudice amministrativo, ma sia il T.A.R. che il Consiglio di Stato avevano negato la *restitutio in integrum*, ritenendo che, in base al principio dell'occupazione acquisitiva, la titolarità della proprietà del terreno era stata trasferita alla pubblica amministrazione. Pertanto, poteva richiedere solamente il risarcimento per il danno del mancato godimento del bene, ma tale diritto era già andato in prescrizione perché erano già trascorsi i cinque anni previsti per richiederlo. Per un commento alla sentenza, si rimanda a NICOLETTI, F., *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 *Diritto dell'economia*, 2001, pp. 455-486.

terreno da parte della pubblica amministrazione⁶⁶⁶. La conclusione alla quale giunge la Corte è la violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU per il mancato rispetto del principio di legalità dovuto alla prassi arbitraria dell'occupazione usurpativa che inoltre, nel caso di specie, privava il ricorrente dei rimedi giurisprudenziali per far valere il diritto al risarcimento⁶⁶⁷. La rilevanza del caso risulta, pertanto, dalla configurazione di una scala gerarchica, nella quale il principio di proporzionalità è subordinato a quello di legalità, trovando così un'applicazione solo eventuale⁶⁶⁸. La questione del risarcimento del danno, invece, veniva rimandata ad una decisione successiva, tenutasi nel 2003 e con la quale la Corte riteneva nuovamente violato l'art. 1 del Protocollo n. 1, in combinato disposto con l'art. 41, per l'assenza di una "equa soddisfazione". Secondo la sentenza, quest'ultima avrebbe dovuto coprire il valore integrale del bene, misurato al momento attuale e non alla data dell'occupazione, oltre che al risarcimento per il mancato godimento del terreno e per il mancato guadagno dell'attività alberghiera⁶⁶⁹.

Altrettanto rilevante è il caso *Carbonara e Ventura c. Italia*, che riguarda un caso di occupazione acquisitiva, nel quale i ricorrenti non avevano ricevuto alcun risarcimento del danno per intervenuta prescrizione quinquennale del diritto. La prescrizione del risarcimento, però, non dipendeva dalla "negligenza" dei ricorrenti, quanto piuttosto dall'imprevedibilità della scadenza dei termini, indicati nel decreto di occupazione d'urgenza, del passaggio del suolo alle autorità pubbliche⁶⁷⁰.

⁶⁶⁶ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 166.

⁶⁶⁷ Sentenza *Belvedere Alberghiera c. Italia*, cit., par. 59.

⁶⁶⁸ BILANCIA, F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002, p. 105. La preminenza del principio di legalità è stata ribadita nella sentenza *Belvedere Alberghiera c. Italia*, cit., par. 56.

⁶⁶⁹ SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 254. La nuova decisione riguarda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-10-2003, ricorso n. 31254/96, *Belvedere Alberghiera c. Italia*.

⁶⁷⁰ SERENO, L., *op. cit.* Ci si riferisce qui alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 24638/94, *Carbonara e Ventura c. Italia*, in cui l'espropriazione illecita era finalizzata alla costruzione di una scuola nel comune di Noicattaro (Bari): i lavori di costruzione sul terreno dei ricorrenti erano iniziati nel 1970, a seguito di un'ordinanza di occupazione emanata nel 1963 e scaduta nel 1972. In attesa

Perciò, i ricorrenti si rivolgevano agli organi di Strasburgo, lamentando la non conformità dell'occupazione acquisitiva al principio del giusto equilibrio dell'art. 1 del Protocollo n. 1, per la mancanza di un risarcimento. Inoltre, ritenevano che vi fosse stata un'applicazione retroattiva della l. n. 1464/1983, che istituiva il termine prescrizione di cinque anni⁶⁷¹. La Corte, però, non seguiva la strada proposta dai ricorrenti ma adottava lo stesso procedimento usato per il caso *Belvedere c. Italia*: veniva verificato, prima di tutto, il rispetto del principio di legalità, che risultava lesa dall'impossibilità, per il ricorrente, di «prevedere i futuri sviluppi del suo diritto dominicale»⁶⁷². Anche in questo caso il tema del risarcimento veniva rimandato ad una decisione del 2003, con la quale la Corte affermava che il risarcimento dovuto ai ricorrenti, in modo da rispettare il giusto equilibrio, dovesse ammontare al valore attuale del bene, sommato al plusvalore risultante dalla costruzione⁶⁷³. Attraverso le due sentenze del 30 maggio 2000, la Corte di Strasburgo giungeva a stigmatizzare l'occupazione illecita, in particolare quella usurpativa, nel caso *Belvedere c. Italia* e quella acquisitiva nel caso *Carbonara e Ventura c. Italia*. Entrambe le fattispecie sono ritenute non conformi alla CEDU perché violano il principio di legalità, non solo fissato come condizione di liceità dell'ingerenza nella proprietà dall'art. 1 del Protocollo n. 1, ma come valore cardine dell'intera Convenzione: antepoendo la verifica del rispetto del principio di legalità a quella del principio di proporzionalità, la sua violazione risulta, nel primo caso, dall'arbitrarietà insita

di un formale atto di esproprio, i ricorrenti si erano rivolti al T.A.R. solo nel 1980 (parr. 6-12 della sentenza). Per quanto concerne l'imprevedibilità sopra menzionata, alla scadenza del periodo previsto per l'occupazione d'urgenza i ricorrenti si attendevano un formale decreto di esproprio, così da poter richiedere l'indennizzo ma, in assenza dell'atto, otto anni dopo la conclusione dei lavori di costruzione della scuola sul proprio terreno, adivano al giudice competente per ottenere il risarcimento. Ma la domanda risarcitoria veniva rigettata proprio in base alla presunta prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento in caso di occupazione acquisitiva.

⁶⁷¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 165.

⁶⁷² RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 107.

⁶⁷³ SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 255. La decisione sull'ammontare dell'indennizzo è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-12-2003, ricorso n. 24638/94, *Carbonara e Ventura c. Italia*.

nell'occupazione usurpativa e, nel secondo, dall'imprevedibilità del comportamento dello Stato, tale da precludere il godimento della proprietà: «imprevedibilità ed arbitrarietà che discendono dalla contraddittorietà e non univocità degli orientamenti giurisprudenziali in materia»⁶⁷⁴. Pertanto, con riferimento alle misure ablativo, il principio di legalità assume una duplice valenza, garantendo al contempo che l'espropriazione venga disciplinata da un'apposita normativa e che la pubblica amministrazione sia tenuta a rispettarne le disposizioni⁶⁷⁵.

La stessa prospettiva di condanna esplicita dell'occupazione acquisitiva è riscontrabile nel caso *Beyeler c. Italia*, che non attiene strettamente all'occupazione acquisitiva, ma presenta molte analogie per i principi coinvolti e per il *modus operandi* degli organi di Strasburgo. Per coglierne la complessità, è utile fare un breve excursus sul contesto: nel 1977, il gallerista (e ricorrente), di cittadinanza svizzera aveva acquistato da un antiquario italiano il quadro "Il giardiniere" di van Gogh, al prezzo di 600 milioni di lire. Si trattava, però, di un'opera c.d. vincolata, cioè di interesse storico-artistico e pertanto l'acquirente avrebbe dovuto comunicarne la compravendita al Ministero della pubblica istruzione⁶⁷⁶. Tuttavia, per eludere la possibilità di perdere il quadro a causa della potenziale prelazione, nell'atto di vendita consegnato al Ministero veniva indicato come acquirente non il compratore effettivo, bensì l'antiquario che aveva agito da intermediario⁶⁷⁷. La vera identità dell'acquirente emergeva solo nel 1983

⁶⁷⁴ SERENO, L., *op. cit.*

⁶⁷⁵ VILLANI, U., *L'occupazione acquisitiva*, cit., p. 33.

⁶⁷⁶ PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 783. Il caso di riferimento è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-01-2000, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*. La gestione delle opere vincolate era disciplinata dalla legge del 01-06-1939, n. 1089, *Tutela delle opere di interesse artistico o storico*. L'art. 31 della norma sanciva la possibilità per il suddetto Ministero (ora, invece, è il Ministero dei beni culturali) di esercitare sull'opera un diritto di prelazione entro due mesi dall'avvenuta comunicazione. Per un commento alla sentenza, si rimanda a BULTRINI, N., *La prelazione del Ministero dei Beni culturali sulla vendita delle opere d'arte (commento a Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 gennaio 2000)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pp. 784-790.

⁶⁷⁷ Ai sensi dell'art. 61 della legge n. 1089/1939, qualsiasi atto di alienazione in cui venivano omessi la natura della compravendita, il luogo e la data di consegna ed il

ma la controversia scaturiva nel 1988, quando il ricorrente tentava di vendere l'opera ad una società statunitense, al prezzo di 8,5 milioni di dollari. A questo punto, infatti, il Ministero, considerando nulla la notifica del 1977, esercitava il diritto di prelazione sul quadro, acquistandolo al prezzo della prima compravendita. Falliti i ricorsi interni, rigettati in base alla presunta nullità dell'atto del 1977, il ricorrente adiva agli organi di Strasburgo, lamentando la violazione degli artt. 14 e 18 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU⁶⁷⁸.

Due erano le questioni di interesse: da un lato, l'applicabilità al caso di specie dell'art. 1 del Protocollo n. 1; dall'altro, l'esistenza di una gerarchia valoriale nella CEDU. Ed è sotto il primo profilo che Commissione e Corte giungono a soluzioni divergenti: la prima appoggiava la tesi delle autorità italiane e, in base alla nullità dell'atto di notifica dell'acquisto del 1977, escludeva l'estensione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla posizione giuridica del ricorrente⁶⁷⁹. Al contrario, la Corte richiamava il carattere autonomo della nozione di "proprietà" contenuta nella CEDU e constatava il valore patrimoniale dell'interesse del ricorrente, qualificabile pertanto come "bene" tutelabile dall'art. 1 del Protocollo n. 1; in secondo luogo, sottolineava che, nei ricorsi interni, il ricorrente venisse trattato come proprietario di fatto⁶⁸⁰. Tra le due opinioni, è prevalsa quella della Corte, quindi il diritto di prelazione dello Stato avrebbe configurato un'espropriazione, della quale bisognava valutare le condizioni di liceità. Dall'analisi di queste ultime, emerge la priorità attribuita dalla Corte al principio di legalità, da esaminare per primo. La Corte ha sottolineato la scarsa chiarezza della norma n. 1089 del 1939, che non precisava le modalità per sanare la nullità dell'atto e ciò permetteva di precisare che il principio di legalità presuppone norme

nome e domicilio dell'acquirente, era da considerarsi nullo e faceva venire meno il termine di due mesi per il diritto di prelazione, che poteva essere esercitato senza limiti di tempo.

⁶⁷⁸ PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler*, cit., p. 785.

⁶⁷⁹ Sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., par. 90.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, par. 104.

interne «sufficientemente accessibili, precise e prevedibili»⁶⁸¹. A questo punto, veniva verificata l'esistenza di un giusto equilibrio tra interesse pubblico e privato: a questo proposito, il lasso di tempo intercorso tra la presa di conoscenza della vera identità dell'acquirente e l'esercizio del diritto di prelazione aveva determinato un sacrificio sproporzionato per il ricorrente. Di conseguenza, la combinazione tra la scarsa chiarezza della norma e la violazione del principio di proporzionalità poneva il ricorrente in una condizione di incertezza permanente circa il godimento del bene⁶⁸². Per quanto concerne il risarcimento dovuto al ricorrente, questo veniva trattato in separata sede, a seguito del fallimento di una risoluzione amichevole tra le parti. Nella decisione del 2002, si affermava che la violazione del giusto equilibrio derivava anche dall' "ingiusto arricchimento" delle autorità italiane, rappresentato dal pagamento del quadro ad un prezzo inferiore a quello di mercato. Tuttavia, non veniva accolta né la richiesta del ricorrente della *restitutio in integrum*, né quella del Governo di non considerare la realizzazione tardiva dell'ingerenza. Perciò, al ricorrente veniva accordato un risarcimento che includeva il danno per l'inerzia iniziale e per la situazione di incertezza⁶⁸³.

Dai tre casi appena analizzati, è possibile cogliere come la contestazione, da parte della CEDU, dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e delle sue ramificazioni si basi sulla condizione di imprevedibilità ed incertezza giuridica che determina nel soggetto colpito, riconducibili a loro volta alla violazione del principio di legalità

⁶⁸¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 118. La citazione è tratta dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-07-1986, ricorsi n. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, par. 110. Nella valutazione della condotta delle autorità pubbliche, la Corte aveva affermato poi un importante principio generale, ossia quello che «di fronte ad una questione di interesse generale, i poteri pubblici sono tenuti ad agire in tempo utile, in maniera corretta e con la più grande coerenza possibile» (Sentenza *Beyeler c. Italia*, cit., par. 120).

⁶⁸² PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler*, cit., p. 795.

⁶⁸³ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 125. La questione indennitaria è oggetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-05-2002, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*. La somma totale accordata al ricorrente, a titolo di "equa soddisfazione" ammontava 1.300.000 euro, oltre a 55.000 euro di spese legali e rappresentava il risarcimento più ingente stabilito dagli organi di Strasburgo fino a quel momento.

(a tale proposito, si ricordano i caratteri di accessibilità, precisione e prevedibilità delle leggi richiesti dalla giurisprudenza di Strasburgo). Un'ulteriore aggravante concerne il fatto che queste occupazioni illecite comportano delle violazioni sistematiche, che mettono a repentaglio l'efficacia della CEDU⁶⁸⁴. Tuttavia, è opportuno fare una precisazione: con i tre casi del 2000, la Corte non giunge ancora ad una piena ed esplicita condanna dell'occupazione acquisitiva, in quanto non entra nel merito della prassi, ma si limita a verificarne la compatibilità con la CEDU (e con la tutela della proprietà privata) e ad esprimere le prime riserve⁶⁸⁵. A questo punto dell'analisi, ciò che importa enfatizzare è che la stigmatizzazione delle prassi di occupazione illecita avviene, fin dall'inizio, in relazione alla violazione del principio di legalità e solo in un secondo momento assume rilievo anche il giusto equilibrio e le relative considerazioni sull'ammontare del risarcimento. Ciò dimostra una nuova attenzione al rispetto del diritto, che mette in moto una «rivoluzione copernicana nell'interpretazione dell'articolo 1 del Primo Protocollo, che prevede il principio di legalità come propedeutico a quello di proporzionalità»⁶⁸⁶. L'emblema della centralità del principio di legalità nelle condanne di violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 1 del Protocollo n.1 per incompatibilità con il suddetto principio è rappresentato dalle ventuno sentenze emesse dalla CEDU il 27 e 29 luglio 2010, proprio per aver violato il requisito di legalità⁶⁸⁷.

⁶⁸⁴ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto*, cit., p. 647. Per una trattazione più approfondita degli effetti delle violazioni sistematiche, si rimanda a quanto già detto nei par. 2.4 e 2.4.1.

⁶⁸⁵ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 167. L'occupazione illecita verrà stigmatizzata apertamente dagli organi di Strasburgo, in base agli aspetti sostanziali, soltanto con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-05-2005, ricorso n. 43662/98, *Scordino (3) c. Italia*, che verrà esaminato nel par. 3.4.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, p. 174.

⁶⁸⁷ MASCIA, A., *Diritti fondamentali, quale tutela?*, 2010, reperibile on line. Si ricordano, a titolo di esempio, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2010, ricorso n. 65272/01, *Dora Chirò c. Italia*; la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2010, ricorso n. 60124/00, *Grovina c. Italia*; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2010, ricorso n. 63866/00, *Maselli c. Italia*; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2010, ricorso n. 176/04, *De Sciscio c. Italia* (per la lista completa delle sentenze, si rimanda alla fonte citata). Le

3.4 Il Testo Unico sulle espropriazioni

Alla luce delle numerose sentenze degli organi di Strasburgo sulla violazione sistemica dell'art. 1 del Protocollo n. 1 attraverso la prassi dell'occupazione acquisitiva, risultava sempre più urgente, per lo Stato italiano, conformarsi a queste decisioni⁶⁸⁸.

Quindi, nel tentativo di giungere ad una disciplina più uniforme sulle misure ablativo e di regolamentare le prassi di occupazione illecite, nel 2001 è stato emanato il Testo Unico in materia di esproprio (d'ora in avanti, T.U.)⁶⁸⁹. Infatti, il Governo aveva incaricato il Consiglio di Stato di redigere il T.U. e questo, in un parere del marzo 2001, aveva esortato a «eliminare la figura, sorta dalla prassi giurisprudenziale, dell'occupazione appropriativa o espropriazione sostanziale (c.d. accessione invertita) nonché quella dell'occupazione usurpativa [...]. La riforma sembra essenziale, perché l'ordinamento deve adeguarsi ai principi costituzionali e a quelli generali del diritto internazionale sulla tutela della proprietà»⁶⁹⁰. Di conseguenza, lo scopo perseguito attraverso il Testo Unico era quello di interrompere la violazione strutturale, derivante dai fenomeni oggetto del T.U., cercando di rendere gli espropri

decisioni in questione condannavano l'Italia a pagare, a titolo di risarcimento danni, circa 1.760.000 euro.

⁶⁸⁸ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 107. Per cogliere "l'escalation" iniziata con i casi del 2000, si segnala che, tra il 2000 ed il 2006, ci sono state 57 condanne dell'Italia per espropriazioni indirette ed occupazioni illegittime. Tra queste vi rientrano, a titolo di esempio, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-05-2005, ricorso n. 41040/98, *Acciardi e Campagna c. Italia*; 15-07-2005, ricorso n. 62592/00, *Capone c. Italia*; 06-07-2005, ricorso n. 18791/03, *Grossi c. Italia* (per la lista completa delle sentenze, si rimanda alla fonte citata). D'altronde, come puntualizza GAMBARO, A., *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 2010, p. 121, «dopo il caso Carbonara e Ventura e Belvedere Alberghiera la strada di Strasburgo era non solo aperta, ma ben segnalata e quindi agevolmente percorribile».

⁶⁸⁹ Si tratta del decreto del Presidente della Repubblica del 08-06-2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.

⁶⁹⁰ Parere del Consiglio di Stato, 29-03-2001, n. 4/2001.

effettuati dalle autorità italiane conformi alla CEDU. Pertanto, è stato emanato nel 2001 ed è entrato in vigore nel 2003⁶⁹¹.

Per quanto riguarda il contenuto del decreto, per interrompere la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, erano necessari due interventi: da un lato, occorreva agire nella fase iniziale della procedura d'esproprio, quella dell'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio, per evitare che degenerasse in un'occupazione illecita; dall'altro, bisognava trovare il modo per rendere legittima l'occupazione acquisitiva⁶⁹². Le principali novità introdotte dal T.U. sono inerenti al procedimento espropriativo in sé e all'indennità. Infatti, con riferimento al primo aspetto, l'art. 43 del T.U. fissa le condizioni della "utilizzazione senza titolo per scopi di interesse pubblico", cioè di una procedura di occupazione in caso di perseguimento del pubblico interesse e di assenza dell'atto di esproprio. In questo caso, si richiede un atto amministrativo che bilanci gli interessi coinvolti, che trasferisca la proprietà del bene immobile al «patrimonio indisponibile» della pubblica amministrazione e che indichi, in caso di impossibile restituzione del bene, la liquidazione del risarcimento dei danni (da pagare entro 30 giorni)⁶⁹³. Inoltre, l'acquisizione della proprietà avviene *ex nunc*, cioè dall'emanazione del decreto espropriativo e non più da quando ha luogo la trasformazione irreversibile del fondo⁶⁹⁴. Attraverso questa disposizione, veniva di fatto eliminata l'occupazione acquisitiva come atto illecito e sostituita dalla c.d. occupazione (o acquisizione) sanante, termine che indica una «procedura illegittima sanata per il fatto stesso della trasformazione irreversibile del bene»⁶⁹⁵. Quindi, a differenza della precedente occupazione acquisitiva, quella

⁶⁹¹ L'entrata in vigore del T.U. è stata fissata al 30 giugno 2003 dal decreto legislativo del 27-12-2002, n. 302, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.

⁶⁹² BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 181.

⁶⁹³ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 141. Per un'analisi più approfondita dell'art. 43, si rimanda a PROIETTI, R., *Occupazione appropriativa, usurpativa e Testo unico: vecchie perplessità e nuovi dubbi*, in *Diritto&Giustizia*, 2003, reperibile on line.

⁶⁹⁴ VILLANI, U., *L'occupazione acquisitiva.*, cit., p. 39.

⁶⁹⁵ MUSSO, L., *Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca*, in *Diritto&Diritti*, 2013, reperibile on line.

sanante contiene una precisa indicazione sia della destinazione necessariamente pubblica del bene nonché dell'ammontare del risarcimento, cerca di evitare che la realizzazione dell'opera infligga un sacrificio eccessivo al privato attraverso una valutazione ponderata degli interessi ed, infine, riconduce l'occupazione nell'alveo della legalità⁶⁹⁶.

Passando ora alla seconda innovazione, l'indennità viene disciplinata in generale dall'art. 43 e dall'art. 37 per il caso particolare di esproprio di un'area edificabile⁶⁹⁷. Infatti, nel caso di occupazione sanante, è ammessa la possibilità, su richiesta del soggetto pregiudicato, della restituzione del bene a condizione che l'opera non sia già stata realizzata, oppure che sia irrealizzabile o che non sia stata ancora iniziata dopo dieci anni dal decreto di esproprio (art. 46 del T.U.)⁶⁹⁸. Però, se il giudice considera impossibile la restituzione, l'espropriato ha diritto a un'indennità, pari per i terreni non edificabili, al valore del fondo, maggiorato degli interessi moratori e calcolata, per i suoli edificabili, in base ai criteri dell'art. 37. Quest'ultimo lo fissa alla «semisomma del valore venale del bene e del reddito domenicale netto rivalutato e moltiplicato per dieci»; l'importo così ottenuto viene quindi diminuito del 40%, a meno che non vi sia un accordo di cessione (alla pubblica amministrazione), oppure non sia stato possibile concludere l'accordo per motivi non imputabili all'espropriato⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 142. Mentre il Consiglio di Stato, con la sentenza 29-04-2005, n. 2, ha confermato l'avvenuto passaggio dall'occupazione acquisitiva a quella sanante, la Corte di Cassazione si è opposta a tale orientamento ritenendo che il presunto nuovo fenomeno si basi sugli stessi presupposti del precedente, ovvero l'irreversibile trasformazione del fondo e l'impossibile sua restituzione al privato. Pertanto, sarebbe inappropriato parlare della creazione di un nuovo istituto, trattandosi invece di mantenere in vita una prassi già esistente, attribuendola una diversa denominazione. Ciò è quanto emerge, per esempio, dalle sentenze della Corte di Cassazione, 06-08-2008, n. 21249; 13-01-2010, n. 397. Tuttavia, l'opinione oggi maggioritaria è quella del Consiglio di Stato.

⁶⁹⁷ Il termine "indennità" viene qui inteso come sinonimo di risarcimento del danno, nel senso che se si assume la prospettiva fatta propria dal Consiglio di Stato, che riconosce la legittimità dell'acquisizione sanate, si parlerà di "indennizzo". Al contrario, se come la Cassazione si ritiene che, nonostante le modifiche del T.U., persista l'occupazione acquisitiva come fatto illecito, sarà più opportuno parlare di "risarcimento del danno".

⁶⁹⁸ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 414.

⁶⁹⁹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 202. L'art. 37 del T.U. di fatto riproponeva i canoni indennizzatori dell'art. 5-bis della l. n. 333/1992.

Dal quadro finora descritto, risulta evidente il mutamento di prospettiva insito nel T.U.: introducendo nell'ordinamento italiano l'istituto dell'acquisizione sanante, al proprietario veniva assicurato che, in assenza dell'atto acquisitivo, egli avrebbe mantenuto la titolarità dell'immobile, anche se l'ablazione perseguiva un interesse pubblico. Inoltre, in caso di trasferimento della proprietà alla pubblica amministrazione, veniva garantito un risarcimento, la cui entità era stabilita già nell'atto acquisitivo⁷⁰⁰. Di conseguenza, il vantaggio apportato con il Testo Unico è che assicurava la riduzione dell'illecito dovuto all'occupazione senza vincoli, attraverso la sua correzione a posteriori, con la "creazione" dell'occupazione sanante. In questo modo, l'ordinamento tenta di conformarsi alla giurisprudenza della CEDU sul principio di legalità, stabilendo che l'espropriazione è ammessa «nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti» (art. 2 del T.U.) ed elaborando norme "sufficientemente accessibili, precise e prevedibili"⁷⁰¹.

Una disciplina così complessa e, al contempo, delicata non poteva restare esente da critiche e perplessità. Una consistente parte della dottrina ha denunciato la volontà di non eliminare realmente la prassi dell'occupazione acquisitiva, perché particolarmente favorevole per la pubblica amministrazione, bensì piuttosto di celarla dietro un nuovo istituto, con una denominazione diversa ma con delle caratteristiche analoghe; per cui sarebbero usati come sinonimi i concetti di "occupazione illecita" e "utilizzazione senza titolo", al pari di "trasformazione irreversibile del fondo" e "modificazione". Di conseguenza, l'unica effettiva differenza tra i due istituti consisterebbe nel «sottrarre al controllo del giudice ordinario la P.A. (pubblica

⁷⁰⁰ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 142.

⁷⁰¹ Circa la volontà di conformarsi alla CEDU, in RINALDI, E., *Il principio di legalità e accessione invertita: dalla Corte di Strasburgo una pesante condanna per lo Stato italiano*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, p. 803, si afferma che «la sentenza del giudice europeo è stata veramente presa "alla lettera" [tanto che] posto che la privazione del diritto di proprietà deve scaturire da un valido titolo giuridico, il legislatore ha istituito un meccanismo che consente alla p.a. di "creare" questo titolo malgrado tutte le illegalità compiute».

amministrazione), che commette illeciti, per affidarla al più comprensivo giudice amministrativo», come prevede l'art. 53 del T.U.⁷⁰²

Questo dibattito sulla presunta persistenza dell'occupazione acquisitiva si è ripercosso negativamente anche a livello giudiziario, determinando un acceso confronto tra Cassazione e Consiglio di Stato. Infatti, se la prima riteneva che, grazie al T.U., l'occupazione acquisitiva potesse ora considerarsi legittima e quindi conforme alla CEDU in ragione della prevedibilità delle norme che la disciplinano⁷⁰³, il Consiglio di Stato avversava il fenomeno, basando le proprie argomentazioni sul concetto di "irresponsabilità della pubblica amministrazione", per cui le autorità pubbliche sarebbero esortate a commettere abusi ed illeciti in virtù della sola esistenza dell'occupazione acquisitiva⁷⁰⁴. Di conseguenza, solo mediante una lettura restrittiva dell'art. 43, era possibile ritenere compatibile il Testo Unico con l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU; una simile interpretazione si sostanzialmente esigeva nell'esigenza di guardare all'occupazione non come ad un'alternativa all'ordinaria espropriazione, bensì come un atto di carattere eccezionale, dettato dalla rilevanza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato⁷⁰⁵.

Tuttavia, l'aspetto di maggior criticità del Testo Unico sulle espropriazioni concerne le modifiche apportategli attraverso una coppia di leggi, approvate prima dell'entrata in vigore del T.U., tali da minarne la portata innovativa e garantista. La prima di queste permetteva di prorogare i termini dell'occupazione d'urgenza, alla scadenza dei quali l'occupazione diventa illegittima, assumendo i connotati di

⁷⁰² CARBONE, V., *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione espropriativa?*, in *Corriere giuridico*, 2001, p. 1268. L'autore sostiene che «il governo non ha avuto il coraggio di eliminare in radice l'istituto dell'occupazione appropriativa, disciplinandola appositamente nell'art. 43 del nuovo t.u. con una diversa denominazione: *utilizzazione senza titolo*, per scopi di pubblico interesse». Una simile impostazione critica emerge in SCOCA, G.; TARULLO, S., *La metamorfosi dell'accessione invertita: l'atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titolo*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, pp. 531-553.

⁷⁰³ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 392. Per la giurisprudenza di riferimento, si vedano le sentenze della Corte di Cassazione, 14-04-2003, n. 5902; 15-07-2004, n. 13113; 11-03-2005, n. 5380.

⁷⁰⁴ GUAZZAROTTI, A., *op. cit.*, p. 183.

⁷⁰⁵ PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, cit., p. 146.

un'acquisizione usurpativa⁷⁰⁶. Le proroghe erano ammesse anche prima di questa legge, ma ciò che cambia con la nuova norma è che viene meno l'obbligo per le autorità pubbliche di "giustificare" le proroghe mediante degli appositi atti dichiarativi. In questo modo, però, le occupazioni d'urgenza, che sarebbero dovute diventare illecite, mantengono la "qualifica" di occupazione d'urgenza, così che lo Stato è tenuto a versare al soggetto pregiudicato un indennizzo nettamente inferiore⁷⁰⁷. Risulta chiaro, così, che la legge sembra voler legittimare gli illeciti delle pubbliche autorità e fornire loro un *escamotage* per pagare un onere più basso⁷⁰⁸. La seconda legge era altrettanto d'impatto, poiché introduceva nel T.U. l'art. 22-bis, che riammetteva di fatto l'occupazione temporanea e d'urgenza⁷⁰⁹. Il primo comma dell'art. 22-bis riconosceva, alle autorità pubbliche, la possibilità di anticipare l'occupazione per cause di «particolare urgenza» e «senza particolari indagini e formalità». Oltre a riconoscere carattere generale al provvedimento, con il secondo comma l'articolo estendeva questa possibilità alle misure ablativo con più di cinquanta destinatari. Con l'introduzione di questa opzione, i soggetti espropriati vengono privati ulteriormente delle forme di garanzie a loro riconosciute, non potendosi esprimere sul procedimento⁷¹⁰.

Alla luce delle modifiche appena descritte, nonché dei dubbi lasciati aperti sul futuro dell'occupazione acquisitiva, il Testo Unico sulle espropriazioni non può che configurarsi come una misura incompleta, dalla portata limitata e poco idonea a soddisfare l'esigenza, invocata dal Consiglio di Stato, di conformare la prassi italiana ai dettami della

⁷⁰⁶ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 181. La prima delle due leggi che hanno modificato il T.U. prima della sua entrata in vigore è la legge del 01-08-2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*, il cui art. 4 attiene alle occupazioni d'urgenza.

⁷⁰⁷ *Ibidem*, p. 182. Infatti, mentre in caso di occupazione illecita, all'espropriato sarebbe spettato un risarcimento del valore fissato dall'art. 43 del T.U., nelle ipotesi di occupazione d'urgenza, il risarcimento era pari a un dodicesimo del valore del bene, per ogni anno di occupazione (come previsto dall'art. 50 del T.U.).

⁷⁰⁸ CENTOFANTI, N., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2009, p. 537.

⁷⁰⁹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 192. L'istituto dell'occupazione d'urgenza era stato relegato, dall'art. 20 del T.U., alle cause di forza maggiore. La legge che, invece, torna a dargli vigore è il decreto legislativo n. 302 del 2002.

⁷¹⁰ BOCCALATTE, S., *op. cit.*, p. 183.

CEDU⁷¹¹. In particolar modo, restano irrisolte le due questioni centrali nelle sentenze di condanna dell'Italia, da parte degli organi di Strasburgo, in materia di espropriazione e tutela della proprietà: l'occupazione acquisitiva e l'indennizzo, ancora suscettibile di molteplici eccezioni. Pertanto, è normale aspettarsi che, malgrado la "buona volontà" sottostante al Testo Unico, continuino le violazioni dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU da parte dell'Italia a causa delle espropriazioni illegittime. A tale proposito, il caso *Scordino c. Italia* è emblematico dei limiti del Testo Unico perché racchiude in un solo caso, articolato in tre ricorsi, tutti i motivi di contrasto tra le disposizioni della CEDU e l'ordinamento italiano, per la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1⁷¹².

Con il primo ricorso, i ricorrenti (gli eredi del sig. Scordino) intendevano verificare la conformità dell'art. 5-bis della l. n. 359/1992 con l'art. 1 del Protocollo n. 1, in particolare per il rispetto del giusto equilibrio e con l'art. 6 della CEDU, quest'ultimo ritenuto violato per

⁷¹¹ BUONOMO, F., *op. cit.*, p. 218.

⁷¹² RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 108, 110. Per quanto concerne gli antefatti del caso in analisi, il sig. Scordino era destinatario di un decreto di espropriazione per un terreno di sua proprietà per la costruzione di case popolari, come stabilito dal piano regolatore generale per il comune di Reggio Calabria, approvato nel marzo 1975. Nel marzo 1981 il Comune autorizzava una cooperativa associata ad occupare il fondo e nel marzo 1983 la Regione varava il decreto di esproprio. Il fulcro della controversia riguardava, però, i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione. Da un lato, le autorità pubbliche proponevano un indennizzo calcolato sul valore agricolo del bene, in base alla legge del 29-07-1980, n. 385, *Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili, che reintroduceva provvisoriamente i criteri della c.d. legge per la casa (n. 865/1971), dichiarati incostituzionali dalla sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980. Il ricorrente, rifiutando l'offerta, chiedeva un'indennità pari al valore di mercato del bene, considerando che, con la sentenza della Corte costituzionale appena menzionata, venivano reintrodotti i parametri della legge n. 2359/1865. La proposta di Scordino veniva a sua volta rifiutata dalla pubblica amministrazione, che nel 1989 accordava una compensazione di metà del valore venale del bene, comportando il ricorso dell'espropriato alle vie legali. Nel frattempo, però, era entrata in vigore la legge finanziaria del 1992 (n. 359/1992), che prevedeva all'art. 5-bis un indennizzo inferiore di quello richiesto da Scordino. Pertanto, nel 1997 veniva riconosciuto al ricorrente un indennizzo definitivo, calcolato in base alla formula dell'art. 5-bis, senza la decurtazione del 40% ma con la tassazione del 20%. Il ricorso veniva proseguito dagli eredi di Scordino di fronte alla Corte d'Appello di Reggio Calabria, che riconosceva ai ricorrenti un risarcimento di 2.450,00 per i danni materiali e morali derivanti dall'eccessiva durata del processo.*

eccessiva durata del processo⁷¹³. Quanto al diritto di proprietà, la Corte di Strasburgo era giunta a sancirne la violazione, ritenendo che l'indennizzo riconosciuto al ricorrente, dimezzato rispetto al valore venale del fondo, imponeva un sacrificio eccessivo e non ragionevole, tale da ledere il principio di proporzionalità e aggravato dal ritardo nell'effettiva corresponsione della somma. Nel caso in esame, però, il sindacato di proporzionalità si applicava direttamente alla norma interna, con la conseguenza che il giusto equilibrio doveva ritenersi violato non solo nel caso di specie, ma in tutti quelli in cui la legge era stata fatta valere⁷¹⁴. Con riferimento, invece al diritto all'equo processo, anche questo è ritenuto violato, sia per l'eccessiva durata del processo interno (più di otto anni), sia per l'applicazione retroattiva della norma n. 359/1992, considerata dalla Corte di Strasburgo un'ingerenza del potere legislativo su quello giudiziario al fine di condizionare la risoluzione della controversia, poiché non subentravano «imperiosi motivi di interesse generale», tali da giustificare una simile ingerenza⁷¹⁵. La sentenza, quindi, condannava lo Stato italiano per una duplice violazione: dell'art. 6 della CEDU per eccessiva durata del processo e per l'intervento del legislatore sull'azione giudiziaria e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per violazione del principio di proporzionalità, riconducibile sia ai criteri di determinazione dell'indennizzo che al ritardo nel suo pagamento⁷¹⁶.

Il secondo ricorso del caso aveva ad oggetto la reiterazione dei vincoli espropriativi, avvenuta nel caso di specie senza pagamento di

⁷¹³ *Ibidem*, p. 112. Ci si riferisce qui alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2004, ricorso n. 36813/97, *Scordino (1) c. Italia*.

⁷¹⁴ BUONOMO, F., *op. cit.*, pp. 207-208. L'indennizzo, pagato solo dopo 14 anni dopo l'emanazione del decreto di esproprio, ammontava a circa 83.000 lire/mq, sebbene il valore di mercato fosse di circa 166.000 lire/mq (par. 14, 37, 102 della sentenza). Pur precisando che il rispetto del principio di proporzionalità non è legato al riconoscimento di un indennizzo integrale, la Corte ha affermato che, solo dietro pagamento di una somma ragionevole, una privazione della proprietà possa dirsi conforme all'art. 1 del Protocollo n. 1. Inoltre, un indennizzo inferiore al valore di mercato è ammesso solo in caso di riforme socio-economiche.

⁷¹⁵ Sentenza *Scordino (1) c. Italia*, cit., par. 78.

⁷¹⁶ La sentenza della Corte del 29-07-2004 è stata poi confermata dalla Grande Camera, con la sentenza del 29-03-2006, ricorso n. 36814/97, con la quale ai ricorrenti è stata riconosciuta la somma di circa 645.000 euro, a titolo di risarcimento per danni materiali e morali, comprensivo di spese processuali.

indennizzo ed impedendo ai ricorrenti di ottenere la restituzione del fondo⁷¹⁷. Infatti, con l'approvazione del piano regolatore, sul fondo del sig. Scordino era stato apposto nel 1985 un vincolo di inedificabilità di durata quinquennale, che si sommava al vincolo del precedente piano regolatore e che veniva reiterato alla scadenza. Anche il terzo vincolo, però, scadeva nel 1995 senza che all'espropriato fosse stato pagato alcun compenso⁷¹⁸. Pertanto, i ricorrenti adivano alla Corte lamentando la contravvenzione del diritto di proprietà⁷¹⁹. La Corte ha accolto il ricorso e ha sancito la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, ritenendo che l'assenza di un indennizzo a fronte della reiterazione del vincolo espropriativo non soddisfaceva il principio di proporzionalità perché rendeva imprevedibile il destino della proprietà e non forniva all'espropriato alcun rimedio effettivo interno⁷²⁰.

Infine, il terzo ricorso verteva propriamente sull'istituto dell'occupazione acquisitiva, che caratterizzava una parte del fondo del sig. Scordino. Al pari del caso *Belvedere c. Italia*, veniva chiesto alla Corte di verificare la compatibilità della prassi con l'art. 1 del Protocollo n. 1 e la Corte non poteva che giungere alle stesse conclusioni. Tuttavia, il caso di specie assume rilevanza perché la bocciatura del fenomeno viene ampiamente argomentata. Infatti, constatata la rilevanza nella CEDU del principio di legalità, violato nell'occupazione acquisitiva e data la giurisprudenza interna contraddittoria circa le espropriazioni

⁷¹⁷ SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 257. La giurisprudenza di riferimento è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-07-2004, ricorso n. 36813/97, *Scordino (2) c. Italia*. Per un dettagliato commento alla sentenza, si rimanda a DE STEFANO, M., *La Corte europea dei diritti umani condanna definitivamente l'Italia sulla durata delle procedure e sugli espropri nazionali*, in *Il fisco*, 2006, pp. 2414-2417.

⁷¹⁸ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 115.

⁷¹⁹ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, cit., p. 239. In materia di reiterazione dei vincoli espropriativi, esiste un'ampia giurisprudenza. A titolo di esempio, si ricordano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-08-2001, ricorso n. 37710/97, *Elia S.r.l. c. Italia*; la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-10-2002, ricorso n. 27265/95, *Terrazzi S.r.l. c. Italia*; la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-2004, ricorso n. 75248/01, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italia*.

⁷²⁰ SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 259. La Corte condannava lo Stato al pagamento di una somma di 166.000 euro a titolo di risarcimento per danni patrimoniali e non patrimoniali e per le spese processuali.

indirette e i risarcimenti dovuti, la Corte di Strasburgo ne sanciva esplicitamente l'incompatibilità con i dettami della CEDU perché contraria ai principi di legalità e proporzionalità richiesti dall'art. 1 del Protocollo n. 1⁷²¹.

3.5 Il ruolo della Corte costituzionale: le sentenze n. 348 e 349 del 2007

Nonostante sia innegabile che con il Testo Unico sulle espropriazioni siano stati fatti dei progressi rispetto al passato, in un'ottica di maggior legalità (almeno formale) dei procedimenti di occupazione, è altrettanto chiaro che la norma non ha avuto la portata sperata, soprattutto se si pensa al netto sbilanciamento a favore dell'interesse pubblico, avvenuto con le due leggi del 2002, nonché al tentativo di mantenere in vita la prassi dell'occupazione acquisitiva, nella versione legittima dell'acquisizione sanante. Pertanto, lo Stato italiano continuava a trovarsi in una posizione di violazione della CEDU, a maggior ragione dopo le sentenze del caso Scordino, che stigmatizzavano sia i criteri indennizzatori della finanziaria del 1992 (l. n. 359/1992) sia il fenomeno dell'occupazione illecita. Per questi motivi, la Cassazione ha ritenuto opportuno sollevare il sindacato di costituzionalità per l'art. 5-bis comma 7-bis della legge n. 359/1992, per verificarne la compatibilità con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, che rinvia alla CEDU⁷²². Così facendo, un ruolo decisivo nella risoluzione dell' "infinita controversia" tra l'ordinamento italiano e la CEDU, in materia di espropriazioni ed

⁷²¹ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 121.

⁷²² CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, cit., p. 291. Come visto nei paragrafi precedenti, la Cassazione aveva assunto un approccio di difesa dell'interesse pubblico, sostenendo anche le prassi di occupazione illecita. Tuttavia, viste le condanne della Corte di Strasburgo, aveva gradualmente rivisto la propria posizione, fino ad arrivare, con la sentenza della Corte di Cassazione, 20-05-2006, n. 11887, a rimettere il giudizio alla Corte Costituzionale.

indennizzi, viene assegnato alla Corte costituzionale, che ha fornito un apporto fondamentale con le due sentenze del 22 ottobre 2007⁷²³.

La sentenza n. 348 ha sancito l'incostituzionalità dei commi 1 e 2 dell'art. 5-bis della l. 359/1992, inerenti la determinazione dell'indennizzo dell'espropriazione per pubblica utilità⁷²⁴. La Corte costituzionale ne ha dichiarato l'inadeguatezza rispetto sia all'art. 117, comma 1 (quindi alla CEDU) sia all'art. 42 della Costituzione. Infatti, applicando l'art. 5-bis viene riconosciuto un indennizzo che non soddisfa né il concetto convenzionale di "giusto equilibrio" né quello costituzionale di "serio ristoro". Nella stessa sentenza, però, è stato precisato che «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato»⁷²⁵. Ne consegue automaticamente l'incostituzionalità anche dell'art. 37, commi 1 e 2 del Testo Unico, sull'indennizzo dovuto in caso di esproprio di un'area edificabile perché riproponeva gli stessi criteri⁷²⁶. Con questa sentenza, la Corte costituzionale fa propria la visione della Corte di Strasburgo di condanna del metodo di calcolo dell'indennizzo, culminata chiaramente nel caso *Scordino c. Italia*⁷²⁷. Ma la Corte costituzionale sembra fare di più, ossia cerca di enfatizzare le analogie ed i punti in comune tra le due concezioni dominicali coinvolte, suggerendo al legislatore ordinario una modifica sostanziale e ponderata dei criteri di

⁷²³ Si fa qui riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale, 22-10-2007, n. 348 e 349. Per un commento ed un esame più specifico delle sentenze, si veda anche ZANGHÌ, C., *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*, in *Consulta online*, 2007, reperibile on line e CANNIZZARO, E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 138-143.

⁷²⁴ In base ad una complessa formula, l'indennizzo ammontava ad un valore compreso tra il 30% ed il 50% del valore di mercato del bene.

⁷²⁵ Sentenza n. 348, cit., par. 5.7. Per una maggiore correttezza, è opportuno precisare che la sentenza in esame dichiara l'incostituzionalità dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto legge n. 333 del 11-07-1992, convertito poi nella legge n. 359 del 08-08-1992.

⁷²⁶ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto*, cit., p. 644.

⁷²⁷ PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1 Prot. n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in BARTOLE, S.; DE SENA, P.; ZAGREBESKY, V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 803. Ci si riferisce alla sentenza *Scordino (1) c. Italia*, cit.

determinazione dell'indennizzo, tale da conciliare il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato con la funzione sociale⁷²⁸. Da un lato, il margine di apprezzamento deve essere rivalutato non a beneficio dell'interesse pubblico, ma di quello privato, ossia per considerare le circostanze specifiche in cui viene posto in essere l'esproprio. In questo modo, si eviterebbero parametri eccessivamente rigidi e conseguentemente inconciliabili con il principio di proporzionalità. Parimenti, lo sbilanciamento a favore dell'interesse pubblico in nome della funzione sociale non è più attuale, ma anzi è necessario adattare quest'ultima alla giurisprudenza della CEDU. Perciò, la funzione sociale deve essere utilizzata come giustificazione non più solo di indennizzi inferiori al valore venale del bene, per ablazioni svolte nel quadro di riforme sociali, ma anche di quelli superiori, per i casi di espropri isolati⁷²⁹. Bisogna tenere a mente, però, che la decisione della Corte costituzionale fornisce più delle indicazioni generali sui principi ai quali fare riferimento, evitando delle considerazioni di merito sull'ammontare quantitativo dell'indennizzo e demandandole al legislatore ordinario. Così facendo, la Consulta propende per una certa flessibilità dei parametri indennitari, in nome di quella «relatività di valori» che, tutelata dal margine di apprezzamento, permette di allontanarsi dagli standard di Strasburgo senza violare la CEDU⁷³⁰.

Affrontato il problema dell'indennizzo per le espropriazioni, con la sentenza n. 349 viene trattato il tema dell'occupazione acquisitiva. Con questa decisione, la Consulta ha sancito l'illegittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 5-bis della legge n. 359/1992, come introdotto dalla l. 662/1996, che equiparava l'indennizzo per espropriazioni lecite e illecite, escludendo da quest'ultime la riduzione del 40% del valore del bene ed aggiungendovi il 10%⁷³¹. In questo caso, l'incompatibilità, che

⁷²⁸ Sentenza n. 348, cit., par. 5.7. Inoltre, il giudice costituzionale ha precisato che «il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche».

⁷²⁹ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto*, cit., p. 642.

⁷³⁰ SIROTTI GAUDENZI, A., *op. cit.*, p. 244.

⁷³¹ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 425.

ha come unico parametro di costituzionalità l'art. 117 della Costituzione, quindi la CEDU, è imputabile a due fatti. Innanzitutto, viene violato il giusto equilibrio per l'assenza di un risarcimento integrale (nota bene: non si parla più di indennizzo), perché l'occupazione acquisitiva «permette alla pubblica amministrazione di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare l'opera pubblica realizzata, senza che almeno il danno cagionato, corrispondente al valore di mercato del bene, sia integralmente risarcito»⁷³². Il secondo aspetto in contrasto con la CEDU attiene all'applicazione retroattiva della norma, che permetteva di ridurre il risarcimento. In questo modo, la Consulta non ritiene più legittimi atteggiamenti che, fino a quel momento, aveva considerato conformi alla Costituzione⁷³³. Con la sentenza n. 349, la Corte costituzionale dichiarava illegittimi i criteri fissati per il risarcimento dei danni in caso di occupazione acquisitiva, tuttavia persisteva la tendenza a non esprimersi sul fenomeno in sé, come sottolineato dalla stessa Consulta⁷³⁴.

Dalla lettura combinata delle due sentenze, è possibile cogliere la volontà della Corte costituzionale di ribadire due concetti sull'indennizzo: da un lato, l'assenza di un obbligo all'indennizzo integrale, dall'altro, l'esigenza di corrispondere una somma non meramente simbolica né irrisoria⁷³⁵. Di conseguenza, la prospettiva della

⁷³² Sentenza n. 349, cit., par. 8.

⁷³³ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, cit., p. 292. Ci si riferisce, ad esempio, alla sentenza della Corte costituzionale, 02-11-1996, n. 369, con la quale veniva ammesso un risarcimento inferiore per atto illecito delle autorità pubbliche quando l'opera di interesse generale veniva effettivamente realizzata, in ragione del vantaggio che anche il soggetto espropriato otteneva dalla sua costruzione. Analogamente, con la sentenza della Corte costituzionale, 30-04-1999, n. 148, la Consulta si era espressa in senso favorevole all'art. 5-bis, comma 7-bis della l. 359/1992.

⁷³⁴ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 121. Al par. 8 della sentenza n. 349, cit., la Corte ha precisato che «entrambe le ordinanze di rimessione non sollevano il problema della compatibilità dell'istituto dell'occupazione acquisitiva in quanto tale con il citato art. 1, ma censurano la norma denunciata esclusivamente nella parte in cui ne disciplina la ricaduta patrimoniale. Pertanto, oggetto del *thema decidendum* posto dalla questione di costituzionalità è solo il profilo della compatibilità di tale ricaduta patrimoniale disciplinata dalla norma censurata con la disposizione convenzionale, ciò che impone di fare riferimento alle conferenti sentenze del giudice europeo di Strasburgo».

⁷³⁵ CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, cit., p. 296. Si noti, inoltre, che mentre la sentenza n. 348 aveva comportato l'incostituzionalità dell'art. 37 del T.U., che

Corte costituzionale appare sempre più simile ed uniforme alla giurisprudenza della CEDU ed al concetto di “ragionevolezza dell’indennizzo”. Un simile mutamento di vedute, con il conseguente superamento di posizioni passate, trova la propria *ratio* nel fatto che la norma oggetto di sindacato veniva ritenuta incostituzionale in base alle disposizioni della CEDU in materia di proprietà, traslate nell’ordinamento italiano per il rinvio dell’art. 117 della Costituzione⁷³⁶. Infatti, la sentenza n. 349 apporta una novità fondamentale in tema di rapporto tra la CEDU e le leggi interne, assurgendo la prima a norma interposta e superando così la sua relegazione a legge ordinaria. Quindi, con l’assegnazione agli organi di Strasburgo di una «funzione interpretativa eminente»⁷³⁷, la Corte costituzionale «attribuisce carattere vincolante all’interpretazione della CEDU data dalla Corte europea», andando ad integrare il parametro di costituzionalità⁷³⁸. Ciò comporta che, sebbene nel rango delle norme la CEDU resti subordinata alla Costituzione, il legislatore ordinario non può fornire un’interpretazione autonoma della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, ma deve

riproponeva gli stessi criteri indennitari dell’art. 5-bis della l. n. 359/1992, la sentenza n. 349 non ha avuto lo stesso effetto sull’art. 55 del T.U, che pure riproduceva il comma 7-bis dell’art. 5-bis della stessa legge.

⁷³⁶ Sentenza n. 349, cit., par. 8. «Il bilanciamento svolto in passato con riferimento ad altri parametri costituzionali deve essere ora operato, pertanto, tenendo conto della sopra indicata rilevanza degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, e cioè della regola stabilita dal citato art. 1 del Protocollo addizionale, così come attualmente interpretato dalla Corte europea [...] In definitiva, essendosi consolidata l’affermazione della illegittimità nella fattispecie in esame di un ristoro economico che non corrisponda al valore reale del bene, la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata 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».

⁷³⁷ Sentenza n. 348, cit., par. 4.6.

⁷³⁸ SCIARABBA, V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3583. Circa la qualificazione di norma interposta, in PINELLI, C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3523, si precisa che «questo è un tipico modo di procedere della tutela multilivello dei diritti. La quale non consegue affatto da indiscriminate “aperture” dei giudici nazionali alla giurisprudenza delle Corti sovranazionali e internazionali» in quanto «fin dall’inizio, quella tutela si strutturò attraverso interazioni tra Corti europee e nazionali, le cui reciproche aperture venivano condizionate alla preservazione, perlomeno, del nucleo essenziale dei principi degli ordinamenti».

attenersi al suo diritto vivente⁷³⁹. Inoltre, la natura interposta della CEDU, che si è visto essere a sua volta soggetto al sindacato di costituzionalità, richiede non tanto di considerare se l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione è conforme all'art. 42 della Costituzione, ma di propendere per una «rilettura adeguatrice» della disposizione costituzionale alla luce della giurisprudenza di Strasburgo⁷⁴⁰.

La rilevanza delle due decisioni dell'ottobre 2007 è legata sia alla condanna dei criteri indennitari (sentenza n. 348) e risarcitori (sentenza n. 349), sia alla riflessione sulla relazione tra le fonti ripensando, per la prima volta dopo la riforma costituzionale del 2001, il ruolo della CEDU⁷⁴¹. Su quest'ultimo punto, una parte della dottrina non esclude che il chiarimento sul valore della CEDU risponda ad una logica di protezione delle leggi interne, in particolare della Costituzione, dalla «invadenza del “diritto vivente” CEDU», legittimando, in virtù della discrezionalità statale e del rango inferiore della Convenzione, interpretazioni non sempre coincidenti⁷⁴². Tale punto di vista, però, è opinabile e appare più corretto sostenere, invece, che attraverso la verifica della compatibilità delle leggi interne a quelle convenzionali, la Corte costituzionale può esercitare un'attività di monitoraggio dell'evoluzione della giurisprudenza di CEDU, in particolare sull'estensione delle fattispecie protette dall'art. 1 del Protocollo n. 1⁷⁴³. In questo modo, l'ordinamento interno manterrebbe una certa sensibilità all'emergere di nuove situazioni giuridiche da tutelare e potrebbe conformarsi con maggior facilità agli obblighi derivanti dalla CEDU.

In sintesi, dopo i numerosi tentativi del legislatore ordinario di rendere l'ordinamento italiano compatibile alla CEDU in materia di

⁷³⁹ GUAZZAROTTI, A., *op. cit.*, p. 162.

⁷⁴⁰ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 151.

⁷⁴¹ PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, cit., p. 143.

⁷⁴² GUAZZAROTTI, A., *op. cit.*, p. 198. Un simile orientamento è parzialmente condiviso anche da PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, cit., p. 148, la quale propone di considerare l'art. 42 come «controlimite» agli obblighi internazionali derivanti dall'art. 117.

⁷⁴³ PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, cit., p. 144.

misure ablative, siano esse legittime o illegittime, si sono resi necessari il monito e la critica della Corte costituzionale per i parametri individuati fino a quel momento, eccessivamente sbilanciati, secondo la Consulta, a favore dell'interesse generale. Di conseguenza, si riscontra nelle due decisioni del 2007 l'unificazione delle interpretazioni della Corte di Strasburgo e di quella costituzionale: infatti, entrambe tendono ad escludere indennizzi irrisori e che non rispecchiano per nulla il valore del bene o del danno subito, ma al contempo negano l'obbligo di una compensazione necessariamente pari al valore integrale del bene. Inoltre, grazie alla qualificazione delle norme della CEDU come norme interposte e come parametro di costituzionalità, viene posto in essere quel «parallelismo virtuoso» che permette l'elaborazione di principi comuni nonostante differenti «circuiti di legalità»⁷⁴⁴, entrambi «tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo»⁷⁴⁵.

3.5.1 La legge finanziaria del 2008: i nuovi parametri di calcolo dell'indennizzo

Se, fino al 2007, il legislatore italiano aveva potuto resistere alle sentenze di condanna della CEDU sugli indennizzi e risarcimenti corrisposti ai soggetti espropriati, cercando di adeguarvisi solo formalmente con il Testo Unico del 2001, le decisioni della Corte costituzionale appena descritte non lasciavano scampo e costringevano a rivedere le leggi in materia. Però, dichiarando l'incostituzionalità dei criteri sia della l. 359/1992 che del Testo Unico sulle espropriazioni, non si specificava quali disposizioni applicare, in alternativa a quelle oggetto delle sentenze⁷⁴⁶. In realtà, già nella sentenza n. 348, il legislatore ordinario è stato sollecitato a definire più puntualmente, dal punto di

⁷⁴⁴ CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti*, cit.

⁷⁴⁵ Sentenza n. 349, cit., par. 6.2.

⁷⁴⁶ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto*, cit., p. 635.

vista quantitativo, il concetto di “serio ristoro”. Questo lavoro doveva espletarsi tenendo conto di due considerazioni: la regola generale, confermata dalla Corte di Strasburgo e dalla Corte costituzionale, prediligeva un indennizzo o risarcimento stimato sul valore venale del bene; tuttavia, a parità di condizioni, erano ammesse delle differenze, a seconda che l’ablazione fosse isolata o generale⁷⁴⁷.

Nel tentativo di risolvere definitivamente la *vexata quaestio* dei parametri indennitari e risarcitori, in maniera conforme alla giurisprudenza di Strasburgo, la richiesta della Consulta è stata recepita dalla legge finanziaria del 2008⁷⁴⁸. La disposizione che rileva per il tema in esame è l’art. 2, comma 89, lett. *a* della legge, che va a sostituire l’art. 37, commi 1 e 2 del Testo Unico in materia di espropriazioni e fissa, come parametro generale per le espropriazioni di aree edificabili, un indennizzo pari al valore venale del bene. Al contempo, sono state previste due eccezioni: infatti, l’indennizzo è suscettibile di una riduzione del 25% del suo valore quando la misura privativa della proprietà viene posta in essere nel quadro di riforme socio-economiche. In senso contrario, il valore di mercato subisce un aumento del 10% se l’accordo di cessione è già stato concluso oppure se non è stato siglato per motivi non riconducibili alla volontà dell’espropriato. Con quest’ultima previsione, il legislatore ha voluto dissuadere le pubbliche autorità dalla commissione di fatti illeciti, come invece era solito fare in passato⁷⁴⁹. Inoltre, con la disposizione appena descritta, egli ha adattato l’ordinamento interno agli standard della CEDU, con un paradossale ritorno al passato, ovvero riproponendo i parametri indennitari stabiliti dalla prima legge sulle espropriazioni, ovvero la l. n. 2359/1865⁷⁵⁰. L’art. 2 comma 89 della finanziaria disciplinava le espropriazioni (ed

⁷⁴⁷ MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercati del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3526.

⁷⁴⁸ PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, cit., p. 147. Ci si riferisce qui alla legge del 24-12-2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

⁷⁴⁹ PADELLETTI, M., *L’indennità d’esproprio e il rispetto*, cit., p. 642.

⁷⁵⁰ MANGANARO, F., *op. cit.*, p. 434.

occupazioni) lecite. Invece, per quanto concerne quelle illecite, si è già visto come per effetto delle due sentenze della Corte costituzionale, l'art. 37 del T.U. sulle espropriazioni lecite è stato dichiarato incostituzionale, mentre ha mantenuto la propria validità l'art. 55 del T.U. sulle espropriazioni illecite. Quest'ultimo, tuttavia, è stato modificato con la legge finanziaria in esame dall'art. 2, comma 89, lett. e, che regola le occupazioni illegittime fino alla data del 30 settembre 1996, stabilendo un risarcimento pari al valore venale del bene⁷⁵¹. Tuttavia, il nuovo testo dell'art. 55 è stato criticato perché la parificazione tra indennizzo e risarcimento dei danni non considera che nel secondo vada incluso non solo il danno emergente, ma anche il lucro cessante. Inoltre, anche la Corte di Strasburgo si è espressa in senso contrario ad una simile equiparazione, quindi riproponendola all'interno di una legge nazionale può sollevare un contrasto, almeno potenziale tra i due ordinamenti, visto che il discostamento dalla giurisprudenza di Strasburgo non è stato giustificato. A questo punto dell'analisi, volendo tracciare un bilancio complessivo dell'apporto della finanziaria del 2008 in materia di indennizzi e risarcimenti, la legge risulta convincente perché chiarisce i criteri di calcolo, seguendo le indicazioni di Strasburgo circa il valore venale del bene; al contempo, però, risulta deludente per quanto riguarda le disposizioni sul risarcimento dei danni dovuto in caso di espropriazioni ed occupazioni illecite, perché non considera il sacrificio maggiore imposto all'espropriato di un'occupazione illecita⁷⁵².

Per completare l'esame della prassi italiana verso la tutela della proprietà privata e del tentativo di conformarsi agli indirizzi giurisprudenziali di Strasburgo, è opportuno fare alcune rapide considerazioni sugli sviluppi più recenti.

⁷⁵¹ PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto*, cit., p. 644. Come si ricorderà, l'art. 55 del T.U. riproponeva *in toto* il comma 7-bis dell'art. 5-bis della l. n. 359/1992, che aveva carattere temporaneo e si riferiva al periodo antecedente al settembre 1996. Invece, il periodo successivo era ed è disciplinato (anche con la finanziaria del 2008) dall'art. 43 del T.U.

⁷⁵² *Ibidem*, p. 648.

Infatti, affinché l'opera di adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU in materia di proprietà venisse completata, mancava un importante tassello, ovvero una chiara stigmatizzazione dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e di simili prassi illecite. Sul tema il potere legislativo e quello giudiziario avevano sempre glissato, limitandosi a criticare i parametri risarcitori. La questione riassumeva una certa rilevanza nel 2008 quando, su iniziativa del TAR della Regione Campania, veniva sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del Testo Unico sulle espropriazioni, che disciplinava proprio l'istituto dell'acquisizione sanante⁷⁵³. Con una decisione del 2010, la Corte costituzionale constatava l'incostituzionalità della norma convenuta, a causa del vizio formale di eccesso di delega⁷⁵⁴, giungendo così ad un risultato paradossale. Infatti, il sindacato di costituzionalità era stato sollevato ritenendo che la dichiarazione di incostituzionalità del fenomeno dell'occupazione sanante avrebbe aumentato il grado di compatibilità con la CEDU. Però, sancendo l'incostituzionalità dell'art. 43 veniva condannata la norma che, all'epoca della sua emanazione, era stata adottata proprio per "sanare" illegittimità della prassi⁷⁵⁵. Inoltre, le motivazioni della sentenza hanno suscitato alcune perplessità, perché non si basavano sulle reali ragioni di contrasto, come la violazione del principio di legalità e l'eccessivo sacrificio imposto all'espropriato. Pertanto, ancora una volta, la Consulta sembra prediligere un «atteggiamento attendista», che le permetta di restare neutrale sul tema,

⁷⁵³ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 155. L'art. 43 del T.U. era da considerarsi, a detta del TAR campano, incompatibile con gli artt. 3, 24, 24, 76, 97, 113 e 117, comma 1 della Costituzione.

⁷⁵⁴ La decisione della Consulta si trova nella sentenza della Corte costituzionale, 08-10-2010, n. 293 ed il vizio di eccesso di delega derivava dalla presunta violazione della legge del 14-03-1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. Per un commento alla sentenza, si rinvia a GRIFFI, F., *Prime impressioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, in tema di espropriazione indiretta*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, pp. 1435-1440.

⁷⁵⁵ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 157.

mostrando però di aver compiuto degli sforzi, se non altro formali, verso la piena compatibilità con la CEDU⁷⁵⁶.

Nel 2011, il legislatore ha tentato di prendere le distanze dalla giurisprudenza ambivalente della Corte costituzionale, introducendo nel Testo Unico sulle espropriazioni l'art. 42-bis, che fornisce una nuova base legale all'occupazione sanante, dopo la dichiarata incostituzionalità dell'art. 43 del T.U.⁷⁵⁷ A differenza di quest'ultimo, il nuovo articolo ha escluso la retroattività dell'atto di acquisizione, pertanto all'espropriato non spetta più un risarcimento del danno, bensì un indennizzo, (fissato al valore venale del bene per il pregiudizio patrimoniale ed al 10% del valore per quello non patrimoniale). Un'ulteriore discrepanza rispetto alla disposizione originale concerne l'obbligo di includere nell'atto un'approfondita spiegazione delle ragioni di interesse pubblico che giustificano l'occupazione⁷⁵⁸. In questo modo, l'art. 42-bis assume una doppia valenza: da un lato, ha enfatizzato il carattere legittimo il provvedimento di occupazione, perché con il termine "indennizzo" indica il pagamento dovuto per il danno causato da un atto lecito, facendo venire meno la responsabilità aquiliana, che sorge a fronte di un illecito. Dall'altro lato, invece, si è avvicinata ulteriormente al concetto di "espropriazione per pubblica utilità", come inteso dall'art. 1 del Protocollo n. 1, che risulterebbe inconciliabile con un'impostazione che predilige la commissione di un illecito da parte delle autorità pubbliche⁷⁵⁹.

In conclusione, la mancanza di un'indicazione quantitativa del "serio ristoro" richiesto implicitamente dall'art. 42 della Costituzione andava a complicare un quadro normativo già molto variegato in tema di indennizzo espropriativo e che mancava di un filo conduttore. Questa scarsa chiarezza di principi formanti, sommata alla priorità attribuita

⁷⁵⁶ *Ibidem*, p. 158.

⁷⁵⁷ La reintroduzione dell'occupazione sanante è avvenuta a mezzo dell'art. 34 del decreto legge del 06-07-2011, n. 98, convertito dalla legge del 15-07-2011, n. 111, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

⁷⁵⁸ RAMACCIONI, G., *op. cit.*, p. 167.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, p. 171.

all'interesse pubblico in nome della funzione sociale, ha favorito lo sviluppo di pratiche di espropriazioni illecite particolarmente invadenti, nella misura in cui ammettevano il trasferimento della proprietà alle autorità pubbliche, sia senza permettere all'espropriato di opporvisi, sia non fornendo alcuna garanzia sul futuro del bene. Questo approccio particolarmente oneroso per il proprietario andava di pari passo alla tendenza legislativa a ridurre sempre più l'ammontare dell'indennizzo. Nonostante le critiche del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, la prospettiva è rimasta immutata fino alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dagli anni Novanta; queste ultime hanno rilevato una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 su un duplice binario: quello dei criteri indennitari e quello delle occupazioni illecite in sé. Alla luce delle condanne di Strasburgo, l'Italia ha cercato di porre fine alla violazione sistematica che ne derivava, dapprima con il Testo Unico sulle espropriazioni, quindi con le due sentenze della Corte costituzionale del 2007 e la finanziaria del 2008. Si trattava, però, di misure che agivano esclusivamente sulla questione indennitaria, lasciando in sordina le prassi illecite. Sul fronte della compensazione, è possibile riscontrare un progressivo adattamento alla giurisprudenza della CEDU, fatto di continue modifiche alla legislazione vigente e rinvii a quella passata, nonché di reinterpretazione di elementi caratteristici della giurisprudenza italiana, primo tra tutti la funzione sociale. Ciò, però, ha permesso l'elaborazione di principi comuni ai due ordinamenti, quali la possibilità di discostarsi dalla regola del valore venale del bene. Questa volontà di maggior compatibilità raggiunge il proprio apogeo con le sentenze n. 348 e n. 349 della Consulta, che assurgono la CEDU a parametro di costituzionalità. Si rivelano, invece, piuttosto deludenti i tentativi di denunciare chiaramente l'occupazione acquisitiva in tutte le sue ramificazioni; la sensazione prevalente è quella che il legislatore ed il giudice interno abbiano ritenuto più importante dimostrare solo a livello formale gli sforzi fatti per prendere le distanze da queste pratiche, ma che sia mancata nella pratica la volontà di porvi realmente fine, in base alla consapevolezza della loro contrarietà allo Stato di diritto.

CAPITOLO 4

LE MISURE ABLATIVE AI DANNI DEGLI ESULI ISTRIANI, GIULIANI E DALMATI ED IL RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

4.1 I beni degli esuli durante il regime titino di “proprietà sociale”

Partendo dalla panoramica finora condotta sulla tutela della proprietà privata dalle ingerenze statali nei due ordinamenti considerati, si ritiene ora opportuno esaminare un caso di particolare criticità: quello dei beni sottratti agli esuli istriani, giuliani e dalmati (d'ora in avanti, esuli) durante il regime di Tito nella ex Jugoslavia, attraverso misure di nazionalizzazione e confisca. La trattazione di questa vicenda all'interno dell'analisi in corso trova la propria *ratio* nel fatto che essa è, a tutti gli effetti, paragonabile ad una situazione di espropriazione di fatto, sebbene giustificata dalla finalità pubblica. Tuttavia, la problematicità della situazione deriva da due aspetti: innanzitutto, nonostante lo Stato espropriante fosse la Jugoslavia, l'onere dell'indennizzo è ricaduto sull'Italia come conseguenza di una serie di trattati internazionali tra i due Paesi, con i quali il primo si impegnavo a pagare al secondo una somma a titolo di equa soddisfazione, per la mancata restituzione dei beni. Inoltre, ad oggi è pervenuto agli esuli solo un indennizzo da essi ritenuto irrisorio, pertanto è legittimo ipotizzare, da parte dell'Italia, una duplice violazione: dell'art. 42 della Costituzione e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU. Il secondo fattore di criticità, invece, concerne il rigetto del ricorso degli esuli agli organi di Strasburgo. Dichiarandolo irricevibile, la Corte ha privato gli esuli della possibilità di vedersi riconoscere un indennizzo conforme ai canoni emersi dalla giurisprudenza di Strasburgo, ma non ha considerato le peculiarità del caso in esame, che permetterebbero un esito differente, rispetto alla

tendenza generale al rigetto dei ricorsi sui beni confiscati dai regimi comunisti nel secondo dopoguerra.

Prima di approfondire il caso degli esuli, è necessaria una precisazione sull'attendibilità e sulla precisione dei dati quantitativi disponibili. Infatti, il tema dell'esodo è ancora oggi un tema "delicato" sul quale, anche all'interno dei singoli Stati coinvolti (Italia, Croazia e Slovenia), non è possibile riscontrare né una posizione univoca né una totale trasparenza. Ne consegue una necessaria discrepanza dei dati, elaborati in base a delle stime non sempre dimostrabili⁷⁶⁰. Per cui, altrettanta incertezza caratterizza la questione dei beni perduti dagli esuli poiché, all'epoca della realizzazione delle misure ablativo, il passaggio di proprietà a favore delle autorità pubbliche non è stato registrato, sia «per sviste o per mancato interesse all'uso dell'immobile»⁷⁶¹, sia come strumento di pressione ai danni dei cc.dd. optanti, ovvero i residenti in Jugoslavia che, a seguito del Trattato di Parigi del 1947, sceglievano di emigrare in Italia, acquisendone la cittadinanza.

Per comprendere a pieno la questione, un *excursus* storico è indispensabile. In particolare, questo paragrafo tratterà il periodo tra il settembre 1943, momento d'origine del potere titino in Jugoslavia e il settembre 1947, quando entra in vigore il Trattato di Parigi. La genesi della vicenda va collocata nel periodo conclusivo della Seconda guerra mondiale. Dopo la capitolazione italiana con l'armistizio dell'8 settembre 1943, la Venezia Giulia (comprendente le provincie di Udine, Gorizia, Trieste, Lubiana, Pola, Fiume e le isole di Cherso, Lussino e Lagosta)

⁷⁶⁰ GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *La comunità italiana in Croazia e Slovenia: il percorso storico, la situazione, le prospettive*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, p. 99. L'esempio più palese di una simile divergenza riguarda proprio il numero complessivo di esuli, che secondo fonti italiane ammonterebbe a 350.000 persone, mentre stando a quelle jugoslave a circa 200.000. Tuttavia, attualmente si ritiene che il dato più attendibile sia compreso tra le 250.000, come sostenuto da COLELLA, A., *L'esodo dalle terre adriatiche. Rivelazioni statistiche dell'Opera Assistenza Profughi*, Roma, 1958 e le 300.000 persone, come afferma invece PUPO, R., *L'esodo degli italiani da Zara, da Fiume e dall'Istria: un quadro fattuale*, in CATTARUZZA, M.; DOGO, M.; PUPO, R. (a cura di), *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, pp. 183-206.

⁷⁶¹ SOSIC, T.; PAPA, C., *I beni abbandonati*, Bologna, 2004, p. 13.

veniva occupata ed amministrata dalle forze tedesche, sotto il nome di “Zona di Operazione Litorale Adriatico”, fino al 1945⁷⁶². In contrapposizione all’occupazione nazista, già dalla fine del 1943 si sviluppava in tutta la regione un’efficace resistenza partigiana jugoslava a guida comunista, che ben presto sarebbe riuscita ad amministrare la zona, grazie ai cc.dd. Comitati di Liberazione Popolare⁷⁶³. Completata la liberazione del Paese ad opera dei partigiani comunisti di Tito nella primavera del 1945, nell’autunno successivo Tito diventava Primo ministro della Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia (in sigla, RFSJ)⁷⁶⁴. Quest’ultima si contraddistingueva per l’adozione di un particolare modello dominicale di cd. proprietà sociale, ossia di «un’elaborazione socialista dei rapporti di proprietà relativi agli immobili, che vigeva nella sola Jugoslavia», secondo la quale «tali beni non erano di proprietà dello stato jugoslavo bensì della società jugoslava intesa come pluralità di uomini e donne lavoratori. Tale proprietà sociale veniva (soltanto) concessa in uso allo stato, agli enti locali e ai privati»⁷⁶⁵. Pertanto, pur facendo parte delle repubbliche popolari, sottoposte all’influenza dell’Unione Sovietica e caratterizzate quindi da varie forme di nazionalizzazione e confische, la peculiarità della Jugoslavia consisteva nel fatto che non si limitasse alle misure ablativo già esistenti, «quindi (a) un passaggio della proprietà da un soggetto

⁷⁶² CECOTTI, F., *I confini orientali d’Italia 1866-2004*, in CAMPAILLA, S.; NARDELLI, D. R.; STELLI, G. (a cura di) *Istria, Fiume e Dalmazia: laboratorio d’Europa*, Perugia, 2009, p. 46.

⁷⁶³ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 15. Il movimento di resistenza jugoslava era riuscito a prevalere sulla resistenza antifascista italiana, operante soprattutto nelle città, tanto da risultare egemone nella regione.

⁷⁶⁴ SCISO, E., *Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati*, in *La comunità internazionale*, 1994, p. 68. In realtà, il 29 novembre 1945 la Jugoslavia assumeva il nome di Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia, mentre il nome di RFSJ veniva adottato solo nel 1963, ma il secondo viene qui utilizzato per indicare in generale il regime di Tito.

⁷⁶⁵ POGGESCHI, G., *La restituzione dei beni dei profughi italiani di Istria, Fiume e Dalmazia*, in PIERGIGLI, G. (a cura di), *L’autoctonia divisa: la tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, 2005, p. 417.

all'altro, quanto (a)ll'avocazione di taluni beni ad un regime di proprietà del tutto nuovo»⁷⁶⁶.

In questo contesto, con la fondazione della RFSJ ha inizio una serie di provvedimenti illeciti di privazione della proprietà, che interessavano quei territori che sarebbero stati ceduti alla Jugoslavia solo con atti successivi, ovvero il Trattato di Parigi del 1947 e il Memorandum di Londra del 1954, anche se i due atti internazionali riconoscevano il mantenimento della piena titolarità in capo ai “proprietari originali”. Tali espropri illegittimi si espletavano in due modalità: vi erano incluse misure di confisca individuale oppure di nazionalizzazione generalizzata e riforme socio-economiche. Occorre sottolineare, inoltre, che la natura illecita di questi provvedimenti deriva dall'assenza di garanzie giuridiche e dal fatto che queste pratiche sono perpetrate anche dopo che Italia e Jugoslavia si erano accordate sulla questione dei beni degli esuli, a partire dai trattati internazionali sopra citati, e non deriva invece dalla mancanza di disciplina giuridica. Infatti, tra il 1943 ed il 1947 venivano varate dalla RFSJ più di 30 leggi di nazionalizzazione che coinvolgevano i beni degli esuli⁷⁶⁷.

A tale riguardo, la disciplina giuridica interna delle confische e di misure analoghe si era sviluppata in due fasi. La prima, che copriva il periodo dal settembre 1943 al giugno 1945, si caratterizzava per l'illegittimità delle norme stesse, adottate da un soggetto (i Comitati di Liberazione Popolare) che non aveva la sovranità sul territorio, visto che la nascita della RFSJ come Stato riconosciuto dalla comunità internazionale è del novembre 1945. Inoltre, le ablazioni si configuravano in questo primo momento come pene accessorie di sentenze penali, in cui tra l'altro l'espropriato non aveva modo né di impugnare la decisione né di avvalersi di garanzie processuali. Parimenti,

⁷⁶⁶ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *La situazione giuridica dei beni italiani in Croazia e Slovenia. Studio della Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste, d'intesa con la Provincia di Roma, ed il Comune di Trieste, con l'adesione di altri enti locali*, 2006, reperibile on line.

⁷⁶⁷ *Tavolo Governo – Esuli Istriani, Fiumani e Dalmati. Temi emersi nella riunione del 12 febbraio 2015*, p. 3, reperibile on line.

le confische venivano utilizzate anche come mezzo di repressione degli avversari politici, definiti «nemici del popolo» e poste in essere sulla base di valutazioni soggettive, come la fuga del proprietario o la sua assenza prolungata⁷⁶⁸. Per colmare i limiti, in termini di legalità e garanzia, della prima fase, la seconda fase legislativa, attinente al periodo dal giugno 1945 al marzo 1951, assumeva un'impostazione differente⁷⁶⁹. Infatti, l'art. 2 della Legge sulla confisca dei beni ammetteva la confisca nei soli «casi previsti dalla legge ed esclusivamente dalle autorità autorizzate per legge», garantendo così un certo grado di legalità sia sostanziale che processuale⁷⁷⁰. Analogamente alla prima fase, anche in questa seconda fase la confisca veniva concepita come pena accessoria per le sanzioni penali, stabilite dai tribunali popolari contro i nemici del popolo, ma nel secondo periodo era aumentato il numero di reati che implicavano la confisca dei beni⁷⁷¹.

Particolarmente incisiva era la Legge sulla riforma agraria e sulla colonizzazione (23 agosto 1945) poiché sostituiva i latifondi privati con un fondo agrario in proprietà sociale escludendo, tra l'altro, qualsiasi forma di indennizzo per i proprietari (art. 4, comma 1 della Legge). In questo modo, veniva posto in essere un «processo di deterritorializzazione e di graduale emarginazione economica e sociale della componente italiana», in quanto la riforma espropriava quasi 50.000

⁷⁶⁸ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, pp. 19-20. Le norme di questa fase trovano il proprio fondamento giuridico nelle cc.dd. Direttive di Foča del febbraio 1942, contenenti le «spiegazioni e linee guida per il lavoro dei comitati di liberazione popolare nei territori liberati», che autorizzavano confische e pignoramenti di beni appartenenti a nemici del popolo. Tra le leggi della prima fase, si ricordano il Decreto sui tribunali militari (maggio 1944); la Decisione sul passaggio in proprietà statale dei beni del nemico, sull'amministrazione statale dei beni delle persone assenti e sul sequestro dei beni che le autorità hanno sottratto coattivamente (21 novembre 1944); la Legge sul divieto delle speculazioni e sui sabotaggi commerciali (23 aprile 1945); la Legge sul divieto di istigazione all'odio nazionale, razziale e religioso (24 maggio 1945); la Legge sulla protezione dei beni dello Stato (29 maggio 1945).

⁷⁶⁹ La periodizzazione assume come momento iniziale la Legge sulla confisca dei beni (9 giugno 1945) e come termine l'entrata in vigore del Codice penale (2 marzo 1951).

⁷⁷⁰ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 21.

⁷⁷¹ *Ibidem*, p. 22. Mentre nel 1944, la confisca era ammessa come pena accessoria per 11 reati, due anni dopo lo era per 13.

ettari e ne confiscava altri 10.000⁷⁷². Tutte le proprietà confiscate andavano a costituire così i “beni popolari”, amministrati da appositi curatori che li mettevano al servizio della comunità⁷⁷³. L’aspetto paradossale della riforma, che ha colpito specificatamente l’Istria e la Dalmazia, è che avveniva prima che i territori venissero formalmente ceduti alla Jugoslavia attraverso il Trattato di Parigi, a danno quindi di cittadini a tutti gli effetti italiani⁷⁷⁴.

Per questo motivo, la questione dei beni sottratti dalle autorità jugoslave veniva disciplinata anche dal Trattato di pace siglato a Parigi il 10 febbraio 1947. In particolare, il trattato assume rilevanza per la vicenda degli esuli per tre temi: la gestione dei beni ceduti con il trattato, l’amministrazione del Territorio Libero di Trieste ed infine la politica delle opzioni. In riferimento al primo aspetto, alla Jugoslavia venivano cedute l’Istria, Fiume, Zara e le isole del Quarnero e di Lagosta, prima sottostanti alla sovranità italiana (art. 11). In base all’art. 79, i beni “jugoslavi” dei cittadini italiani, cioè di residenti nei territori già facenti parte della Jugoslavia prima della guerra, venivano utilizzati come riparazioni di guerra dovute dall’Italia alla Jugoslavia, impegnandosi la prima ad indennizzare i propri cittadini per le proprietà perdute (art. 79, commi 1 e 3)⁷⁷⁵. Da questo regime, erano esclusi i beni disciplinati dall’allegato XIV del Trattato, che riguardava i beni di cittadini italiani in territori ceduti alla Jugoslavia con l’entrata in vigore del Trattato, con un trattamento differenziale rispetto alla continuità della residenza. Da un lato, i beni di cittadini permanentemente residenti nei territori ceduti «saranno rispettati, su una base di parità, rispetto ai diritti dei cittadini dello Stato successore» (art. 9, comma 1 dell’allegato XIV). Invece,

⁷⁷² GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *op. cit.*, pp. 96-97.

⁷⁷³ GIURICIN, L., *Quei 12 mila documenti dell’esodo*, in *La Ricerca* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1992, p. 17. Due esempi emblematici di confische di proprietà destinate ai beni popolari sono il cantiere navale Rajevich a Centrida e il pastificio La Marittima a Fiume.

⁷⁷⁴ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 25.

⁷⁷⁵ SARDOS ALBERTINI, G. P., *Restituzione o risarcimento dei beni espropriati e nazionalizzati dal regime jugoslavo agli esuli istriani, fiumani e dalmati*, 2006, p. 9, reperibile on line.

dall'altro lato, i beni di cittadini non più residenti in maniera permanente «non potranno essere trattiene o liquidati ai sensi dell'articolo 79 del presente Trattato, ma dovranno essere restituiti ai rispettivi proprietari, liberi da vincoli di qualsiasi natura o da ogni altra misura di alienazione, di amministrazione forzosa o di sequestro presa nel periodo compreso tra il 3 settembre 1943 e l'entrata in vigore del presente Trattato» (art. 9, comma 3 dell'allegato XIV). Inoltre, va considerato che questa seconda opzione concerneva una parte sostanziale dei beni, poiché nel settembre 1947 vi era stato un esodo significativo⁷⁷⁶. Ne risultava una pluralità di regimi applicabili ai beni appartenenti agli italiani residenti in Jugoslavia fino al Trattato di Parigi, con la distinzione tra i territori già appartenenti alla RFSJ e quelli ceduti nel 1947: nel primo caso sarebbero rimasti alla Jugoslavia come riparazione di guerra ed indennizzati dall'Italia; nel secondo, invece, sarebbero dovuti essere restituiti ai proprietari italiani, a prescindere dalla loro eventuale sottoposizione a misure ablativo da parte delle autorità jugoslave. Venivano poi distinti i cc.dd. beni in libera disponibilità, ovvero un numero limitato di beni (circa 500) lasciati dagli esuli ai parenti perché esenti da provvedimenti restrittivi della proprietà⁷⁷⁷.

Tuttavia, il quadro giuridico finora descritto veniva ulteriormente complicato con l'istituzione di un terzo regime, inerente i beni italiani situati nella c.d. zona B e scaturito dalla gestione del Territorio Libero di Trieste (in sigla, TLT)⁷⁷⁸. Ma il fatto che il TLT non fosse una decisione

⁷⁷⁶ DE PANGHER MANZINI, R., *Beni e diritti dei cittadini italiani in Jugoslavia e nella Zona B del Territorio Libero di Trieste*, Trieste, 1965, p. 6. Secondo quanto riportato da GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *op. cit.*, p. 97, già nel 1946 almeno 50.000 esuli avevano abbandonato l'Istria ed il Quarnero.

⁷⁷⁷ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 422.

⁷⁷⁸ UDINA, M., *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, Trieste, 1979, p. 9. Il TLT ricopriva una superficie di circa 720 kmq, mentre la parte ceduta alla Jugoslavia ammontava a circa 7.650 kmq. Inoltre, come ricorda CECOTTI, F., *I confini orientali d'Italia 1866-2004*, cit., p. 48., la creazione del TLT era già stata ipotizzata tra le potenze vincitrici nel corso di due incontri del giugno 1945, tenutisi a Belgrado e a Duino (Trieste) ed era pensata come soluzione alla questione di Trieste, a seguito della sua occupazione illecita da parte dell'esercito jugoslavo nel maggio 1945 (occupazione anche nota come "i quaranta giorni di Trieste"). Infatti, mentre la maggior parte della Venezia Giulia veniva annessa alla Jugoslavia (si trattava dell'area centro-orientale), la restante parte occidentale andava a costituire il TLT, a sua volta diviso in una zona A,

concertata tra Jugoslavia ed Italia si ripercuoteva negativamente sulla sua effettiva creazione come nuovo ente internazionale. Infatti, i due Paesi non riuscivano a giungere ad un accordo sulla nomina del Governatore, che avrebbe dovuto amministrare il TLT nella sua interezza e perciò si assisteva ad una discrepanza tra il momento in cui cessava la sovranità italiana sulla zona A (che, in base all'art. 21, comma 2 del Trattato di Parigi, sarebbe venuta meno con l'entrata in vigore del Trattato stesso) e la concreta realizzazione del TLT. Data la mancata creazione del TLT e la cessazione della sovranità italiana, le due zone continuavano a essere amministrate, a titolo temporaneo, dalle rispettive forze occupanti⁷⁷⁹. Per una parziale soluzione della questione dei beni italiani nella zona B, bisognerà attendere il Memorandum di Londra del 1954, che estendeva ai suddetti beni lo stesso regime previsto per i beni dei territori ceduti con il Trattato di pace, quindi la loro restituzione ai proprietari⁷⁸⁰.

Infine, il terzo tema ad assumere rilevanza per i beni degli esuli è la politica delle opzioni, introdotta dall'art. 19 del Trattato di Parigi, in deroga al principio generale sulla successione degli Stati, in base al quale i cittadini dei territori ceduti acquisiscono la nazionalità dello Stato successore⁷⁸¹. L'articolo riconosceva, ai cittadini residenti il 10 giugno

sotto sovranità di un governo militare alleato, e in una zona B, sottoposta alla sovranità jugoslava. OBRADOVIC, K., *Les traités bilatéraux en vigueur entre la Yougoslavie et l'Italie concernant la matière de voisinage: un point de vue yougoslave*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, p. 102, sostiene che questa soluzione, però, costituiva un compromesso più tra le due superpotenze, Stati Uniti ed Unione Sovietica, che tra i due Paesi effettivamente coinvolti, ognuno dei quali nutriveva delle pretese circa la propria esclusiva sovranità sull'intero TLT.

⁷⁷⁹ MALTESE, D., *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1978, p. 20.

⁷⁸⁰ BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *L'annoso problema della restituzione dei beni degli esuli istriani, giuliani, fiumani e dalmati*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2002, p. 31. Sebbene la questione dei beni nella zona B e del Memorandum di Londra esuli dal periodo di riferimento del paragrafo (1943-1947), si è ritenuto opportuno accennarvi a questo punto dell'analisi per fornire al lettore una panoramica completa dei differenti regimi che disciplinavano i beni sottratti agli esuli. Nel corso del prossimo paragrafo, verrà comunque approfondito il contenuto e l'impatto del memorandum di Londra.

⁷⁸¹ OBRADOVIC, K., *op. cit.*, p. 112. Come precisato in GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *op. cit.*, p. 98, nei territori ceduti alla Jugoslavia con il Trattato di pace, vivevano quasi

1940 (giorno della dichiarazione di guerra all'Italia) nei territori successivamente ceduti alla Jugoslavia e con «lingua d'uso italiana», la possibilità di optare per la cittadinanza italiana e di trasferirsi successivamente. Lo stesso diritto veniva riconosciuto ai cittadini jugoslavi residenti in Italia dall'art. 20⁷⁸². Per quanto concerne i beni degli optanti che intendevano migrare in Italia, era previsto che essi potessero «vendere i loro beni mobili e immobili alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato successore» (art. 10 dell'allegato XIV) e che fossero esclusi da provvedimenti ablatori dei quali la Jugoslavia poteva avvalersi a titolo di riparazione di guerra (art. 79, comma 6 del Trattato)⁷⁸³. Nell'aprile 1948 iniziava la prima “ondata” di opzioni verso l'Italia, che fin da subito risultava tutt'altro che priva di ostacoli. Infatti, nonostante l'adozione da parte della RFSJ di una nuova Legge sulla cittadinanza (27 novembre 1947), la politica delle opzioni, soprattutto per le migrazioni dalla Jugoslavia, rimaneva piuttosto problematica, a causa della sua applicazione non automatica: alla richiesta seguiva una valutazione da parte di funzionari degli affari interni, che potevano disporre un'istruttoria fino a respingere le richieste, utilizzando come pretesto la matrice slava del cognome del richiedente, così come l'uso della lingua⁷⁸⁴. Inoltre, era una prassi diffusa delle autorità jugoslave condizionare l'accettazione delle richieste di opzioni all'abbandono, da parte dei cittadini italiani, di tutte le loro proprietà in Jugoslavia⁷⁸⁵.

500.000 persone; di queste, più di 300.000 in Istria e Dalmazia. Inoltre, secondo il censimento italiano del 1921, il 58% della popolazione era di madrelingua italiana, il 28% di madrelingua slovena ed il 10% di madrelingua croata.

⁷⁸² GIURICIN, L., *La quantificazione dell'esodo degli italiani*, in *Ricerche sociali* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 2015, p. 24. L'art. 19 del Trattato precisava che l'esercizio del diritto di opzione doveva avvenire entro tre mesi dall'entrata in vigore del Trattato stesso, mentre il trasferimento effettivo entro un anno dall'opzione.

⁷⁸³ LUPONE, A., *La questione dei beni italiani in Croazia e Slovenia*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, p. 84.

⁷⁸⁴ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 38. Alla luce del respingimento, al richiedente restava come ultima scelta la possibilità di ottenere il c.d. svincolo dalla cittadinanza jugoslava, nel caso in cui, riuscendo a trasferirsi in Italia, aveva la certezza di ottenere quella italiana.

⁷⁸⁵ GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *op. cit.*, p. 99.

A questa impostazione particolarmente restrittiva della Jugoslavia contribuivano anche l'abrogazione delle carte d'identità, che permettevano la libera circolazione tra la zona A e la zona B del TLT e la sospensione del rilascio dei passaporti, nonché pressioni di natura politica⁷⁸⁶. Per superare questi limiti, i due Paesi coinvolti tentavano di superarne i limiti siglando tre accordi nel 1950⁷⁸⁷, ma vista l'ormai insostenibile degenerazione della politica delle opzioni, nel 1951 avevano luogo le cc.dd. seconde opzioni, grazie ad un'ulteriore proroga fino al marzo 1951. In questo caso, gli abusi si rivelavano ancora più incisivi, tanto da determinare, secondo fonti croate, l'esodo di 231.000 persone dai territori ceduti, nel solo periodo tra il 1948 ed il 1951⁷⁸⁸. Inoltre, nel 1991 il Ministero degli Interni croato ha reso noto che, in totale, durante il regime titino erano state accolte quasi 97.000 domande di opzione e rifiutate circa 20.000, per un totale di quasi 120.000 richieste. Considerato che spesso una richiesta di opzione si riferiva ad un intero nucleo familiare, è pacifico ritenere che il numero reale degli optanti fosse ben superiore⁷⁸⁹. A prescindere dall'ammontare preciso degli optanti, ciò che si vuole enfatizzare è che l'esodo ha coinvolto la comunità italiana nella sua quasi totalità. Con questo breve accenno al tema delle opzioni, si vuole sottolineare che esse hanno avuto luogo in un contesto tutt'altro che pacifico e trasparente e che hanno inciso anche sulla titolarità dei beni di cittadini italiani in Jugoslavia, pur senza lasciarne traccia.

⁷⁸⁶ GIURICIN, L., *op. cit.*, p. 25. Alla luce delle numerose recriminazioni ingiustificate ai danni degli optanti per l'Italia, il termine per la presentazione delle domande di opzione veniva prorogato a scadenze annuali, prima al settembre 1948, poi al febbraio 1949.

⁷⁸⁷ OBRADOVIC, K., *op. cit.*, p. 113. I tre accordi, firmati a Roma il 23 dicembre 1950, erano l'Accordo su alcuni aspetti relativi alle opzioni, l'Accordo sul trasferimento dei beni immobili degli optanti e l'Accordo sul trasferimento dei beni mobili degli optanti.

⁷⁸⁸ GIURICIN, L., *op. cit.*, pp. 27-29.

⁷⁸⁹ DE VERGOTTINI, G., *I beni abbandonati: il doppio fronte degli esuli giuliano-dalmati. Relazione al convegno "Il valore del ricordo. La perdita dei beni e la memoria". Trieste, 6-7 novembre 2014*, 2014, reperibile on line. I dati sopra citati emergono dal comunicato del Ministero degli affari interni croato del 15 febbraio 1991, n. AH 21.

4.2 Gli atti giuridici sui beni perduti dagli esuli fino agli anni Ottanta

Come si è visto in precedenza, il Trattato di pace prevedeva la tutela dei beni dei cittadini italiani situati nei territori ceduti alla RFSJ e nella zona B del TLT, disponendone la restituzione ai proprietari. Tuttavia, l'applicazione concreta di queste disposizioni veniva seriamente ostacolata dalle pratiche di nazionalizzazioni e confische già avviate dalle autorità jugoslave precedentemente la stipula del Trattato e continuate anche dopo la sua entrata in vigore, in particolar modo nei confronti degli optanti⁷⁹⁰. Pertanto, da un lato, la constatazione di una situazione di fatto, cioè l'avvenuto trasferimento dei beni alla proprietà sociale e, dall'altro, la volontà di evitare uno scontro aperto con il "vicino di casa" (si ricorda, infatti, che il potere negoziale dell'Italia era ridotto in quanto Paese sconfitto, mentre la Jugoslavia rientrava nel gruppo dei Paesi vincitori della Seconda guerra mondiale, pur essendo stata sconfitta dalla Germania), inducevano la politica estera italiana ad una scelta alternativa. Quest'ultima consisteva nell'abbandono della pretesa del rispetto degli accordi internazionali, in favore del versamento dalla Jugoslavia all'Italia di un indennizzo pari al valore complessivo dei beni ceduti, ovvero dei beni che invece sarebbero essere dovuti resi in base all'allegato XIV del Trattato di Parigi e al Memorandum di Londra⁷⁹¹. Tuttavia, questa soluzione veniva complicata da problemi di ordine tecnico: infatti, l'impossibilità di reperire gli atti di confisca, al pari delle dichiarazioni di rinuncia alle proprietà degli optanti rendeva molto complicato stabilire l'ammontare quanto più preciso possibile del valore dell'indennizzo⁷⁹².

Malgrado simili difficoltà, aveva inizio un intenso negoziato tra Jugoslavia ed Italia, finalizzato proprio alla risoluzione della questione dei beni degli esuli, mediante la corresponsione di un indennizzo che, a

⁷⁹⁰ BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 31.

⁷⁹¹ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 421.

⁷⁹² DE PANGHER MANZINI, R., *op. cit.*, p. 1.

sua volta, l'Italia avrebbe fatto pervenire agli esuli⁷⁹³. Il negoziato, che in questo paragrafo si tratterà per il periodo compreso tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Ottanta, si sviluppava in due momenti differenti, che riflettevano i diversi regimi ai quali i beni erano sottoposti⁷⁹⁴. I primi ad essere oggetto di trattativa erano, necessariamente, i beni dei cittadini residenti in modo non permanente nei territori ceduti. L'Accordo di Belgrado del 1949 prevedeva l'istituzione di una Commissione mista italo-jugoslava, incaricata di stabilire quali beni dovessero essere indennizzati e stimarne l'indennizzo, che non doveva essere ridotto da alcuna detrazione⁷⁹⁵. Parimenti, veniva riconosciuta agli esuli la possibilità di vendere alla RFSJ i beni in libera disponibilità, ad un prezzo solo formalmente equo e di fatto stabilito dal governo jugoslavo⁷⁹⁶. Inoltre, la RFSJ assumeva l'obbligo di pagare all'Italia 10 miliardi di lire, a titolo di acconto sull'indennizzo totale⁷⁹⁷.

All'Accordo di Belgrado faceva seguito un anno dopo un secondo accordo, più problematico in quanto in parte contrario agli impegni assunti con il Trattato di Parigi (in particolare, con l'art. 79, comma 6 lett. f) perché introduceva il principio della compensazione dei debiti di guerra dell'Italia verso la RFSJ con l'indennizzo dovuto da quest'ultima. Quindi, dai 30 milioni di dollari che l'Italia doveva pagare alla

⁷⁹³ Secondo l'opinione di diversi autori, tra i quali STEFANI, S., *Beni e diritti dei cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia ai termini del Trattato di Pace*, Trieste, 2000, p. 21 e DE PANGHER MANZINI, R., *op. cit.*, p. 10, l'intermediazione del Governo italiano per la questione indennitaria tra esuli e RFSJ può essere intesa come una conferma del fatto che gli optanti, proprietari dei beni ceduti, fossero titolari di un diritto soggettivo perfetto su tali beni.

⁷⁹⁴ Si ricorda che la disciplina dei beni siti nella zona B del TLT veniva stabilita solo con il Memorandum di Londra del 1954. Va da sé che il negoziato per questi beni potesse svilupparsi solo da quel momento.

⁷⁹⁵ STEFANI, S., *op. cit.*, p. 1. Ci si riferisce qui all'Accordo fra l'Italia e la Jugoslavia relativo ai beni, diritti ed interessi italiani in Jugoslavia, concluso a Belgrado il 23 maggio 1949. La Commissione mista è regolata dagli artt. 3-7 dell'Accordo.

⁷⁹⁶ GIURICIN, A., *Il problema dei beni abbandonati*, in *Pagine istriane* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1950, p. 53. Si veda l'art. 10 dell'Accordo.

⁷⁹⁷ SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 12. Si veda l'art. 8 dell'Accordo. Per dare esecuzione all'Accordo, veniva promulgata la legge del 05-12-1949, n. 1064, *Denuncia dei beni, diritti ed interessi italiani situati nel territorio della Repubblica federale popolare jugoslava*, con la quale le autorità italiane si impegnavano a pagare un indennizzo, in base a quanto effettivamente corrisposto dalla Jugoslavia.

Jugoslavia, venivano trattenuti 10 miliardi di lire come anticipo⁷⁹⁸. Nell'Accordo di Roma, inoltre, la Jugoslavia ribadiva la disponibilità ad acquistare i beni in libera disponibilità e si impegnava a fornire una lista dei beni acquisiti senza indennizzo (e il cui onere compensatorio ricadeva quindi sull'Italia). Nel frattempo, vista la lentezza dei lavori della Commissione mista, la stima dell'indennizzo passava all'Ufficio Tecnico Erariale che, in base al valore del 1947 dei beni perduti dagli esuli, giungeva alla cifra di 130 miliardi di lire⁷⁹⁹.

A partire dagli anni Cinquanta, la necessità di risolvere la questione del TLT permetteva di discutere il problema degli indennizzi non più solo dei beni nei territori ceduti con il Trattato di Parigi, ma anche di quelli siti nella zona B, sottoposta alla sovranità jugoslava. Infatti, alla luce dell'impossibile realizzazione del TLT come ente internazionale, risultava indispensabile una soluzione non più temporanea, come l'amministrazione militare delle zone da parte delle forze occupanti⁸⁰⁰. Pertanto, il 5 ottobre 1954 Jugoslavia ed Italia, insieme a Regno Unito e Stati Uniti, siglavano il Memorandum di Londra, con il quale l'area del TLT veniva divisa in due zone (la zona A e B), assegnate rispettivamente all'*amministrazione civile* (nota bene: e non alla sovranità) di Italia e RFSJ⁸⁰¹: si trattava «non di una cessione in temporanea amministrazione,

⁷⁹⁸ STEFANI, S., *op. cit.*, p. 11. Ci si riferisce qui all'Accordo sul regolamento delle obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario, siglato a Roma il 23 dicembre 1950 e reso esecutivo dalla legge del 10-03-1955, n. 121, *Esecuzione dell'Accordo fra la Repubblica italiana e la Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia in merito ai beni, diritti ed interessi italiani in Jugoslavia, firmato a Belgrado il 23 maggio 1949*. Le riparazioni belliche dovute dall'Italia ammontavano a 125 milioni di dollari (circa 78 miliardi di lire), ma con l'Accordo del 1950 l'Italia si impegnava a trasferirne solo 30 milioni (pari a quasi 19 miliardi di dollari).

⁷⁹⁹ SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 13. L'art. 3 dell'Accordo di Belgrado del 1949 precisava che i lavori della Commissione dovessero concludersi entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo.

⁸⁰⁰ GRECO, E., *Alla riscoperta della frontiera orientale: l'Italia, la crisi jugoslava ed il dibattito sul Trattato di Osimo*, in CARNOVALE, M. (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Milano, 1994, p. 176.

⁸⁰¹ UDINA, M., *op. cit.*, p. 13. Il Memorandum di Londra, in realtà, è solo una componente degli Accordi di Londra, siglati nella stessa data, che comprendevano anche degli scambi di note e di lettere sulla cessione dei poteri, sullo svolgimento delle funzioni consolari, sul mantenimento di zone franche e sulla creazione di centri culturali per le rispettive minoranze. Inoltre, OBRADOVIC, K., *op. cit.*, p. 103, sottolinea come

ma di uno atto dispositivo di ben diversa efficacia e natura, definibile, in termini politici, come una *cession déguisée*, una cessione larvata, che preludeva allo stabilizzarsi di una situazione storicamente irreversibile»⁸⁰². Per quanto concerne la questione dei beni di cittadini italiani nella zona B, il Memorandum poneva solo alcuni principi generali, che richiamavano quanto già stabilito dal Trattato di Parigi: veniva ammessa la possibilità di trasferirsi nella zona diversa da quella di residenza, senza implicazioni su beni mobili ed immobili, che restavano quindi a piena disposizione dei proprietari; inoltre, i due Stati contraenti si impegnavano a stipulare entro sei mesi un nuovo accordo che fornisse una trattazione esaustiva della materia⁸⁰³.

Perciò, si giungeva ad un secondo trattato, concluso nel dicembre 1954 in attuazione del Memorandum, pensato per la risoluzione definitiva del problema dell'indennizzo dei beni e facente quindi riferimento sia ai beni degli esuli nei territori ceduti, sia a quelli della zona B⁸⁰⁴. Riprendendo il principio della compensazione dei debiti italiani di guerra con l'indennizzo dovuto dalla Jugoslavia, con l'Accordo di Belgrado del 1954 la RFSJ si impegnavo a versare all'Italia un indennizzo pari a 72 milioni di dollari (pari a circa 45 miliardi di lire) per

questi accordi siano il frutto di una serie di circostanze favorevoli, tra le quali lo scisma politico tra Tito e Stalin (1948), il periodo di c.d. disgelo tra le potenze coinvolte nella guerra fredda e la rassegnazione italiana sull'immutabilità delle clausole del Trattato di pace sulle frontiere.

⁸⁰² MALTESE, D., *op. cit.*, p. 28. Inoltre, sull'interpretazione e sull'efficacia del Memorandum era sorta una divergenza di vedute, poiché l'Italia gli riconosceva un carattere prettamente provvisorio, limitato all'amministrazione dell'area; diversa, invece, era la prospettiva prevalente, fatta propria anche dalla Jugoslavia, che considerava il Memorandum come preludio all'annessione completa, con effetti anche sulla sovranità e non solo sull'amministrazione.

⁸⁰³ BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 31. Si veda l'art. 8 del Memorandum di Londra.

⁸⁰⁴ Il trattato in questione è l'Accordo sul regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario, derivanti dal Trattato di pace e dagli accordi successivi, concluso a Belgrado il 18 dicembre 1954, ratificato con il decreto del Presidente della Repubblica del 11-03-1955, n. 210, *Esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario derivanti dal Trattato di pace e dagli Accordi successivi conclusi a Belgrado il 18 dicembre 1954 e degli scambi di note effettuati in pari data.*

i beni sottratti agli esuli, che diventavano quindi di proprietà jugoslava. Ciò avveniva nonostante la stima dei beni sottratti ammontasse a 130 miliardi di lire, di conseguenza si può dedurre che circa 85 miliardi di lire veniva utilizzati per saldare i debiti di guerra⁸⁰⁵. In altre parole, in cambio di 72 milioni di dollari, si cedevano alla Jugoslavia beni privati di cittadini italiani per un valore (130 miliardi di lire) di tre volte superiore all'indennizzo offerto. Il Trattato di Belgrado del 1954 dava, così, attuazione pratica a quel principio di conversione tra indennizzo e riparazione, sancito solo teoricamente dall'Accordo di Roma del 1950 e reiterava la violazione del Trattato di Parigi. Quanto ai beni degli optanti per i quali era stata fatta una dichiarazione di vendita, essi diventavano parte della proprietà sociale jugoslava. Da questa restavano, però, esclusi i beni per i quali non era stata manifestata la volontà di alienazione, la cui disciplina era rimandata ad accordi futuri⁸⁰⁶. Alla fine, anche questa seconda categoria di beni, oggetto dell'Accordo di Roma del 1965, venivano acquisiti definitivamente dalla RFSJ, eccetto quelli elencati nell'Allegato A (circa 500) che restavano in libera disponibilità degli esuli⁸⁰⁷. L'intesa raggiunta a Belgrado (1954), che precisava anche i beni ottenuti dalla Jugoslavia come riparazioni belliche, configurava l'assetto definitivo degli indennizzi per i beni nei territori ceduti con il Trattato di pace⁸⁰⁸. Questi beni, in base ai dati a disposizione del Ministero del Tesoro, ammonterebbero a circa 30.000 unità⁸⁰⁹.

⁸⁰⁵ STEFANI, S., *op. cit.*, p. 2. Si ricorda che la cifra di 45 miliardi di lire, a titolo di indennizzo per i beni, era stata definita come provvisoria dal decreto di ratifica.

⁸⁰⁶ LUPONE, A., *op. cit.*, p. 84.

⁸⁰⁷ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 32. Si tratta dell'Accordo per le pendenze finanziarie derivanti dall'Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954, firmato tra Italia e Jugoslavia il 3 luglio 1965 a Roma, reso esecutivo con il decreto del Presidente della Repubblica del 10-01-1966, n. 575, *Esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per il regolamento di pendenze finanziarie derivanti dall'Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954, concluso a Roma il 3 luglio 1965*. A fronte dell'acquisizione, la RFSJ si impegnavano a pagare un indennizzo di 2.600.000 dollari.

⁸⁰⁸ CONETTI, G., *Aspetti giuridici delle relazioni dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, p. 59.

⁸⁰⁹ Il dato sopra indicato, che ammonta per la precisione a 29.229 unità, fa riferimento alle pratiche (24.271) depositate al Ministero del Tesoro per ottenere l'indennizzo ed è

In questo modo, con i differenti trattati finora illustrati era andata delineandosi una soluzione delle questioni finanziarie tra i due Paesi fortemente penalizzante per gli esuli, che avevano visto ridursi gradualmente l'indennizzo che spettava loro, tra l'altro in violazione del principio dell'art. 79, comma 6 lett. *f* del Trattato di Parigi, che vietava l'utilizzo dei beni come riparazioni di guerra. In contemporanea alla conclusione di questi accordi, vi era stato il tentativo, da parte del legislatore interno, di evitare un onere eccessivamente grave in capo agli esuli, attraverso una serie di leggi, per lo più di esecuzione dei trattati, nelle quali venivano precisati i criteri indennitari. Infatti, dopo l'Accordo di Roma del 1950, con una legge del 1952 lo Stato italiano riconosceva agli esuli la possibilità di chiedere delle anticipazioni dell'indennizzo⁸¹⁰. Parimenti, a seguito dell'Accordo di Belgrado del 1954, che disciplinava anche i beni della zona B del TLT e che prevedeva il versamento all'Italia di 45 miliardi di lire per i beni ceduti, con una legge del 1956 veniva stabilita la ripartizione tra gli aventi diritto, cioè i proprietari di beni siti sia nei territori ceduti nel 1947, sia nella zona B. L'indennizzo, calcolato in base al valore dei beni del 1938, attribuiva dei coefficienti di rivalutazione inversamente proporzionali al valore del bene⁸¹¹.

contenuto nel disegno di legge del 19-10-1995, n. 3285, *Norme per l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori passati a sovranità jugoslava*, su iniziativa dei deputati Jervolino Russo, Ruffino, Bordon, Fassino, Cartelli, Pepe, Bartolich, Pezzoni, Menegon, Aliprandi, Bassi Lagostena, Novelli, Rivera.

⁸¹⁰ DE PANGHER MANZINI, R., *op. cit.*, p. 4. Ci si riferisce qui alla legge del 31-07-1952, n. 1131, *Concessione di anticipazioni sulle somme dovute dalla Jugoslavia per la perdita di beni, diritti ed interessi italiani nei territori passati alla Jugoslavia, o esistenti nel suo antico territorio*.

⁸¹¹ SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 17. Si tratta della legge del 08-11-1956, n. 1325, *Corresponsione degli indennizzi ai titolari di beni, diritti ed interessi italiani nei territori assegnati alla Jugoslavia*, proposta dagli onorevoli Bartole e Sallizzoni. I coefficienti di rivalutazione erano di 35 per i beni con un valore fino a 200.000 lire, di 20 per i beni con valore fino 2 milioni di lire e per quelli con un valore eccedente, il coefficiente (comunque non superiore a 5) veniva stabilito in base alla somma rimasta dopo la corresponsione dell'indennizzo alle prime due categorie. Analogamente, la legge del 18-03-1958, n. 269, *Concessione di indennizzi per beni, diritti e interessi situati nella zona B dell'ex Territorio libero di Trieste*, fissava dei criteri applicabili esclusivamente ai beni nella Zona B «in attesa di sistemazione definitiva» (art. 1 della legge), con coefficienti molto simili a quelli della legge 1325/1956. Come ricorda DE PANGHER MANZINI, R., *op. cit.*, pp. 6-7, quest'ultima, veniva parzialmente modificata con la legge del 06-10-1962, n. 1469, *Modifica dell'articolo 1 della legge 8 novembre*

Anche la Suprema Corte di Cassazione, riconoscendo il peso economico imposto agli esuli, metteva in luce la problematicità che scaturiva dal mutamento di prospettiva avvenuto in materia di indennizzo, sostenendo che «è noto che, mentre con i due Accordi del 1949 e 1950, lo Stato jugoslavo si era obbligato a pagare direttamente allo Stato italiano l'*indennizzo integrale* di tutti i beni italiani espropriati dalla Jugoslavia (130 miliardi di lire del 1947), cosicché a tale previsione si adeguava la legge del 5.12.1949, in modo che i cittadini avrebbero ottenuto il controvalore dei beni perduti secondo un criterio d'*integralità* e di *proporzionalità*, viceversa, con il successivo Accordo del 18 dicembre 1954, l'indennizzo dei beni italiani venne ridotto forfettariamente a 45 miliardi, trovando la rinuncia italiana all'integrale pretesa di risarcimento la sua giustificazione nella necessità di ottenere l'adesione della Jugoslavia al riacquisto del territorio di Trieste e al cosiddetto Memorandum di Londra»⁸¹².

Nonostante la decisione della Cassazione, il proseguo dei negoziati per i beni nella zona B sembrava seguire un orientamento autonomo. Come visto precedentemente, infatti, il Memorandum di Londra con il concetto di "cessione larvata" si limitava ad istituire l'amministrazione civile italiana e jugoslava sulle due zone del TLT, ma si rendeva necessario un trattato internazionale che sancisse il trasferimento di sovranità e registrasse i nuovi confini⁸¹³. Questa esigenza veniva soddisfatta dalla conclusione del Trattato di Osimo, firmato il 10 novembre 1975 dai Ministri degli Esteri italiano Rumor e jugoslavo Minić⁸¹⁴. Con questo atto, riprendendo quanto già stabilito dal Memorandum di Londra, venivano definite formalmente le frontiere tra

1956, n. 1325, sulla corresponsione degli indennizzi ai titolari di beni, diritti e interessi italiani nei territori assegnati alla Jugoslavia, permettendo così di includere tra i beni da indennizzare anche le imprese pubbliche. Inoltre, gli indennizzi dovuti per i beni siti nella zona B erano oggetto anche della legge del 06-03-1968, n. 193, *Aumento dei coefficienti stabiliti dalle leggi 8 novembre 1956, n. 1325, 6 ottobre 1962, n. 1469, 18 marzo 1958, n. 269 e 2 marzo 1963, n. 387, inerenti l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori assegnati alla Jugoslavia ed in Zona B dell'ex territorio di Trieste.*

⁸¹² Sentenza della Corte di Cassazione, 18-09-1970, n. 1549, cors. agg.

⁸¹³ MALTESE, D., *op. cit.*, p. 33.

⁸¹⁴ GRECO, E., *op. cit.*, p. 176.

Italia e RFSJ, che inglobavano rispettivamente la zona A, con la città di Trieste e la zona B⁸¹⁵. Si trattava, pertanto, di un accordo che si “limitava” a ratificare lo status quo vigente, sancendolo da un punto di vista formale, con il reciproco riconoscimento delle rispettive sovranità sui nuovi territori⁸¹⁶. Quanto al futuro dei beni siti nella zona B, divenuta a tutti gli effetti territorio jugoslavo, gli Stati contraenti si impegnavano, entro due mesi dall’entrata in vigore, a concludere un nuovo accordo su un «indennizzo globale, forfettario, equo ed accettabile» per i beni sottoposti a misure ablative da parte delle autorità jugoslave (art. 4 del Trattato).

In adempimento a questa disposizione, nelle sedute sulla ratifica dell’Accordo, il Governo italiano si impegnavo ad una «sollecita corresponsione degli indennizzi previsti dalle disposizioni di legge per i beni abbandonati dei profughi giuliani»⁸¹⁷. Di conseguenza, anche nel caso dei beni nella zona B, circa 12.000 unità, il diritto alla restituzione veniva commutato in diritto ad un indennizzo pecuniario: in questo modo, si è passati paradossalmente da una situazione iniziale in cui *tutti* i beni degli esuli (optanti) nei territori divenuti jugoslavi (a prescindere se

⁸¹⁵ UDINA, M., *op. cit.*, p. 22. Il Trattato di Osimo è stato reso esecutivo con la legge del 14-03-1977, n. 73, *Ratifica ed esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con allegati, nonché dell'accordo tra le stesse Parti, con allegati, dell'atto finale e dello scambio di note, firmati ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975* ed è entrato in vigore il 3 aprile 1977. Oltre al Trattato (o Accordo “politico”), inerente la definizione dei confini, ad Osimo veniva anche concluso un Accordo (o Accordo “economico”) sulla promozione della cooperazione economica tra i due Paesi.

⁸¹⁶ ROMANO, S., *Lasciamo il confine dov'è*, in *Limes*, 1993, p. 156.

⁸¹⁷ UDINA, M., *op. cit.*, p. 33. Come conseguenza dell’entrata in vigore del Trattato di Osimo, risultavano abrogati il Memorandum di Londra ed i suoi allegati. Di questi effetti, veniva informato anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, garante dell’integrità territoriale e dell’indipendenza del TLT, in base all’art. 21 del Trattato di Parigi (*Ibidem*, pp. 61-62). A dimostrazione dell’impegno assunto dalla classe politica italiana, rilevano una serie di progetti di legge inerenti al tema, tra le quali, a titolo id esempio, il decreto del Presidente della Repubblica del 28-09-1977, n. 772, *Rideterminazione dei coefficienti di maggiorazione degli indennizzi per beni, diritti ed interessi situati nella ex zona B/MIL di cui alla legge 18 marzo 1958, n. 269 e delle modalità di cui all'ultimo comma dell'art. 1 della stessa legge (art. 6 della legge 14 marzo 1977, n. 73 e la legge del 26-01-1980, n. 16, Disposizioni concernenti la corresponsione di indennizzi, incentivi ed agevolazioni a cittadini ed imprese italiane che abbiano perduto beni, diritti ed interessi in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero.*

ciò era accaduto nel 1947 o nel 1954 e poi confermato nel 1975) dovevano essere restituiti, visto il divieto di una loro conversione in riparazioni belliche, ad una in cui *tutti* i beni “abbandonati” divenivano di proprietà “sociale” della RFSJ, in cambio del pagamento di un indennizzo, ridotto dal computo dei debiti di guerra. Ne consegue che, dalla somma dei beni ceduti con il Trattato di Parigi e quelli con il Trattato di Osimo, si giunge alla cifra totale di oltre 41.000 beni lasciati alla Jugoslavia⁸¹⁸. Una volta resi definitivi con Osimo l’acquisizione dei beni da parte della RFSJ e dei “nuovi” confini (corrispondenti a quelli attuali), a quasi trent’anni dalla conclusione della Seconda guerra mondiale non restava che accordarsi altrettanto definitivamente anche sugli indennizzi dovuti. A tal fine, nel 1983 a Roma si raggiungeva un’intesa su un indennizzo definitivo di 110 milioni di dollari, che la Jugoslavia avrebbe versato in 13 annualità a partire dal 1990 (artt. 2-3 dell’Accordo)⁸¹⁹. Inoltre, anche in questo caso venivano lasciati in libera disponibilità, oltre ai 500 beni dell’Accordo di Roma del 1965, anche altri 179 beni siti unicamente nella ex zona B⁸²⁰.

In sintesi, le trattative per la restituzione dei beni degli esuli apertesi dopo il Trattato di Parigi si sono caratterizzate, nella fase iniziale, per la «coercizione della volontà negoziale dell’Italia»⁸²¹. Quest’ultima, infatti, si trovava di fronte ad una consolidata prassi di misure ablativo che, seppur di fatto illegittime, avevano già colpito anche i beni degli esuli.

⁸¹⁸ Anche in questo caso, i dati sono tratti dal testo del disegno di legge n. 3285 del 1995, che riporta 10.359 pratiche per 11.8885 beni nell’ex zona B e un totale di 34.630 pratiche, per 41.114 beni di proprietà degli esuli.

⁸¹⁹ LUPONE, A., *op. cit.*, p. 85. Ci si riferisce all’Accordo per il regolamento di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall’art. 4 del Trattato firmato ad Osimo il 10 novembre 1975, firmato a Roma il 18 febbraio 1983 e reso esecutivo con la legge del 07-11-1988, n. 518, *Ratifica ed esecuzione dell’accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall’articolo 4 del trattato di Osimo del 10 novembre 1975, firmato a Roma il 18 febbraio 1983, con scambio di note.*

⁸²⁰ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 422. FERRARIS, L., *Manuale della politica estera italiana: 1947-1993*, Roma, 1996, p. 443, sottolinea come, per concludere definitivamente il contenzioso tra i due Paesi, a Roma venivano stipulati 4 Protocolli d’intesa, attinenti, oltre all’indennizzo, anche alla libera disponibilità di alcuni beni, alla reciproca validità dei titoli di studio e alle attività economiche nelle acque comuni del Golfo di Trieste.

⁸²¹ BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 35

Inoltre, il suo status di Paese sconfitto nella Seconda guerra mondiale riduceva i margini di contrattazione, rendendo molto difficile la restituzione in natura dei beni, malgrado le disposizioni del Trattato di pace e costringendola ad una soluzione che rappresentasse “il male minore”, ovvero la compensazione della perdita dei beni con le riparazioni di guerra. Il rischio, infatti, era che assumendo una posizione eccessivamente rigida sulla restituzione dei beni, nei confronti tra l’altro di uno Stato che non riconosceva la proprietà privata, l’Italia avrebbe perso sia i beni che il diritto all’indennizzo⁸²².

La situazione che andava così configurandosi, però, risultava insostenibile per gli esuli, che vedevano visibilmente ridursi l’indennizzo, nonostante gli impegni “al rialzo” del legislatore interno. Persino la Cassazione aveva riconosciuto, in caso agli espropriati, il diritto ad un indennizzo integrale e proporzionale. Un simile orientamento della Cassazione veniva solo parzialmente accolto dai negoziatori italiani, in quanto con i trattati del 1975 e 1983 si stabiliva un ammontare maggiore rispetto all’Accordo di Belgrado (1954), ma comunque non sufficiente a garantire, ad ogni esule, una compensazione integrale della perdita subita. L’aspetto più problematico, tuttavia, era costituito dalla dipendenza dell’indennizzo dall’effettivo suo pagamento da parte della RFSJ. Infatti, dell’indennizzo totale sono state corrisposte all’Italia solo le prime due rate, pari a 17 milioni di dollari, a causa della dissoluzione della Jugoslavia⁸²³. Pertanto la questione dei beni, che si intendeva risolvere definitivamente, era ed è tutt’altro che conclusa.

4.3 La dissoluzione della Jugoslavia e la rinegoziazione del Trattato di Osimo

Con gli eventi degli anni Novanta, il Trattato di Osimo come punto di arrivo della vertenza sui beni viene rimesso in discussione, poiché dal

⁸²² *Ibidem*, p. 36.

⁸²³ *Tavolo Governo – Esuli*, cit., p. 6.

venir meno della Jugoslavia scaturisce il problema della successione degli Stati nei trattati, a maggior ragione nel caso in analisi a causa dell'onere dell'indennizzo⁸²⁴. Una prima criticità ha riguardato la scelta, da parte dell'Italia, se accettare la Croazia e la Slovenia come legittimi Stati successori della RFSJ. Oltre a ciò, entrambi i Paesi hanno optato per un mutamento del regime economico, con importanti ripercussioni sulla vicenda dei beni degli esuli: infatti, l'abbandono della proprietà sociale in favore di un modello dominicale che ammette la proprietà privata modifica i presupposti giuridici del negoziato, legittimando l'Italia a rivendicare formalmente la restituzione dei beni basata sul titolo originario⁸²⁵.

La dichiarazione di indipendenza di Croazia e Slovenia, avvenuta il 25 giugno 1991, segnava l'inizio della disgregazione jugoslava e coglieva l'Italia impreparata⁸²⁶, come testimoniato dal suo iniziale appoggio alla causa dell'unità della Jugoslavia, per timore di ripercussioni negative sulla stabilità europea, mediante la «diplomazia euro-ottimistica» del Ministro degli Esteri De Michelis, che attribuiva un ruolo centrale alla Comunità europea nel scongiurare la crisi⁸²⁷. Un simile obiettivo veniva perseguito, a livello comunitario, attraverso una serie di strumenti, tra i quali il c.d. piano Carrington, sulla creazione di uno Stato confederale con repubbliche indipendenti e confini inviolabili⁸²⁸, l'accordo Brioni (luglio 1991), sulla sospensione per tre mesi delle conseguenze delle dichiarazioni d'indipendenza⁸²⁹ e la Commissione Badinter, costituita nell'agosto nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea e incaricata di

⁸²⁴ DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1993, p. 77.

⁸²⁵ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 411.

⁸²⁶ FERRARIS, L., *op. cit.*, p. 446.

⁸²⁷ DASSÙ, M., *Perché l'Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, p. 221. In particolare, tra i cinque interessi che spingevano l'Italia ad appoggiare una Jugoslavia unificata rientrava anche il fatto che una sua dissoluzione avrebbe scisso la minoranza italiana in Istria in due Stati distinti, rischiando così di rimettere in discussione i trattati finora conclusi non solo per la questione dei beni degli esuli, ma anche per la tutela delle minoranze.

⁸²⁸ ROMANO, S., *op. cit.*, p. 151.

⁸²⁹ FERRARIS, L., *op. cit.*, p. 447.

valutare l'ammissibilità delle richieste croata e slovena di riconoscimento da parte della Comunità europea⁸³⁰. A livello nazionale, invece, il quadro era più frastagliato: da un lato, il Governo adottava una linea ufficiale di rinvio del riconoscimento dei due nuovi Stati, dall'altro si affermavano con maggiore forza posizioni favorevoli al riconoscimento di Slovenia e Croazia, tra le quali gli ambienti cattolici e le regioni settentrionali⁸³¹. Tuttavia, ben presto il sostegno alla causa dell'unità si manifestava come un «errore di calcolo politico», alla luce dell'inevitabile riconoscimento dei due nuovi Paesi da parte degli Stati occidentali, dei quali la Germania ha fatto da apripista⁸³². Per questo motivo, già dal luglio 1991 si assisteva sullo scenario italiano ad una inversione di tendenza, a favore del riconoscimento di Slovenia e Croazia e giustificata anche dall'esigenza di consolidare la riappacificazione dei rapporti tra Stati confinanti⁸³³.

Pertanto, anche l'Italia aderiva al riconoscimento di Croazia e Slovenia da parte della Comunità europea del gennaio 1992. Tuttavia,

⁸³⁰ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, p. 29. Come precisato in SCISO, E., *op. cit.*, p. 90, la Commissione Badinter rappresentava una commissione arbitrale ad hoc chiamata, tra l'altro, a valutare l'applicabilità dell'art. 34 della Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati. Questa commissione era composta da cinque Presidenti delle Corti costituzionali e presieduta dal francese Badinter.

⁸³¹ *Ibidem*, pp. 26-27.

⁸³² CARACCILO, L., *Che cosa cerca la Germania in Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, p. 126. Il riconoscimento tedesco avveniva già il 23 dicembre 1991, anticipando e al contempo sollecitando quello della Comunità europea del 15 gennaio 1992.

⁸³³ FERRARIS, L., *op. cit.*, p. 447. Al mutamento della politica ufficiale di governo contribuivano, sul piano interno, le pressioni degli ambienti vaticani, di un numero significativo di esponenti della Democrazia Cristiana e del Friuli Venezia Giulia, che riteneva di poter gestire meglio i propri interessi economici attraverso le relazioni bilaterali con i due Paesi. Altrettanto rilevante era anche l'influenza esterna della Germania. Inoltre, secondo DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione*, cit., p. 80, vi sarebbe poi una serie di leggi ed atti assunti tra il 1991 e il 1992 che dimostrerebbero «una presa di coscienza» dell'impossibilità di impedire la secessione, con la conseguente necessità di conformarsi all'imminente evoluzione dei fatti e tutelare la minoranza italiana in Croazia e Slovenia. Tra queste vi erano, ad esempio, le risoluzioni della Camera dei Deputati del 23 ottobre 1991, n. 6-00191, proposta dall'on. Quercini e n. 6-00193, proposta dall'on. Gitti, la legge del 23-12-1991, n. 423, *Disposizioni a favore dei cittadini jugoslavi appartenenti alla minoranza italiana* e la legge del 26-02-1992, n. 212, *Collaborazione con i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale*.

questa scelta sollevava dei dubbi sulla validità del Trattato di Osimo, che riassumeva rilevanza con riferimento a due ordini di problemi: lo sviluppo sul pagamento dell'indennizzo per i beni degli esuli e la tutela della minoranza italiana, minacciata dalla divisione dell'Istria in due Stati distinti⁸³⁴. Per quanto concerne il primo aspetto, nello scenario politico interno si andavano affermando due atteggiamenti distinti. Da un lato, gli esuli ritenevano che il riconoscimento dei due Paesi ledesse le loro rivendicazioni, a tal punto che nelle regioni nordorientali riassumevano rilevanza delle posizioni revisioniste e, con esse, anche il movimento di denuncia del Trattato di Osimo, nato già nel 1976⁸³⁵. Quest'ultimo, apportava due argomentazioni a sostegno della propria tesi: innanzitutto, era venuta meno l'unità della minoranza italiana, per cui era necessario ritenere decaduto l'accordo⁸³⁶. In secondo luogo, con lo smembramento della Jugoslavia, questa perdeva la funzione di contenimento dell'influenza sovietica nell'area balcanica, perciò per l'Italia risultava superfluo mantenere buoni rapporti di vicinato con un Paese che non soddisfaceva un preciso obiettivo strategico⁸³⁷. A conferma dell'attività del movimento e dell'importanza del tema degli esuli, si ricorda il progetto di legge del 1990 dell'on. Camber dallo slogan provocatorio «ricompriamoci l'Istria», strutturato in tre articoli, con cui si ambiva a quantificare il valore attuale dei beni perduti, ammettere la possibilità di riacquistarli e ottenere il riconoscimento per gli esuli di un diritto di prelazione su questi⁸³⁸.

⁸³⁴ GRECO, E., *Alla riscoperta della frontiera orientale*, cit., p. 179. Con il nuovo confine tra Slovenia e Croazia, posto sul fiume Dragogna, la minoranza italiana in Slovenia ammontava a circa 3.000 persone, mentre più consistente era quella residente in Croazia, di oltre 22.000 persone. Nel proseguo dell'analisi, anche se non mancheranno brevi riferimenti al secondo problema, verrà data priorità al tema dei beni degli esuli, essendo l'oggetto di questo elaborato.

⁸³⁵ DASSÙ, M., *op. cit.*, p. 226.

⁸³⁶ DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione*, cit., p. 84. L'art. 8 del Trattato di Osimo sanciva il divieto di modificare le «unità amministrative fondamentali» della zona B del TLT.

⁸³⁷ GRECO, E., *Alla riscoperta della frontiera orientale*, cit., p. 184.

⁸³⁸ MANZIN, M., *Spine di confine: beni abbandonati e contenzioso Italia - Slovenia 1991-1997*, Trieste, 1997, pp. 1-2. Ci si riferisce qui al progetto di legge del 25-07-1990, n. 4491, *Acquisto dei beni abbandonati dai cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia dopo il 1945*, poi non approvato.

Diametralmente opposta era, invece, la posizione del Governo, deciso a tutelare i propri interessi ma senza evitare lo scontro. Per questo motivo, nel settembre 1991 viene elaborata la «formula dell'oltre Osimo», locuzione con la quale De Michelis ipotizzava la possibilità di riaprire i negoziati con i due Paesi sull'omonimo trattato, al fine di approfondire in chiave risolutiva le questioni pendenti⁸³⁹. Il concetto dell'oltre Osimo può essere interpretato, a posteriori, come il preludio di quello che sarebbe diventato il fulcro della politica italiana nei confronti dei due Stati neo indipendenti: la rinegoziazione del Trattato di Osimo. Tale linea politica seguiva un doppio binario, volto a confermare gli obblighi già assunti con i precedenti accordi e, al contempo, ad adattare le disposizioni alla nuova situazione politica venutasi a creare con la scomparsa della sovranità jugoslava sui territori oggetto delle varie intese, in particolare con riferimento, nuovamente, alla tutela del gruppo etnico italiano e alla risoluzione della questione dei beni degli esuli⁸⁴⁰. In una simile impostazione, vi era comunque qualche traccia di revisionismo ma, a differenza di quello proposto dalle forze politiche rappresentanti degli esuli, non era finalizzato a far valere le proprie rivendicazioni da una posizione di forza, bensì ad un dialogo “pacifico” e costruttivo, in ottica di una concertazione di intenti. Come avrebbe puntualizzato, più avanti, il nuovo Ministro degli Esteri Scotti «non si tratta di rinegoziare nel senso tecnico della parola, si tratta piuttosto di affrontare il problema del subentro dei nuovi Stati agli accordi che a suo tempo furono sottoscritti da Belgrado, con tutte quelle modifiche che la nuova situazione comporta»⁸⁴¹.

Volendo individuare un momento di inizio della rinegoziazione, questo può essere indentificato nell'atto (interno) di riconoscimento della Croazia e della Slovenia, ovvero la risoluzione n. 6-00193 della Camera

⁸³⁹ FERRARIS, L., *op. cit.*, p. 448. La formula è emersa durante il discorso del Ministro alla Camera dei Deputati, nella seduta del 2 settembre 1991, con riferimento alla volontà di «andare oltre il trattato di Osimo, senza metterlo in discussione, opponendosi ad ogni ipotesi di rivendicazione territoriale».

⁸⁴⁰ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 36.

⁸⁴¹ MANZIN, M., *op. cit.*, p. 6.

dei Deputati del 23 ottobre 1991. Questa impegnava il Governo, in conformità del principio del riconoscimento delle frontiere sancito con gli Accordi di Helsinki (1975), a prendere atto dell'indipendenza dei due Paesi e a valutare gli aggiornamenti necessari agli accordi bilaterali conclusi con l'ormai ex Jugoslavia⁸⁴². Malgrado le dichiarazioni di principio, legate all'affermazione sull'oltre Osimo e alla risoluzione dell'ottobre 1991, l'attività di revisione dell'accordo cominciava solo tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993, con l'istituzione, da parte del Ministero degli Affari Esteri, della Commissione mista per il riesame e l'applicazione del Trattato di Osimo⁸⁴³. Per porre in essere la rinegoziazione, era possibile adottare due strategie: una di netta rottura, con la denuncia del Trattato di Osimo per la violazione dell'art. 8 (strategia che incarna la posizione degli esuli) oppure optare per una linea più «cauta e continuista», alla luce dei danni che sarebbero derivati da un atto così drastico come la denuncia, in termini di alleanze internazionali e di rapporti di buon vicinato⁸⁴⁴. La scelta del Governo ricadeva sulla seconda ipotesi, sviluppandola a livello di diritto sia interno che internazionale. Sotto il primo profilo, gli esuli avrebbero potuto rivalersi su eventuali norme inerenti la riparazione di illeciti compiuti dal precedente regime comunista (norme, per esempio, di denazionalizzazione e privatizzazione). Per quanto concerne, invece, il diritto internazionale, lo Stato italiano era legittimato a pretendere l'adempimento degli obblighi, in particolare l'impegno alla corresponsione dell'indennizzo, assunti con i precedenti accordi, considerandoli quindi ancora validi⁸⁴⁵.

⁸⁴² *Ibidem*, p. 13.

⁸⁴³ SCISO, E., *op. cit.*, p. 92.

⁸⁴⁴ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 33.

⁸⁴⁵ LUPONE, A., *op. cit.*, pp. 78-79. Con riferimento al piano del diritto internazionale, l'autrice precisa che l'Italia avrebbe anche potuto rinunciare a far valere il diritto all'indennizzo degli esuli, ma una simile decisione avrebbe comportato l'assunzione dell'obbligo di risarcirli in capo all'Italia stessa. Infatti, era da escludere l'ipotesi di non pagare alcun indennizzo agli esuli perché ciò era qualificabile come una scelta «arbitraria e sproporzionata rispetto al dovere dei cittadini di sopportare con lo Stato (secondo il principio della giustizia distributiva) le conseguenze di eventi gravi, quali guerre o catastrofi naturali». Per quanto riguarda, invece, i trattati bilaterali, MANZIN,

Partendo dalla rinegoziazione del Trattato di Osimo dal punto di vista del diritto interno, dopo la dichiarazione di indipendenza entrambi i Paesi avevano deciso di prendere le distanze dal precedente regime dominicale della RFSJ, abbandonando il modello della proprietà sociale in favore di uno che riconoscesse la proprietà privata, come sancito anche a livello costituzionale⁸⁴⁶. Un aspetto essenziale del passaggio al nuovo modello comprendeva delle norme di liberalizzazione e denazionalizzazione, che le associazioni degli esuli ed il Governo italiano intendevano sfruttare al fine di recuperare i beni sottratti durante il regime comunista⁸⁴⁷. Tuttavia, in generale la questione della riparazione degli atti illeciti dei regimi comunisti nei Paesi dell'Europa centro-orientale risulta particolarmente complicata poiché «l'esigenza di ristabilire la situazione di diritto violata in passato si contrappone spesso con quella di tutelare le posizioni giuridiche validamente acquisite nel frattempo da altri, con la conseguenza che, nella prospettiva attuale, il buon esito della pretesa restitutoria non può non dipendere pure dalla sostenibilità sociale di essa»⁸⁴⁸. Nel caso della Slovenia e della Croazia, la questione si poneva in termini differenti, poiché la problematicità delle norme di denazionalizzazione, o meglio di «desocializzazione», derivava dal loro carattere discriminatorio ai danni degli esuli⁸⁴⁹.

Con riferimento alla Slovenia, il 29 luglio 1991 veniva approvata la legge di denazionalizzazione, che ammetteva la restituzione in natura dei

M., *op. cit.*, p. 4, riporta che nel luglio 1992 la Farnesina riceveva una serie di note verbali sul subentro della Slovenia a 50 accordi bilaterali conclusi dalla ex Jugoslavia. In questa lista, erano compresi tutti i trattati illustrati nel precedente paragrafo sulla vicenda dei beni degli esuli. Da parte croata, invece, manca una vera e propria dichiarazione di successione ai trattati bilaterali, ma la continuità del rispetto degli obblighi assunti è garantita da una comunicazione informale del 9 ottobre 1991, quindi precedente al riconoscimento internazionale.

⁸⁴⁶ POGGESCHI, G., *op. cit.*, pp. 418-419. La Costituzione della Repubblica di Slovenia del 23 dicembre 1991 riconosce il diritto alla proprietà privata ed alla successione (art. 33) e pone una riserva di legge sulle modalità di acquisto della proprietà, al fine di assicurarne la funzione sociale (art. 67). Analogamente, la Costituzione della Repubblica di Croazia del 22 dicembre 1990 afferma all'art. 48 che «è garantito il diritto di proprietà. La proprietà comporta obblighi. I titolari del diritto di proprietà ed i titolari del relativo diritto di possesso contribuiscono al benessere comune».

⁸⁴⁷ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 35.

⁸⁴⁸ LUPONE, A., *op. cit.*, pp. 74-75.

⁸⁴⁹ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 435.

beni nazionalizzati oppure il trasferimento di un bene di pari valore, di una somma di denaro o di titoli di credito (art. 2). Tuttavia, veniva posta come ulteriore condizione il requisito della cittadinanza, poiché l'art. 9 della legge precisava che il diritto dell'art. 2 era limitato a coloro che «al momento della nazionalizzazione del loro patrimonio, erano cittadini jugoslavi»: di conseguenza gli esuli, avendo goduto del diritto di opzione, restavano esclusi dal processo di denazionalizzazione⁸⁵⁰. Però, l'art. 9 della legge del 1991 veniva sottoposto al sindacato della Corte costituzionale slovena che, con una sentenza del 30 settembre 1998, lo dichiarava incostituzionale perché contrario all'art. 63 della Costituzione slovena, sul divieto di discriminazione in base alla nazionalità. Quindi, la disposizione veniva modificata estendendo l'applicazione della norma anche ai cittadini di quei Paesi, che avevano concluso con la Slovenia accordi internazionali per la tutela reciproca delle minoranze, come di fatto era accaduto con l'Italia. Malgrado la modifica legislativa apportata, gli esuli espropriati durante il regime titino restavano impossibilitati a beneficiare della legge di denazionalizzazione perché l'art. 10 della legge escludeva dagli aventi diritto alla restituzione e alla riparazione le «persone fisiche che hanno percepito o *avevano diritto di percepire* un indennizzo per la sottrazione del patrimonio, da parte di uno stato straniero»⁸⁵¹.

Anche la Croazia si dotava, nel 1996, di una propria legge di denazionalizzazione, che prevedeva la restituzione del bene, la sua sostituzione o la corresponsione dell'indennizzo⁸⁵². La norma, però, risultava ancor più restrittiva rispetto a quella slovena, poiché destinata solo alle persone fisiche in possesso della cittadinanza croata il giorno dell'entrata in vigore della legge stessa (art. 9). Pertanto, era destinata alla stessa sorte, ovvero la sottoposizione al giudizio della Corte

⁸⁵⁰ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *op. cit.* Legge del 29-07-1991, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia, n. 27/91.

⁸⁵¹ LUPONE, A., *op. cit.*, p. 92, cors. agg. Sentenza della Corte costituzionale slovena del 30-09-1998, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia del 14-10-1998, n. U.I. 326/98.

⁸⁵² POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 427. Legge (croata) del 17-10-1996, n. 892, *Legge sulla denazionalizzazione dei beni confiscati durante il periodo comunista jugoslavo*.

costituzionale croata, la quale sanciva nel 1999 l'incostituzionalità di alcune disposizioni, incluso l'art. 9, perché discriminatorio secondo il criterio della nazionalità e incompatibile con la «pariteticità nazionale» garantita dall'art. 3 della Costituzione croata⁸⁵³. Tuttavia, la legge restava valida fino all'approvazione di una nuova norma sostitutiva, che veniva varata nell'aprile 2002 e che continuava a presentare alcuni elementi di ambiguità: infatti, la disposizione dichiarata incostituzionale era sostituita da una che escludeva dagli aventi diritto i cittadini di uno Stato che avesse già regolato la questione indennitaria mediante trattati internazionali (art. 2). Pertanto, anche nel caso croato, malgrado l'intervento "antidiscriminatorio" della Corte costituzionale, gli esuli non riuscivano ad ottenere un diritto certo all'indennizzo o alla restituzione dei beni⁸⁵⁴.

Risulta, invece, più complessa la rinegoziazione di Osimo dal punto di vista del diritto internazionale, poiché si interseca con il processo di associazione all'Unione Europea.

4.3.1 Il risvolto internazionale della rinegoziazione di Osimo

Per quanto concerne la gestione dei trattati sui beni degli esuli, entrambi i Paesi già dal 1992 avevano manifestato la volontà di successione alla quasi totalità dei trattati sottoscritti dalla RFSJ, incluso il Trattato di Osimo (1975) e il conseguente Accordo di Roma (1983)⁸⁵⁵. Tuttavia, al momento del riconoscimento di Croazia e Slovenia da parte

⁸⁵³ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *op. cit.* Sentenza della Corte costituzionale croata del 21-04-1999, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Croazia del 23-04-1999, n. U.I. 673/1996.

⁸⁵⁴ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 428. Legge (croata) del 05-07-2002, n. 80, *Modifiche aggiunte alla legge sull'indennizzo del patrimonio tolto durante il periodo del regime comunista jugoslavo*.

⁸⁵⁵ SCISO, E., *op. cit.*, p. 91. Tra gli accordi esclusi dalla notifica di successione croata vi è la Convenzione di Vienna del 1983 sulla successione degli Stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato. Più "selettiva", invece, era la notifica slovena. Un aspetto comune ad entrambi gli Stati era che, per le Convenzioni del Consiglio d'Europa, alla notifica di successione veniva preferito un atto di adesione.

dell'UE, erano state versate solo le prime due quote della somma totale dell'indennizzo. Di conseguenza il Governo italiano, vista l'incertezza sul completamento del pagamento, si mostrava disponibile ad accogliere anche provvedimenti alternativi e sostitutivi dell'indennizzo, come per esempio l'accesso su base paritaria dei cittadini italiani esuli al mercato immobiliare⁸⁵⁶. Perciò, per assicurare che gli obblighi, in particolare quelli di carattere economico, contenuti nei trattati venissero effettivamente adempiuti, il Governo italiano decideva di sfruttare il processo di associazione di Croazia e Slovenia all'UE come mezzo di pressione, condizionando il proprio parere favorevole sul loro ingresso alla risoluzione della questione dei beni⁸⁵⁷. Alla scelta italiana contribuivano, a loro volta, anche le condizioni poste dall'UE stessa ai fini dell'associazione: tra queste, vi erano il rispetto dell'inviolabilità delle frontiere, l'adozione di garanzie a tutela dei vari gruppi etnici, l'osservanza di una serie di obblighi assunti in materia di disarmo, non proliferazione e sicurezza regionale e l'impegno alla risoluzione mediante arbitrato delle controversie risultanti della successione tra Stati⁸⁵⁸.

Inoltre, il problema della restituzione o dell'indennizzo dei beni sottratti nel corso dei regimi comunisti ormai decaduti era un tema comune a molti Paesi dell'Europa Orientale che, dopo l'implosione dell'Unione Sovietica e il venir meno della zona d'influenza alla quale erano sottoposti, chiedevano di entrare nell'UE: in senso analogo, pretese simili venivano fatte valere da Austria e Germania nei confronti della Repubblica Ceca e della Polonia⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., pp. 43-44.

⁸⁵⁷ DASSÙ, M., *op. cit.*, p. 226.

⁸⁵⁸ CONETTI, G., *op. cit.*, pp. 51-52.

⁸⁵⁹ TOTH, L., *Il macigno dei beni confiscati*, in *Il coordinamento adriatico*, 2002, p. 2. Le rivendicazioni in tema di restituzione dei beni si riferiscono all'annessione delle province orientali della Germania alla Polonia, alla Repubblica Ceca e anche all'ex Unione Sovietica come conseguenza della sconfitta tedesca nella Seconda guerra mondiale, che ha comportato il trasferimento di circa 13 milioni di persone di etnia tedesca. Inoltre, anche il Liechtenstein si era inizialmente opposto alla firma dell'Accordo per l'ampliamento dello Spazio economico europeo, con il quale sarebbero stati ammessi all'UE dieci nuovi Paesi il 1 maggio 2004, a causa del

Prima di procedere all'analisi delle tappe dell'influenza italiana sul processo di associazione all'UE, è opportuno fare una precisazione. Infatti, le relazioni bilaterali che l'Italia intratteneva con Slovenia e Croazia assumevano caratteri distinti: con la Croazia, l'Italia prediligeva un rapporto più cauto ed attendista, anche perché l'interesse della Croazia per l'integrazione europea è emersa più tardi, soltanto dopo che, con la sottoscrizione degli Accordi di Dayton (novembre 1995), Zagabria si svincolava completamente dal coinvolgimento nella guerra in Bosnia Erzegovina⁸⁶⁰. Invece, i rapporti con la Slovenia risultavano particolarmente "aspri" e scontroso, anche se più intensi e proficui, a causa di una certa rigidità negoziale slovena. La Slovenia, infatti, considerava conclusa la questione dei beni con la soluzione definitiva dell'Accordo di Roma (1983), a prescindere dall'affettivo pagamento della somma totale dovuta; inoltre, temeva che il negoziato potesse determinare un'ingerenza esterna nel proprio ordinamento nazionale e, infine, mal sopportava il condizionamento posto dall'Italia alla sua ammissione all'UE⁸⁶¹. Da parte italiana, non era stata ben vista l'opposizione della Slovenia alla stipula del Memorandum d'intesa tra Croazia, Italia e Slovenia sulla protezione della minoranza italiana in Croazia e Slovenia (15 gennaio 1992), un'intesa che era stata pensata come trilaterale, ma che alla fine veniva sottoscritta solo da Italia e Croazia⁸⁶².

I negoziati con la Slovenia, condotti sempre nel quadro del processo di associazione dall'UE, risultavano più critici di quelli con la Croazia perché Lubiana osteggiava fortemente entrambi gli obiettivi perseguiti dall'Italia. Quest'ultima, infatti, sperava che gli esuli potessero riprendere

contenzioso sui cc.dd. decreti Benes, attinenti all'espulsione dalla Repubblica Ceca di 3 milioni di tedeschi ed ungheresi nel secondo dopoguerra, perché ritenuti responsabili dello smembramento della Cecoslovacchia da parte di Hitler. Secondo il parere del Liechtenstein, infatti, i decreti avrebbero arrecato pregiudizio anche ai propri cittadini. Per approfondire questo secondo esempio, si rimanda a BERNITZ, U.; FROWEIN, A.; LORD KINGSLAND, Q. C., *Parere giuridico relativo ai decreti Benes e all'adesione della Repubblica Ceca all'Unione Europea*, 2002, reperibile on line.

⁸⁶⁰ CONETTI, G., *op. cit.*, p. 55.

⁸⁶¹ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 44.

⁸⁶² CONETTI, G., *op. cit.*, p. 53.

possesso dei beni sottratti, ma la Slovenia non era disposta a considerare una soluzione definitiva diversa dal risarcimento pecuniario perché temeva che, ammettendo l'ipotesi del recupero dei beni da parte degli optanti, avesse inizio una sorta di «colonizzazione» della fascia costiera, lungo la quale si concentravano le proprietà appartenute agli esuli. Allo stesso tempo, la Slovenia si opponeva anche all'accesso paritario di cittadini stranieri al mercato immobiliare, per timore di «svendere la patria»⁸⁶³.

Su questi presupposti, venivano avviati una serie di incontri con i quali Lubiana tentava di superare il rifiuto italiano alla sua ammissione nell'UE, mentre l'Italia mirava a delle aperture quanto più vantaggiose possibili sul tema dei beni degli esuli. Il primo di essi aveva luogo nel febbraio 1992 a Vencò, sul confine goriziano e fissava due principi guida che avrebbero caratterizzato l'intera rinegoziazione di Osimo: l'intangibilità delle frontiere e la costituzione di una commissione mista per illustrare gli aspetti demografici e la distribuzione etnica dei territori coinvolti⁸⁶⁴. A questo faceva seguito l'incontro sul lago di Bled (26 agosto 1993), durante il quale il nuovo Ministro degli Esteri Andreatta palesava la volontà di influenzare la conclusione dell'accordo di associazione all'UE con il tema dei beni degli esuli e, di risposta, Peterle lamentava l'insufficiente tutela della minoranza slovena in Italia⁸⁶⁵. Iniziava, in questo modo, un dialogo tra sordi che veniva aggravato dai difficili contesti interni e che non poteva che sfociare in un ulteriore

⁸⁶³ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 44.

⁸⁶⁴ MANZIN, M., *op. cit.*, pp. 16-17. I negoziatori incaricati di rappresentare l'Italia erano l'amb. Sergio Berliguer, incaricato speciale per la rinegoziazione del Trattato di Osimo, il Ministro degli Esteri Colombo e l'amb. Italiano a Lubiana Fabio Cristiani. La "squadra" slovena era, invece, composta dal Ministro degli Esteri Peterle, il consigliere del governo Toš e il Presidente della Commissione per gli Accordi di Udine Pelikan.

⁸⁶⁵ *Ibidem*, p. 22. Nel richiedere il rientro in possesso delle proprietà degli esuli in cambio del voto italiano favorevole all'ammissione all'UE, Andreatta precisava che «l'adesione all'Europa sotto qualunque forma richiede la libera circolazione dei beni, che contrasta con le leggi (come quella slovena) che individuano nella nazionalità un requisito per diventare proprietari». Si ricorda, inoltre, che la scelta di creare un nesso tra l'associazione slovena all'UE e la restituzione dei beni agli esuli veniva palesata soltanto dopo la sottoscrizione del Protocollo sulla cooperazione economica tra l'UE e la Slovenia (5 aprile 1943) e il suo ingresso nel Consiglio d'Europa (12 maggio 1993).

irrigidimento, con il netto rifiuto sloveno di restituire i beni agli optanti e l'impegno a pagare 30 milioni di dollari, pari al 25% della somma ancora dovuta all'Italia a titolo di indennizzo (in base ad una stima, tra l'altro, elaborata senza aver prima consultato la Croazia)⁸⁶⁶. La replica dell'Italia si poneva come una vera e propria prova di forza, in quanto nel maggio 1994 arrivava, per voce del nuovo Ministro degli Esteri Martino, il (primo) veto sull'avvio dei negoziati per l'associazione slovena all'UE, alla luce del mancato adeguamento agli standard comunitari in materia di acquisto della proprietà immobiliare⁸⁶⁷.

Per uno spiraglio di concertazione, bisognava attendere l'autunno del 1994, quando ad Aquileia Peterle annunciava la volontà del Governo di modificare la legge costituzionale in modo da consentire l'acquisto di immobili anche agli stranieri. Inoltre, nella Dichiarazione di Aquileia (10 ottobre 1994), Lubiana annunciava formalmente l'impegno a valutare l'ipotesi di restituire agli esuli i beni in libera disponibilità, non ancora alienati dalle autorità pubbliche⁸⁶⁸. Questo documento, che segnava l'effettiva esistenza di una trattativa, veniva però quasi subito smentito dal Governo sloveno, che contestava il mandato negoziale di Peterle e, a fronte di una simile reazione, l'Italia ricorreva nuovamente all'uso del

⁸⁶⁶ *Ibidem*, pp. 24-26. Nel marzo 1994, sia l'Italia che la Slovenia vivevano delle crisi interne. Nel caso dell'Italia, veniva costituito il primo governo dopo il processo noto come "Tangentopoli", ma il nuovo governo Berlusconi assumeva, nei confronti di Lubiana, una linea più dura ed oltranzista. La Slovenia, invece, era riuscita per poco a scongiurare il colpo di Stato a seguito della destituzione del Ministro della Difesa Janša (sostituito con Kacin), accusato di essere il mandante dell'uccisione di un altro dipendente dello stesso Ministero, vicino alla vecchia classe dirigente comunista. Quanto alle rispettive "quote" di indennizzo, nel 1992 Croazia e Jugoslavia avevano previsto con un accordo bilaterale non riconosciuto dall'Italia, che dei 94 milioni di dollari ancora da corrispondere, la Slovenia ne pagasse 58 milioni e la Croazia 35.

⁸⁶⁷ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 44. In occasione del primo veto, il Governo italiano aveva tentato di ottenere anche delle concessioni sulla restituzione dei beni, ma questa seconda motivazione non era supportata dagli altri Paesi quanto la prima, perché aveva una natura prettamente bilaterale. La *vexata quaestio* dei beni veniva, quindi, affrontata nuovamente qualche mese dopo, in un incontro a latere della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea tenutasi a Parigi, senza che vi fosse però alcun progresso poiché ognuno rimaneva arroccato sulle proprie posizioni intransigenti.

⁸⁶⁸ LUPONE, A., *op. cit.*, p. 86. La Dichiarazione di Aquileia conteneva, inoltre, importanti progressi in materia di tutela delle minoranze ma è bene ricordare che non era un atto vincolante, ma più una dichiarazione di intenti.

veto per impedire l'avvio dei negoziati (novembre 1994), potendo contare tuttavia su un minor appoggio dei partner europei, sempre più favorevoli all'ingresso nell'UE della Slovenia ⁸⁶⁹. L'*impasse* dell'opposizione italiana veniva definitivamente superata solo su iniziativa spagnola con il c.d. compromesso Solana (31 agosto 1995). Questo prevedeva che, contemporaneamente all'accordo di associazione all'UE, la Slovenia si sarebbe formalmente impegnata ad aprire il mercato immobiliare a tutti i cittadini europei, entro quattro anni dall'entrata in vigore dell'accordo. Inoltre, avrebbe istituito un regime differenziato, con diritto di prelazione per coloro che avevano risieduto almeno tre anni nei territori attualmente sloveni ed avevano subito misure ablativo in ragione della proprietà sociale; quest'ultima disposizione era chiaramente pensata a vantaggio degli esuli⁸⁷⁰. In questo modo, con il lodo Solana veniva inaugurato un nuovo clima di dialogo e cooperazione tra i due Paesi, che rendeva possibile anche la firma dell'Accordo di associazione (10 giugno 1996)⁸⁷¹. Tuttavia, il limite di una simile soluzione, risiedeva nel fatto che riguardava esclusivamente l'accesso al mercato immobiliare, implicando cioè l'*acquisto* gli immobili, ma non vi era alcun riferimento all'ipotesi di *restituzione* dei beni, rinviata alla «indispensabile negoziazione tra le parti»⁸⁷².

Infatti, nonostante quest'ultima raccomandazione, l'impegno assunto dalla Slovenia in materia di restituzione falliva a causa del rifiuto italiano di accettare l'indennizzo versato. La Slovenia aveva richiesto all'Italia di indicare entro il settembre 1994 le modalità di pagamento dell'indennizzo, ma non avendo ricevuto alcuna risposta entro la scadenza fissata, aveva depositato su un conto della Dresnerbank in Lussemburgo 56 milioni di dollari, che l'Italia però aveva deciso di non

⁸⁶⁹ GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 46. In particolare, erano a favore dell'ingresso della Slovenia la Germania e l'Austria, entrata a sua volta nell'UE il 1 gennaio 1995. Inoltre, anche gli Stati Uniti appoggiavano la causa per il ruolo che la Slovenia avrebbe potuto avere nella Nato.

⁸⁷⁰ *Ibidem*, p. 47.

⁸⁷¹ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 425.

⁸⁷² BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 33.

prelevare fino al raggiungimento dell'intera quota restante. La *ratio* di questa scelta, fortemente voluta dagli esuli, è che, non avendo riconosciuto l'accordo bilaterale di divisione del debito tra Croazia e Slovenia, l'Italia pretendeva l'intera somma perché, se avesse accettato una quota inferiore (come, appunto, quella slovena), avrebbe perso il diritto ad ulteriori indennizzi, rinunciando di fatto alla parte mancante dei 94 milioni di dollari. Inoltre, lo stato delle finanze croate ed il PIL nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi limitrofi e membri dell'ex Jugoslavia lasciavano presagire che la Croazia non avrebbe adempiuto l'obbligo di indennizzo per la sua quota e queste previsioni si rivelavano corrette, poiché venivano pagate solo le prime due annualità⁸⁷³. Nonostante queste difficoltà, la Slovenia diventava membro dell'UE il 1 maggio 1994. Diversa era, invece, la sorte della Croazia, che lo sarebbe diventata solo dal 1 luglio 2013. L'Italia decideva di gestire in modo differente i rapporti con la Croazia nel quadro del suo processo di associazione all'UE per due motivi: innanzitutto, la Commissione Badinter aveva espresso nel gennaio 1992 alcune riserve sulle norme costituzionali croate sulla tutela delle minoranze, che dovevano essere quindi implementate. Inoltre, i partner europei non erano più disposti ad accettare, dopo l'esempio della Slovenia, l'eccessivo condizionamento italiano dei negoziati di associazione con la questione dei beni, considerando che il ricorso ripetuto al veto da parte dell'Italia aveva seriamente rischiato di determinare uno stallo delle trattative di ampliamento dell'UE⁸⁷⁴.

In conclusione, nonostante il timore iniziale di un mancato rinnovo degli impegni assunti con i trattati abbia indotto l'Italia ad appoggiare la causa dell'unità jugoslava, l'indipendenza di Croazia e Slovenia è stata vista come un'opportunità per rinnovare tali impegni ed adattarli alle mutate circostanze, ipotizzando soluzioni alternative all'indennizzo, come la restituzione, anche solo parziale, dei beni agli esuli o il riconoscimento a loro vantaggio di un diritto di prelazione sul mercato

⁸⁷³ SOSIC, T.; PAPA, C., *op. cit.*, p. 53.

⁸⁷⁴ CONETTI, G., *op. cit.*, p. 52.

immobiliare nazionale. Tuttavia, i due Stati “debitori” erano decisi fin da subito a rifiutare queste possibilità, come dimostra l’accordo bilaterale sulla “divisione in quote” dei 94 milioni di dollari ancora da pagare. Inoltre, si è rivelato vano il tentativo italiano di subordinare l’ingresso sloveno all’UE alla risoluzione del problema degli esuli. Infatti, l’impegno assunto con il compromesso Solana alla prosecuzione delle trattative sul tema è naufragato con il pagamento, da parte di Lubiana, di una quota dell’indennizzo in base ad un accordo non riconosciuto dall’Italia e senza fornire alcun tipo di garanzia circa la corresponsione della somma rimanente da parte della Croazia, che riversava tra l’altro in condizioni economiche sfavorevoli. Anche a livello interno, le due leggi di desocializzazione, pensate come discriminatorie, dimostrano la volontà di “lavarsi dall’onta” degli errori commessi dal regime titino, senza assumere, però, gli ingenti oneri finanziari annessi. Inoltre, malgrado l’intervento delle rispettive Corti costituzionali, gli esuli restavano di fatto esclusi dai benefici delle suddette norme. Pertanto, ad oggi, l’indennizzo dovuto all’Italia in base all’Accordo di Roma non è stato *interamente* corrisposto e, di conseguenza, gli optanti espropriati non hanno ricevuto la piena compensazione per il pregiudizio subito. Appare quindi legittimo ritenere che le notifiche di successione agli accordi bilaterali conclusi tra Italia ed ex Jugoslavia, esclusivamente con riferimento alla questione dell’indennizzo e dei beni degli esuli, abbiano un carattere prettamente formale, mentre di fatto i due Stati successori si sentano svincolati dagli obblighi ad essi connessi.

4.4 Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo: il caso *Defilippi c. Italia*

Dalla rinegoziazione di Osimo, considerata sia dal punto di vista del diritto interno che di quello internazionale, risultava evidente l’inadempimento dell’Accordo di Roma del 1983 circa la corresponsione dell’indennizzo (artt. 2-3 dell’Accordo). Ciò aveva luogo malgrado

l'avvenuta successione di Croazia e Slovenia nei trattati conclusi dalla Jugoslavia⁸⁷⁵. Perciò, le speranze degli esuli di ottenere un indennizzo per i beni perduti, che si avvicinasse al loro valore integrale, venivano convogliate verso il Governo italiano.

Questo, infatti, per dare applicazione concreta ai trattati conclusi con la Jugoslavia tra gli anni Cinquanta ed Ottanta, aveva adottato una serie di norme che riconoscevano agli esuli un'indennità, stabilendone anche l'ammontare, partendo dal valore del bene al 1938 e poi moltiplicandolo in base a differenti coefficienti di rivalutazione. Tuttavia, gli esuli che ottenevano effettivamente un indennizzo in base a queste leggi non esaurivano il loro diritto ad un'ulteriore compensazione, in quanto lo Stato italiano si riservava la possibilità di aumentare tali coefficienti nella misura in cui la RFSJ avesse effettivamente pagato una somma maggiore⁸⁷⁶. In particolare, dopo la "soluzione definitiva" raggiunta con gli Accordi di Osimo (1975) e Roma (1983), nel 1985 veniva promulgata una nuova legge, che prevedeva il pagamento di un indennizzo stimato *tendenzialmente* in base al valore economico del bene al 1938 e versato «a saldo definitivo di ogni ulteriore pretesa e diritto» (artt. 5 e 8)⁸⁷⁷. Con l'adozione di simili norme, il legislatore si allontanava dal ristoro integrale, che la stessa Cassazione aveva riconosciuto agli esuli con la

⁸⁷⁵ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *op. cit.*

⁸⁷⁶ Per le leggi interne in materia di indennizzo degli esuli tra gli anni '50 e '60, si rimanda a quanto già detto nel par. 4.2.

⁸⁷⁷ Si tratta della legge del 05-04-1985, n. 135, *Disposizioni sulla corresponsione di indennizzi a cittadini e imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero*, che andava ad abrogare alcuni articoli (1, 2, 4, 5, 11) della precedente legge del n. 16 del 1980. In particolare, l'art. 1 della legge del 1980 ammetteva la possibilità di ricevere delle integrazioni rispetto alle somme già ricevute. Per quanto concerne la legge del 1985, per i beni confiscati prima del 1 gennaio 1950, il valore del bene al 1938 veniva moltiplicato per 100, mentre per le perdite posteriori alla data indicata, il parametro di valutazione era il valore commerciale del bene al momento dell'ablazione, con coefficiente di rivalutazione di 1,90 (art.5). Per i beni nell'ex zona B, invece, si utilizzava il valore del bene al 1938, con coefficiente di 200 (art.8). Si ricorda, però, che la maggior parte delle nazionalizzazioni erano avvenute prima della data indicata. Inoltre, dall'ammontare risultante dai due articoli della legge del 1985 andavano naturalmente detratte le somme già ricevute in passato. Quanto previsto dalla norma del 1985 veniva in seguito confermato dalla legge del 29-01-1994, n. 98, *Interpretazioni autentiche e norme procedurali relative alla legge 5 aprile 1985, n. 135, recante: "Disposizioni sulla corresponsione di indennizzi a cittadini ed imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero"*.

sentenza n. 1549 del 1970; piuttosto, l'indennizzo accordato agli esuli risultava determinato in base alla disponibilità delle finanze pubbliche ed in conformità i principi di solidarietà sociale⁸⁷⁸. Si trattava, quindi, di una soluzione poco "appagante" e quasi inaccettabile per gli aventi diritto, considerato che veniva valutata in base ad un valore economico non attualizzato, tale da configurare la somma come irrisoria. Inoltre, con la suddetta legge, veniva preclusa la possibilità degli esuli di rivendicare un'ulteriore compensazione ed il mancato pagamento della somma totale dell'indennizzo dovuto da Croazia e Slovenia all'Italia escludeva anche la possibilità, seppur molto remota, di una "spontanea" iniziativa dello Stato nel senso di un aumento degli indennizzi.

Su pressione delle associazioni degli esuli, si giungeva infine alla legge del 2001, che costituisce la disciplina più recente in materia dei beni confiscati dalla Jugoslavia. Con questa norma, veniva concesso un ulteriore indennizzo, sempre valutato in base al valore del 1938 e con coefficienti di maggiorazione inversamente proporzionali al valore del bene⁸⁷⁹. Malgrado la nuova normativa, restava aperto il problema dell'inadeguatezza della riparazione. Infatti, dai progetti di legge presentati tra il 2008 ed il 2011 risulta che, anche con la più recente norma del 2001, veniva accordata agli esuli una somma pari a un sessantesimo del valore venale del bene, per giungere in caso di valori più alti, anche ad un ottantesimo del valore stesso. Oltre a ciò, è stato anche messo in discussione il metodo di calcolo del valore dei beni al 1938, stimato dieci anni dopo l'ablazione dei beni, quando si trovavano già in uno stato di degrado, con conseguente svalutazione del loro prezzo⁸⁸⁰.

⁸⁷⁸ DE VERGOTTINI, G., *I beni abbandonati*, cit.

⁸⁷⁹ Ci si riferisce qui alla legge del 29-03-2001, n. 137, *Disposizioni in materia di indennizzi a cittadini e imprese operanti in territori della ex Jugoslavia, già soggetti alla sovranità italiana*. L'allegato A della legge prevedeva un coefficiente massimo di 350 per i valori inferiori a 100.000 lire e uno minimo di 10 per i valori superiori a 5 milioni di lire.

⁸⁸⁰ Questo è quanto emerge dal disegno di legge del 03-02-2011, n. 2550, *Disposizioni concernenti interventi di indennizzo per i cittadini gli enti e le imprese italiane per i beni, diritti ed interessi perduti nel territorio dell'ex Jugoslavia*, p. 4 e 6, su iniziativa

Alla luce dell'impossibilità concreta di ottenere una maggiorazione degli importi indennitari, gli esuli hanno deciso, attraverso le rispettive associazioni di rappresentanza, di convenire in giudizio il Governo italiano, lamentando il mancato pagamento sia di un risarcimento per il danno non patrimoniale subito dagli esuli, sia di un indennizzo, pari al valore venale attualizzato, dei beni di proprietà degli esuli ceduti alla RFSJ a seguito del Trattato di Parigi del 1947 (e dei successivi accordi internazionali, fino all'Accordo di Roma del 1947). Il Tribunale di Trieste, con la sentenza del 28 settembre 2009, ha esaminato il ricorso nel merito e lo ha rigettato, enfatizzando l'ampio potere discrezionale che spetta al legislatore nell'individuazione dell'ammontare dell'indennizzo, tenendo in considerazione anche i valori di solidarietà e giustizia sociale, alla base del modello proprietario assunto dall'ordinamento italiano⁸⁸¹. Inoltre, il giudice ha escluso la responsabilità dello Stato italiano del pagamento di un indennizzo integrale per una misura ablativa posta in essere da uno Stato terzo, ovvero la Jugoslavia. La sentenza del Tribunale di Trieste è stata, quindi, impugnata dinanzi alla Corte d'Appello di Trieste, che ha confermato la decisione assunta in primo grado di giudizio⁸⁸². Una simile scelta è stata argomentata richiamando la legge n. 137 del 2001, con la quale venne accordato un *ulteriore* indennizzo agli

del senatore Pittoni. La questione dell'irrisorietà dell'indennità riconosciuta agli esuli era un tema già precedentemente evidenziato, attraverso molteplici atti. Tra essi rientra il disegno di legge del 18-01-2006, n. 6273, *Riordino della disciplina in materia di indennizzi a cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti ed interessi nei territori della ex-Jugoslavia già soggetti alla sovranità italiana*, presentato alla Camera dei Deputati dall'allora Ministro degli Affari Esteri Fini; il disegno di legge del 09-02-2009, n. 2170, *Disposizioni per il riconoscimento di un ulteriore indennizzo ai soggetti titolari di beni, diritti e interessi nei territori ceduti all'ex Federazione Jugoslava*, su iniziativa del deputato Di Biagio; il disegno di legge del 10-02-2009, n. 1374, *Disposizioni sul risarcimento dovuto a cittadini, enti ed imprese italiani per beni, diritti ed interessi perduti nel territorio dell'ex Jugoslavia*, su iniziativa del senatore Pittoni; infine, il disegno di legge del 10-02-2009, n. 2182, *Norme per l'indennizzo in favore dei cittadini italiani titolari di beni, diritti e interessi abbandonati nei territori ceduti all'ex Jugoslavia*, su iniziativa del deputato Donadi.

⁸⁸¹ Sentenza del Tribunale di Trieste del 28-09-2009. In questo ricorso, i ricorrenti sono costituiti da un gruppo di eredi di esuli istriani, giuliani e dalmati, mentre i controricorrenti sono rappresentati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁸⁸² Sentenza della Corte d'Appello di Trieste, 23-12-2011, n. 826.

esuli, rispetto a quanto previsto con la legge del 1985 e assodato nel 1994. Secondo il giudice, infatti, la disposizione del 2001 dimostrerebbe la volontà di andare incontro alle richieste “al rialzo” degli esuli, malgrado la legge del 1985 fosse stata concepita come risoluzione definitiva della questione indennitaria. Inoltre, i ricorrenti non hanno fornito elementi a sufficienza, tali da comprovare concretamente l’inidoneità, sotto l’aspetto quantitativo, delle somme risarcitorie fissate dalla legge. Così, il ricorso è stato nuovamente rigettato anche dalla Corte d’Appello di Trieste.

Pertanto, nel 2013 la vertenza è stata demandata alla Suprema Corte di Cassazione, che si è espressa dopo aver ascoltato le quattro motivazioni dei ricorrenti in via principale e quelle dei controricorrenti⁸⁸³. Per quanto attiene al primo punto di vista, la prima accusa rivolta al Governo italiano è stata quella di violazione e falsa applicazione dell’Accordo di Belgrado del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975, che avevano permesso di sacrificare i beni degli esuli per pagare le riparazioni di guerra, in contraddizione con l’art. 79, comma 6, lettera *f* del Trattato di Parigi del 1947. Ciò sarebbe avvenuto, poi, senza garantire ai soggetti pregiudicati quell’indennizzo «forfettario [ma] equo ed accettabile» garantito dall’art. 4 del Trattato di Osimo. Di conseguenza, secondo i ricorrenti risulta violato anche l’art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, a causa della corresponsione di una riparazione «in misura irrisoria e ridicola a distanza di quaranta o talora cinquanta anni dalla perdita». La terza accusa consiste, invece, nella responsabilità del Governo per atto illecito, rappresentato dalla privazione del diritto di proprietà degli esuli, garantito dalla Costituzione italiana ed utilizzato per estinguere un debito, al quale avrebbe dovuto contribuire la popolazione intera. Infine, vi sarebbe anche la violazione dell’art. 2059 del codice civile, dovuto all’assenza di un risarcimento per il danno morale derivante dall’illecito commesso dal Governo italiano⁸⁸⁴.

⁸⁸³ Sentenza della Corte di Cassazione, 25-03-2014, n. 8055.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, p. 6.

Ad eccezione del terzo motivo, gli altri sono stati considerati infondati: riguardo al primo, la Cassazione ha richiamato il singolare meccanismo posto in essere con l'Accordo di Belgrado del 1954, in base al quale veniva versato un unico indennizzo dalla Jugoslavia all'Italia, ponderato in base ai debiti di guerra e che sarebbe stato in seguito suddiviso dal Governo italiano e pagato ai singoli individui espropriati, come confermato dalle numerose leggi interne in materia. Con riferimento, invece, all'indennizzo stabilito con il Trattato di Osimo, la Cassazione ha riconosciuto in capo agli esuli espropriati un diritto soggettivo all'indennizzo⁸⁸⁵, ma ha anche precisato che quest'ultimo non ha natura risarcitoria di un illecito compiuto dall'Italia e deve ispirarsi piuttosto ai criteri di solidarietà sociale. Per questi motivi, è stato negato che la disciplina interna sulla compensazione dovuta costituisca il fondamento giuridico per «un indennizzo pieno, ancorato al valore venale attualizzato di quei beni, o [per] un risarcimento del danno, anche di natura non patrimoniale»⁸⁸⁶. Di conseguenza, sono venute meno anche la seconda e la quarta accusa, per cui l'indennizzo è stato ritenuto dalla Cassazione «ragionevolmente in rapporto con il valore del bene», usando una terminologia propria della giurisprudenza di Strasburgo e, per il danno morale, i ricorrenti sono stati *implicitamente* invitati a presentare eventuale ricorso non contro l'Italia, in quanto Stato terzo non direttamente responsabile, bensì contro Slovenia e Croazia, in qualità di successori dello Stato che ha posto in essere l'illecito. Infine, quanto al terzo motivo, la Cassazione ha ritenuto che i ricorrenti non avessero espletato l'onere della prova, per dimostrare la responsabilità italiana⁸⁸⁷. Sulla base di tali argomentazioni, la Cassazione ha rigettato il ricorso principale, determinando così l'esperimento dei ricorsi interni da parte delle associazioni degli esuli.

Alla luce della decisione della Cassazione, le associazioni hanno ritenuto opportuno adire la Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine di

⁸⁸⁵ Questo orientamento conferma quanto già stabilito dalle sentenze della Corte di Cassazione, 18-09-1970, n. 1549 e 18-11-1997, n. 11436.

⁸⁸⁶ Sentenza della Corte di Cassazione, 25-03-2014, n. 8055, p. 9.

⁸⁸⁷ *Ibidem*, p. 10.

ottenere una compensazione superiore a quella già pervenuta, in modo che riflettesse il valore reale dei beni, nonché un risarcimento del danno per il mancato godimento dei beni degli esuli, in violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU. Si tratta di un'ipotesi effettivamente percorribile, poiché due sono le condizioni di ricevibilità dei ricorsi, previste dall'art. 35 della CEDU, applicabili a prescindere dal carattere statale o individuale del ricorso. La prima richiede che il ricorrente abbia già esaurito tutti i gradi interni di giudizio, mentre la seconda fissa a sei mesi dall'ultima sentenza definitiva interna il termine entro il quale agire⁸⁸⁸. Mentre la prima condizione risultava già soddisfatta, la seconda implicava l'obbligo di agire entro il 25 settembre 2014. Accanto ai due requisiti di natura "procedurale", i ricorsi individuali devono soddisfarne anche altri di natura più "formale", ovvero non devono essere anonimi, né manifestamente infondati, né basati su prove false. Inoltre, non sono ammessi ricorsi identici a quelli già giudicati dalla Corte di Strasburgo o da altri tribunali internazionali né quelli incompatibili con le norme della CEDU e dei suoi protocolli⁸⁸⁹. A questo punto, però, si poneva il problema se continuare ad agire contro l'Italia oppure se convenire in giudizio la Croazia e la Slovenia, che nel frattempo avevano ratificato la CEDU rispettivamente nel 1997 e 1994⁸⁹⁰. Quest'ultima opzione è stata scartata in quanto, a seguito delle sentenze delle rispettive Corti costituzionali sulle leggi di denazionalizzazione slovena (1991) e croata (1996), erano venute meno le clausole che vincolavano il godimento del diritto alla restituzione dei beni ai requisiti di cittadinanza o residenza; perciò, risultava difficile dimostrare di aver subito un trattamento discriminatorio, sebbene altre disposizioni delle stesse leggi lasciavano esclusi gli esuli⁸⁹¹.

⁸⁸⁸ VILLANI, U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012, p. 76.

⁸⁸⁹ *Ibidem*, p. 77.

⁸⁹⁰ La Slovenia ha firmato la CEDU il 14-05-1993 e ratificato il 28-06-1994, mentre la Croazia l'ha firmata il 06-11-1996 e ratificata il 05-11-1997.

⁸⁹¹ Si ricordano, a tale proposito, l'art. 10 della legge di denazionalizzazione slovena e l'art. 2 della legge di denazionalizzazione croata.

Di conseguenza, nel settembre 2015 le associazioni degli esuli hanno deciso di adire la Corte di Strasburgo contro l'Italia con il caso *Defilippi c. Italia*, lamentando la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1⁸⁹². In particolare, si riteneva che gli indennizzi fino a quel momento corrisposti agli esuli per i beni sottratti durante il regime titino nella RSFJ non avessero garantito il giusto equilibrio tra il sacrificio imposto (agli esuli) ed il fine perseguito (l'estinzione dei debiti bellici), poiché quest'indennizzo non è né equo né ragionevole ed è stato corrisposto in ritardo rispetto al momento dell'ablazione subita. Tuttavia, il ricorso è stato dichiarato irricevibile dalla Corte di Strasburgo in composizione di giudice unico (nello specifico, Mirjana Lazarova Trajkovska), in quanto non soddisfa le condizioni di ricevibilità dell'art. 35 della CEDU; inoltre, non sono fornite ulteriori delucidazioni sul motivo del rigetto. Oltre a ciò, la sentenza di rigetto precisa che con questa decisione, definitiva in base all'art. 27 della CEDU, non sono ammessi ulteriori ricorsi in funzione di "appello" alla Grande Camera della Corte⁸⁹³.

Con questa decisione della Corte di Strasburgo, si sono esaurite le possibilità degli esuli di veder riconosciuto il diritto ad ottenere dall'Italia un indennizzo superiore e più conforme al valore reale dei beni perduti, che includesse un risarcimento per i danni sia patrimoniali che non patrimoniali. Infatti, la scelta di convenire in giudizio l'Italia, anziché gli altri due Stati, è da ricondursi all'impegno assunto da questa, a partire dall'Accordo di Belgrado del 1954 e confermato con l'Accordo di Roma del 1983, a ricevere in un'unica soluzione l'indennizzo dovuto singolarmente agli esuli. A questo punto, risulta interessante considerare il caso *Defilippi c. Italia* alla luce di precedenti sentenze degli organi di Strasburgo in materia di restituzione o risarcimento di beni confiscati dai Paesi a guida comunista nel secondo dopoguerra.

⁸⁹² Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-01-2015, ricorso n. 66080/14, *Defilippi e altri c. Italia*. Questa sentenza non è stata pubblicata, si ringrazia per la gentile concessione l'avvocato Gian Paolo Sardos Albertini.

⁸⁹³ VILLANI, U., *op. cit.*, p. 80. Il rinvio "in appello" alla Grande Camera è disciplinato dall'art. 43 della CEDU e riservato ai casi in cui sorgano dubbi sull'interpretazione della CEDU e dei suoi protocolli, mentre viene escluso come strumento di riesame di una sentenza, come nel caso in analisi.

4.4.1 Precedenti giuridici possibili ed impossibili

Con l'implosione dell'Unione Sovietica, molti Paesi dell'Europa centro-orientale sottoposti, in passato, all'influenza sovietica hanno dovuto affrontare il passaggio ad un'economia di mercato, con il conseguente riconoscimento della proprietà privata. Ciò ha comportato la promulgazione di numerose leggi di privatizzazione o denazionalizzazione, con le quali venivano "svincolati" un ampio numero di beni precedentemente confiscati, al fine di restituirli ai proprietari originari o, se impossibile, di corrispondere loro un risarcimento⁸⁹⁴. Considerando che dopo l'indipendenza questi Stati hanno anche ratificato la CEDU ed il Protocollo n. 1, gli organi di Strasburgo si sono trovati a dover fronteggiare un'ingente serie di ricorsi, da parte di ricorrenti che lamentavano la violazione del diritto di proprietà, perché non riuscivano ad ottenere la restituzione dei propri beni o ritenevano insoddisfacente l'indennizzo proposto⁸⁹⁵. Pertanto, lo scopo di questo paragrafo è quello di valutare se, tra i casi sottoposti alla giurisprudenza di Strasburgo con lo stesso "background storico" del caso *Defilippi c. Italia*, ci siano alcune sentenze che possono essere utilizzate dagli esuli come possibili precedenti giuridici e quali, invece, siano da escludere in quanto

⁸⁹⁴ KARADJOVA, M., *Property restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses*, in *Review of Central and East European Law*, 2004, pp. 332-333. A titolo di esempio, oltre alle già note leggi di denazionalizzazione slovena e croata, si ricordano la legge ungherese, 26-06-1991, n. 25, *Risarcimento parziale per i danni provocati dallo Stato alla proprietà dei cittadini* e la legge rumena, 08-02-2001, n. 10, *Proprietà nazionalizzate nel periodo 1945-1989*. Come precisato in MADDALENA, M. L., *L'espropriazione per pubblica utilità in Europa, alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: esperienze nazionali a confronto*, in *Giustizia Amministrativa*, 2014, p. 15, reperibile on line, normative simili sono state adottate anche da Polonia, Bulgaria, Albania, Lituania, Macedonia e Montenegro, mentre non hanno provveduto a regolare i beni nazionalizzati Azerbaijan, Bosnia Erzegovina e Georgia.

⁸⁹⁵ GROSS, A. M., *Reinforcing the New Democracies: The European Convention on Human Rights and the Former Communist Countries – a Study of the Case Law*, in *European Journal of International Law*, 1996, p. 89. Tra gli Stati dell'Est Europa soggetti a regimi comunisti che hanno ratificato la CEDU ed il Protocollo n. 1 dopo il 1989 rientrano l'Ungheria (05-11-1992), la Bulgaria (07-09-1992), la Lituania (20-06-1995), la Polonia (19-01-1993), la Romania (20-06-1994), la Repubblica Ceca e la Slovacchia (01-01-1993).

precedenti “impossibili”; con quest’ultimo termine si intendono sia quelli non adattabili al caso di specie perché attinenti a fattispecie distinte, malgrado le similitudini, oppure quelli che, analogamente al ricorso degli esuli, sono stati rigettati, in base ad una serie di motivi. In questo modo, si cercherà anche di ipotizzare le ragioni del rigetto.

Partendo dai precedenti “impossibili”, gli organi di Strasburgo tendono a dichiarare irricevibili i ricorsi in materia di restituzione o risarcimento di beni sottratti durante i regimi comunisti con due motivazioni. La prima è l’incompetenza *ratione temporis* della Corte, che subentra o quando non è stato rispettato il termine di 6 mesi per la presentazione del ricorso ⁸⁹⁶ oppure, più frequentemente, quando l’ablazione della proprietà è stata posta in essere da uno Stato, prima che questo ratificasse la CEDU⁸⁹⁷. A tale proposito, le argomentazioni fornite da Strasburgo nel caso *Brezny c. Slovacchia* sembrano potersi adattare al caso *Defilippi c. Italia*⁸⁹⁸. Infatti, la Commissione ha rigettato il ricorso per incompetenza *ratione temporis*, poiché le confische ai danni dei ricorrenti erano avvenute prima del 1 gennaio 1993, data in cui la CEDU è entrata in vigore in Slovacchia. Inoltre, è stato richiamata la natura

⁸⁹⁶ *Ibidem*, p. 90.

⁸⁹⁷ PETTITI, C., *Sur la restitution des biens confisqués pendant la période communiste*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2004, p. 393. Ne sono un esempio la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 03-12-2002, ricorso n. 30324/96, *Smoleanu c. Romania*; la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 04-03-2003, ricorso n. 40057/98, *De Fours Walderode c. Repubblica Ceca*; la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 13-01-1997, ricorsi n. 23209/94 e 27313/95, *Timar c. Ungheria*. Alle stesse conclusioni si è giunti con la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 06-03-2003, ricorso n. 41510/98, *Jasiuniene c. Lituania* e con la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 07-11-2002, ricorso n. 61237/00, *Acimovic c. Croazia*.

⁸⁹⁸ MANCINI, M., *Restituzione e principio di non discriminazione dinanzi al Comitato dei diritti dell’uomo e alla Commissione europea dei diritti dell’uomo: il caso della ex Cecoslovacchia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1999, p. 237. Ci si riferisce qui alla sentenza *Defilippi c. Italia*, cit. e alla sentenza della Commissione europea dei diritti dell’uomo, 04-03-1996, ricorso n. 23131/93, *Ladislav e Aurel Brezny c. Slovacchia*. Quest’ultimo concerne il caso di due cittadini slovacchi ma residenti rispettivamente in Svizzera ed Australia, i quali non avevano diritto alla restituzione dei beni loro confiscati, in base alla legge cecoslovacca del 21-02-1991, n. 87, perché non rispettavano il requisito della residenza permanente nel Paese. Per questo motivo, i ricorrenti accusavano la Slovacchia della violazione, in combinato disposto, dell’art. 1 del Protocollo n. 1 e dell’art. 14 della CEDU.

istantanea della privazione della proprietà, come atto che avviene in un determinato momento, al quale bisogna fare riferimento, a prescindere da eventuali effetti duraturi⁸⁹⁹. Piuttosto, la Commissione si è limitata a valutare il processo condotto dai tribunali interni per la restituzione dei beni che, a differenza della confisca in sé, rientrava nella sua competenza temporale perché è terminato dopo il 1 gennaio 1993. A tale riguardo, la Commissione ha ricordato che l'onere della prova dell'esistenza del diritto di proprietà ricade sui ricorrenti, che in questo caso non hanno provveduto a fornirne le prove. Oltre a ciò, la nozione autonoma di "bene" come inteso dall'art. 1 del Protocollo n. 1 comprende sì anche beni non direttamente in posseduti al momento del ricorso, come per esempio quelli sui quali vi è un'aspettativa legittima, ma non i beni il cui diritto di proprietà non è stato oggetto di esercizio effettivo per lungo tempo. Pertanto, vista l'impossibilità di individuare un diritto di proprietà in capo ai ricorrenti, l'art. 1 del Protocollo n. 1 risultava inapplicabile⁹⁰⁰.

Analogamente, anche il caso degli esuli potrebbe essere escluso dalla competenza temporale per gli atti di esproprio in sé, avvenuti prima dell'entrata in vigore della CEDU. Tuttavia, la questione è differente in termini di rivendicazioni, poiché i ricorrenti chiedono non la restituzione dei beni, quanto la corresponsione di un indennizzo che rifletta il valore economico delle proprietà perdute. Parimenti, nella sentenza n. 8055 della Cassazione non vi è alcun riferimento all'eventuale documentazione fornita dalle associazioni degli esuli per dimostrare l'inadeguatezza dell'ammontare proposto dalle leggi interne e ciò può far dedurre che simili prove non siano state effettivamente consegnate. Per di più, anche in questo caso sarebbe dubbia l'applicazione del concetto di "bene", proprio a causa del mancato esercizio di proprietà sui beni. Invece, un discorso diverso potrebbe essere fatto valere con riferimento all'onere della prova della titolarità della proprietà sui beni: come si è

⁸⁹⁹ *Ibidem*, p. 238. Nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-09-2004, ricorso n. 44912/98, *Kopecky c. Slovacchia*, par. 35, il concetto di espropriazione come atto istantaneo è stato ulteriormente sviluppato, sostenendo che questo non produce una situazione di continua violazione di un diritto.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, p. 239.

visto, si è spesso trattato di ablazioni illecite, usate anche come vere e proprie ritorsioni politiche. Di conseguenza, non è facile reperire gli atti che lo dimostrino.

Il secondo elemento in base al quale gli organi di Strasburgo hanno rigettato i casi inerenti la restituzione o il risarcimento dei beni confiscati nei Paesi dell'Europa centro-orientale concerne il fatto che l'art. 1 del Protocollo n. 1 non implica il diritto alla restituzione dei beni, ma solo un implicito obbligo ad indennizzare il soggetto che subisce una privazione della proprietà⁹⁰¹. Sulla scelta dello strumento riparatorio, però, viene riconosciuta una certa discrezionalità allo Stato, anche se la giurisprudenza di Strasburgo suggerisce (ma non impone) di far prevalere, ove possibile, la soluzione della *restitutio in integrum*⁹⁰².

Per terminare la panoramica sui precedenti "impossibili" è necessario menzionare il caso *Broniowski c. Polonia*, non solo per il simile contesto storico dal quale ha origine il ricorso, ma soprattutto perché gli esuli, nel presentare ricorso contro il Governo italiano vi avevano espressamente fatto riferimento come precedente. Infatti, con la sentenza sul caso polacco la Corte includeva il ricorso nella propria competenza temporale poiché il diritto al risarcimento del ricorrente era stato sì posto in essere prima dell'entrata in vigore della CEDU in Polonia, ma non era ancora stato soddisfatto (e pertanto era ancora valido) al momento della sua ratifica. Inoltre, la Corte accusava la Polonia di violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per non aver rispettato

⁹⁰¹ KUTI, C., *Post-communist Property Reparations: Fulfilling the Promises of the Rule of Law?*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2007, p. 175. La giurisprudenza sulla negazione del diritto alla restituzione dei beni è ampia e comprende la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-01-2000, ricorso n. 33752/96, *Rucińska c. Polonia*, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-1996, ricorso n. 23063/93, *Jan Jonas c. Repubblica Ceca* e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-05-1994, ricorso n. 23318/94, *Gebłusek c. Ungheria*.

⁹⁰² KARADJOVA, M., *op. cit.*, p. 336. Secondo l'interpretazione dell'autrice nella scelta dei Paesi dell'Europa centro-orientale tra restituire o risarcire i beni hanno influito fattori di carattere economico e storico-politico. Infatti, i Paesi intenzionati a marcare una netta rottura con il precedente regime avrebbero optato per la restituzione dei beni; al contrario, quelli che davano priorità allo sviluppo economico del libero mercato e quindi agli investimenti stranieri nel Paese, avrebbero preferito la compensazione pecuniaria.

il principio di proporzionalità nella corresponsione dell'indennizzo, aggravato dal ritardo nel pagamento della somma⁹⁰³. Tuttavia, con la sentenza n. 8055 la Cassazione ha negato esplicitamente il parallelismo tra i due ricorsi, ritenendo che «gli accordi presi tra la Polonia e le Repubbliche Sovietiche sono stati presi da due Stati vittoriosi e non tra uno Stato vincitore della guerra ed uno sconfitto, come nel caso in esame»⁹⁰⁴.

Tuttavia, in altre decisioni, gli organi di Strasburgo hanno attribuito rilevanza a fattori diversi, accogliendo così le richieste dei ricorrenti e giungendo ad obbligare lo Stato convenuto alla restituzione dei beni o al pagamento di un indennizzo. Sulla base di questi elementi, tali sentenze possono costituire, con i dovuti “aggiustamenti”, dei possibili precedenti per il caso dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati. Il primo di questi elementi è la natura illecita delle nazionalizzazioni e delle confische poste in essere dai regimi comunisti, essendo state usate, tra l'altro, anche come pene accessorie a sanzioni penali, prive di garanzie per l'imputato. Secondo la giurisprudenza di Strasburgo, una privazione illegittima implica la “sopravvivenza” dell'originale diritto di proprietà (privata) in capo ai singoli soggetti⁹⁰⁵. Considerato che una simile misura viola il principio di legalità, di fondamentale importanza per l'intera CEDU, in caso di espropriazione di fatto il risarcimento dovuto non può subire sensibili riduzioni, ammesse invece in altre circostanze nel limite del “giusto equilibrio”⁹⁰⁶.

La Corte di Strasburgo ha ribadito questo orientamento giurisprudenziale con varie sentenze. Nel caso *Hirschhon c. Romania*, il Paese convenuto è stato condannato a dare esecuzione alla sentenza definitiva interna, che prevedeva la restituzione al ricorrente di un

⁹⁰³ Ci si riferisce qui alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-06-2004, ricorso n. 31443/96, *Broniowski c. Polonia*. Per un'analisi più dettagliata, si rimanda a quanto già detto al par. 2.4.

⁹⁰⁴ Sentenza della Corte di Cassazione, 25-03-2014, n. 8055, p. 5.

⁹⁰⁵ Ciò è emerso dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-05-1998, ricorso n. 27053/95, *Vasilescu c. Romania*, par. 50.

⁹⁰⁶ KUTI, C., *op. cit.*, p. 178. Sulla possibilità di un indennizzo che si discosti dal valore di mercato del bene, si rinvia a quanto già detto nei parr. 2.3 e 2.3.1.

immobile, acquisito dallo Stato senza valido titolo. Qualora la restituzione non fosse possibile, la Corte obbligava a versare un risarcimento pari al valore di mercato attuale del bene e al mancato guadagno, nonché un risarcimento per eventuali danni non patrimoniali⁹⁰⁷. Altrettanto rilevante è il caso *Manushaqe Puto e altri c. Albania*, con il quale la Corte ha affermato due importanti principi, che potrebbero essere fatti valere anche nel caso degli esuli. Il primo è che il ritardo nella corresponsione dell'indennizzo determina una violazione del combinato disposto degli artt. 6, comma 1 della CEDU e 1 del Protocollo n. 1, poiché impone un sacrificio sproporzionato al soggetto espropriato, la cui causa non viene esaminata «in tempo ragionevole». In secondo luogo, la scarsa disponibilità di risorse economiche non può essere utilizzata come motivo giustificante del ritardo nel pagamento⁹⁰⁸.

Un altro fattore che ha permesso agli organi di Strasburgo di accogliere i ricorsi sui beni confiscati dai regimi comunisti, superando così i limiti imposti dalla competenza *ratione temporis*, è la teoria dell'aspettativa legittima. Questa subentra quando, in base ad una determinata disciplina legislativa o ad una consolidata prassi da parte degli organi giudiziari, i ricorrenti maturano una “fondata” speranza di ottenere la restituzione del bene o eventualmente un risarcimento⁹⁰⁹. Ciò significa che non è sufficiente una mera speranza di restituzione, ma una aspettativa concreta e dotata di una base legale certa⁹¹⁰. In base a questa precisazione e in riferimento al caso degli esuli, si potrebbe ritenere che la loro aspettativa ad un indennizzo più alto e che si avvicini al valore

⁹⁰⁷ SACCUCCI, A., *Restituzione di beni illegittimamente nazionalizzati e immunità dagli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 146. Si tratta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2007, ricorso n. 29294/02, *Hirschhon c. Romania*.

⁹⁰⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-12-2012, ricorsi n. 604/07, 43628/07, 46684/07 e 34770/09, *Manushaqe Puto e altri c. Albania*, par. 93-97.

⁹⁰⁹ KARADJOVA, M., *op. cit.*, p. 336. Per una spiegazione più specifica della teoria, si rimanda a quanto già detto nel par. 1.4.1. La teoria dell'aspettativa legittima, con riferimento a quella alla restituzione o al risarcimento del bene, è stata fatta valere per esempio nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-04-1998, ricorso n. 37912/97, *Gospodinova c. Bulgaria*.

⁹¹⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-03-2005, ricorsi n. 71916/01, 71917/01 e 10260/02, *Maltzan e altri c. Germania*.

venale attualizzato del bene sia legittimamente basata sull'Accordo di Roma (1983), con cui la Jugoslavia aveva assunto l'impegno di versare 110 milioni di dollari. Al mancato adempimento di quest'obbligo corrisponde necessariamente una minor disponibilità, da parte del Governo italiano, a pagare un indennizzo integrale. Inoltre, l'aspettativa degli esuli sarebbe anche alimentata dal riconoscimento, da parte della Cassazione, di un diritto soggettivo all'indennizzo⁹¹¹.

In conclusione, la ricerca di un precedente giuridico non è un'operazione semplice e, nel caso degli esuli, risulta ancor più difficile trovare un precedente "certo", da poter richiamare per ottenere un esito quasi sicuramente favorevole della vertenza, a causa della peculiarità della situazione. Infatti, a differenza degli altri Paesi che hanno sperimentato misure ablativo durante i regimi del secondo dopoguerra, la Jugoslavia, in quanto Stato espropriante, non ha optato per la corresponsione degli indennizzi dovuti individualmente agli esuli, ma è subentrato l'ormai noto meccanismo di "intermediazione" del Governo italiano, che però è unico nel suo genere e non ha precedenti. Inoltre, per quanto concerne l'esclusione di fatto degli esuli dai soggetti che hanno diritto al risarcimento o alla restituzione in base alle leggi croata e slovena di denazionalizzazione, l'intervento in senso "anti discriminatorio" delle Corti costituzionali rende difficile impugnare tali leggi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce della singolarità del caso, risulta più opportuno individuare dei principi e delle teorie, come quella dell'aspettativa legittima, che gli esuli potrebbero tentare di far valere davanti agli organi di Strasburgo. In questo modo, si potrebbe evitare di vedere negata la corrispondenza con una sentenza precedente, come già accaduto con il caso *Broniowski c. Polonia*.

⁹¹¹ Un simile riconoscimento è avvenuto con le sentenze della Cassazione, 18-09-1970, n. 1549 e 25-03-2014, n. 8055.

4.5 Possibili sviluppi futuri della questione

Considerato il rigetto del caso *Defilippi c. Italia* e le difficoltà nell'individuazione di precedenti giuridici difficilmente contestabili da parte degli organi di Strasburgo, agli esuli restano tre vie percorribili al fine di ottenere in tempi celeri, visto il ritardo già accumulato, un indennizzo che sia più conforme al valore del bene.

La prima possibilità riguarda la ripresa del dialogo e della negoziazione sull'ammontare dell'indennizzo direttamente con l'Italia. In particolare, esisterebbe anche una sorta di "canale preferenziale", ovvero il Tavolo di coordinamento Governo - Associazioni Esuli Friulani, Istriani e Dalmati, istituito nel febbraio 2009 nel quadro dei rapporti che il Governo intrattiene con le associazioni rappresentanti degli interessi delle minoranze⁹¹². Infatti, lo scopo di questo strumento è la risoluzione delle problematiche ancora aperte, messe in luce dalle varie associazioni. Tra queste, vi sono ad esempio la questione della compilazione dei documenti (complessa per la parte anagrafica), del patrimonio storico-culturale della minoranza, dei consolati italiani in Istria e Dalmazia e anche dell'indennizzo per i beni perduti⁹¹³. Nonostante la creazione del Tavolo di coordinamento risalga al 2009, esso è rimasto a lungo inattivo e ha ripreso ad operare su impulso della Regione Friuli Venezia Giulia che, nel novembre 2014, ne ha richiesto l'apertura con un comunicato ufficiale alla Presidenza del Consiglio⁹¹⁴. L'istanza è stata accolta dal

⁹¹² Tra i membri del Tavolo di coordinamento tra Governo ed esuli rientrano la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministro per i rapporti con il Parlamento, il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione, dell'università della ricerca, il Ministero per i beni e le attività culturali, l'agenzia del demanio, l'INPS, la Regione Friuli Venezia Giulia, la Federazione delle associazioni degli esuli istriani, fiumani e dalmati, l'Associazione nazionale Venezia Giulia e Dalmazia, l'Associazione delle Comunità istriane, il libero Comune di Fiume in esilio, l'Associazione Dalmati italiani nel mondo – libero Comune di Zara in esilio, l'Unione degli istriani ed il libero Comune di Pola in esilio.

⁹¹³ *Tavolo Governo – Esuli*, cit., p. 1.

⁹¹⁴ La volontà di far riprendere i lavori del Tavolo di coordinamento è stata espressa per la prima volta nei saluti d'indirizzo della Presidentessa della Regione Friuli Venezia

Governo, che ha convocato una riunione per il 12 febbraio 2015: nel corso dell'incontro, però, sono emerse posizioni diverse sulla questione dei beni. Infatti se, da un lato, è stata manifestata la soddisfazione per aver erogato, entro il 2013, tutti gli indennizzi previsti dalla legge n. 137 del 2001, dall'altro non sono mancate le perplessità sia per il persistente inadempimento croato e sloveno del risarcimento stabilito dall'Accordo di Roma del 1983, sia per la mancata restituzione ai legittimi proprietari dei beni in libera disponibilità. Sul punto, si è addirittura giunto ad ipotizzare, in alternativa al pagamento degli indennizzi ai singoli esuli, di corrispondere l'importo dovuto ad una fondazione, costituita dalle varie organizzazioni ed associazioni e finalizzata alla protezione del patrimonio storico-culturale degli esuli, come forma di compensazione indiretta⁹¹⁵.

Un'altra opzione, invece, potrebbe essere il ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro Croazia e Slovenia, per le clausole discriminatorie delle rispettive leggi di denazionalizzazione, lamentando la violazione dell'art. 14 della CEDU, sul divieto di discriminazione e dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Infatti, come già anticipato, anche se tali norme hanno subito delle modifiche a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni sul criterio della cittadinanza, permangono altre clausole che precludono il diritto al risarcimento degli esuli. Si tratta, infatti, di quelle norme che escludono dagli aventi diritto coloro che erano legittimati a ricevere un indennizzo da uno Stato straniero (art. 10 della legge di denazionalizzazione slovena) e i cittadini di Paesi che avevano disciplinato il risarcimento dovuto mediante trattati internazionali (art. 2 della legge di denazionalizzazione croata). Risulta evidente che, facendo riferimento a "trattati internazionali" e a "Stati stranieri", vi sia una discriminazione basata sulla nazionalità, perché gli atti di diritto internazionale subentrano a regolare i rapporti tra uno Stato

Giulia Deborah Serracchiani al convegno "Il confine orientale dal Memorandum di Londra all'allargamento dell'Unione europea: pensieri, azioni ed omissioni nella difesa degli interessi nazionali in Istria", tenutosi a Trieste il 22-11-2014.

⁹¹⁵ *Tavolo Governo – Esuli*, cit., pp. 8-9.

ed i cittadini di un Paese terzo⁹¹⁶. Pertanto, si può ipotizzare una violazione dell'art. 14 della CEDU: quest'ultimo, però, non ha una portata autonoma, ma espleta i suoi effetti solo con riferimento ai diritti e alle libertà tutelate dalla CEDU e dai relativi Protocolli⁹¹⁷. Questa precisazione, inoltre, spiega perché non sia possibile sottoporre all'esame degli organi di Strasburgo le leggi che avevano introdotto il regime di proprietà sociale, per analizzare se fossero discriminatorie, anche perché una simile ipotesi esulerebbe dalla competenza *ratione temporis* di questi organi.

L'analisi deve quindi spostarsi sulle leggi di denazionalizzazione: nonostante siano state adottate prima dell'entrata in vigore della CEDU nei due ordinamenti, rientrano comunque nella competenza temporale della Corte poiché i loro effetti si protraggono nel tempo⁹¹⁸. Pertanto, data l'applicazione non autonoma dell'art. 14 della CEDU, un eventuale ricorso non può essere fondato su una generica violazione del divieto di discriminazione, ma piuttosto sulla discriminazione nel godimento del diritto di proprietà, quindi in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo n. 1; nel caso degli esuli, il godimento dei beni consisterebbe nel diritto ad ottenere la restituzione o un risarcimento equivalente dei beni sottratti. Tuttavia, il requisito della presenza di trattati internazionali, alla base della potenziale violazione dell'art. 14 della CEDU, è stato reso meno vincolante a partire dal 2008 quando, con una sentenza del Tribunale amministrativo di Zagabria, il diritto alla restituzione o al risarcimento dei beni è stato esteso, in base alla legge di denazionalizzazione, all'erede di Zlata Ebenspanger, di origini croate ma residente in Brasile⁹¹⁹. Questa decisione, inoltre, è stata confermata dalla Corte Suprema croata, creando così un precedente con il quale si supera

⁹¹⁶ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *op. cit.*

⁹¹⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-10-2003, ricorso n. 40016/98, *Karner c. Austria*, par. 32.

⁹¹⁸ LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *op. cit.*

⁹¹⁹ DOBROVŠAK, L., *Restitution of the Jewish Property in Croatia*, in *Limes plus*, 2015, p. 73. Si tratta della sentenza del Tribunale amministrativo di Zagabria, 14-02-2008, n. Us-7912/2003. Il ricorrente, figlio della proprietaria, rivendicava la restituzione di un immobile nel centro storico della città e nazionalizzato negli anni Cinquanta.

il discrimine tra cittadini croati e stranieri⁹²⁰. La sentenza rappresenta indubbiamente un progresso dal punto di vista sia giuridico, che politico: sotto il primo aspetto, infatti, l'ordinamento croato ha oltrepassato la precedente impostazione discriminatoria. Sotto il secondo profilo, invece, ha dimostrato di voler effettivamente riparare gli illeciti posti in essere dal precedente regime e, con riferimento ai rapporti bilaterali con l'Italia, è emersa la disponibilità ad una risoluzione della vertenza sui beni degli esuli. Tuttavia, dal punto di vista di questi ultimi, la sentenza presenta un pesante limite, essendo rivolta esclusivamente alle misure ablativo successive al 1950 e lasciando, quindi, esclusi ancora una volta una parte consistente degli optanti. In questa prospettiva, il ricorso agli organi di Strasburgo contro la Slovenia e la Croazia può essere inteso come un impulso ad ampliare simili progressi all'intera "categoria" degli esuli, per porre definitivamente e positivamente fine alla vertenza dei loro beni.

Infine, vi è una terza ipotesi, la più estrema e radicale delle tre, ma che non va esclusa, come dimostra l'attenzione dedicatela da una parte della dottrina. Si tratta, infatti, della possibilità di mettere in dubbio, fino a negare, la legittimità della successione alla Jugoslavia nei trattati di Croazia e Slovenia. Per capire meglio la complessità di quest'ultima opportunità, è necessario iniziare con un breve riferimento alla successione tra Stati. Per quanto concerne i fenomeni di separazione, si parla di "distacco" quando una regione di uno Stato si scinde da questo e forma un nuovo Stato, così che i due Stati coesistono; al contrario, si parla di "smembramento" quando la scissione dallo Stato originale in uno o più nuovi Stati determina la scomparsa del precedente⁹²¹. Di conseguenza, la dissoluzione della Jugoslavia, con la conseguente nascita di sette nuovi Stati (Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia Erzegovina, Kosovo), va classificata come smembramento. Il fattore di discrimine tra le due ipotesi di separazione è costituito dalla

⁹²⁰ Sentenza della Corte Suprema della Repubblica di Croazia, 26-05-2010, n. Uzz-20/08-2.

⁹²¹ SCISO, E., *op. cit.*, p. 71.

continuità del soggetto che esercitava il proprio potere di governo sul territorio nazionale⁹²².

Questo concetto di continuità si riflette anche su uno dei principi che disciplinano la successione degli Stati nei trattati: il principio della *tabula rasa*. In base a questa teoria, un trattato è strettamente connesso alla permanenza dello Stato che lo aveva stipulato, di conseguenza gli obblighi assunti con questi trattati sono inefficaci per il “nuovo” Stato; questo principio viene applicato, soprattutto, ai Paesi sorti dalla decolonizzazione. Una diversa prospettiva, invece, viene assunta dal principio della mobilità delle frontiere, che condiziona l’ampiezza dell’efficacia dei trattati vigenti a quella del territorio del “nuovo” Stato⁹²³. Inoltre, come eccezione a queste due teorie, esiste anche una categoria di trattati cc.dd. localizzabili, la quale validità resta invariata a prescindere dal tipo di fenomeno successorio: tra questi, vi sono i trattati di carattere reale o territoriale, come per esempio quelli di frontiera, quelli che disciplinano l’uso di vie d’acqua, quelli sulla smilitarizzazione dei territori. Anche l’art. 34 della Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati (1978) ha ribadito il principio della continuità dei trattati in caso di smembramento e questa posizione è stata fatta propria anche dalla Croazia e dalla Slovenia che, dopo lo smembramento della Jugoslavia, hanno dichiarato mediante atti più o meno formali di assumere gli obblighi derivanti sia da trattati multilaterali che da quelli bilaterali con l’Italia⁹²⁴. Particolarmente critica risulta la successione slovena, avvenuta tramite notifica di successione (invece quella croata tramite semplice comunicazione) con una dichiarazione unilaterale che, a differenza di quanto avvenuto con l’Austria, non ha implicato la sottoscrizione di un nuovo accordo bilaterale al fine di rinnovare gli obblighi ed adattarli alle diverse circostanze⁹²⁵.

⁹²² Lo stesso criterio viene fatto valere anche per i fenomeni di aggregazione, distinti tra “incorporazione” e “fusione”.

⁹²³ SCISO, E., *op. cit.*, pp. 72-73.

⁹²⁴ *Ibidem*, pp. 91-92.

⁹²⁵ CONETTI, G., *op. cit.*, p. 56.

Di conseguenza, sono emersi una serie di motivi che permettono di negare la validità dei trattati in vigore tra Italia, Slovenia e Croazia, riassumibili nel brocardo latino *rebus sic stantibus*, ma in realtà articolati in più elementi. Tali argomentazioni si riferiscono in particolare al Trattato di Osimo e al successivo Accordo di Roma, ma possono essere pacificamente estesi all'intera trattativa sul futuro dei beni degli esuli, culminante nei due accordi appena menzionati. Innanzitutto, è venuta a mancare la Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia, come soggetto di diritto internazionale, sostituita dai due nuovi Stati. Però, oltre alla forma di governo, sono cambiati anche i valori di riferimento dell'ordinamento: con la fine della guerra fredda e l'implosione dell'Unione Sovietica, gli Stati si liberano dai vincoli ideologici che li legavano a Mosca e iniziano a prediligere principi liberali, fino a riconoscere e tutelare la proprietà privata⁹²⁶. Tuttavia, vi è un altro motivo, ben più importante, che porta a sostenere la nullità dei trattati, ovvero la condizione di inadempimento degli obblighi convenzionali da parte di Croazia e Slovenia. Specificatamente, l'inottemperanza attiene a due clausole. La prima è quella sulla corresponsione della parte restante dell'indennizzo totale per i beni degli esuli, che ammonterebbe a 94 milioni di dollari e dei quali ne sono stati di fatto versati solo 56. La seconda riguarda, invece, l'impegno reciproco a tutelare i gruppi etnici presenti nei tre Paesi coinvolti (art. 8 del Trattato di Osimo), violato con la divisione della minoranza italiana tra Croazia e Slovenia⁹²⁷.

Perciò, questo insieme di fattori ha delineato la possibilità di invocare il radicale mutamento delle circostanze come causa di estinzione del trattato, previsto dall'art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969). Tuttavia, l'art. 62 esclude il richiamo alla clausola *rebus sic stantibus* per far cessare gli effetti di un accordo internazionale che fissa delle frontiere, pertanto risulterebbe più opportuno ispirarsi all'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1978, che afferma che la violazione sostanziale della disposizione di un trattato

⁹²⁶ POGGESCHI, G., *op. cit.*, p. 423.

⁹²⁷ DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione*, cit., p. 86.

bilaterale sia sufficiente per chiederne la sospensione⁹²⁸. Un ulteriore argomento a sostegno della validità del mutamento delle circostanze intende gli Accordi di Osimo come funzionali a mantenere in vita la Jugoslavia, in quanto soggetto che si era impegnato a risolvere la vertenza dei beni come concordato con l'Italia. Perciò, secondo tale interpretazione, la dissoluzione della RFSJ sarebbe una condizione sufficiente a far cessare gli effetti dei trattati, senza tener conto degli altri motivi sopra descritti⁹²⁹.

Qualora il Governo italiano decidesse, da un lato, di negare la legittimità dell'avvenuta successione nei trattati sottoscritti con la Jugoslavia di Slovenia e Croazia e, dall'altro, di farne cessare gli effetti a causa del mutamento delle circostanze, i trattati conclusi fino all'Accordo di Roma (compreso) diventerebbero inapplicabili. Ciò implicherebbe «la piena reviviscenza ed applicazione del principio generale sancito dal Trattato di pace (e riaffermato nel “Memorandum d'Intesa” del 1954) in base al quale [...] i beni appartenenti ai cittadini italiani rimangono in proprietà degli stessi e Croazia e Slovenia non vantano alcun titolo legittimo (neanche quello di imputare pagamenti) in ordine alle situazioni giuridiche *de quo*»⁹³⁰. Inoltre, in questo scenario ipotetico, sarebbe possibile rinegoziare condizioni più vantaggiose per l'Italia ma soprattutto per gli esuli, che includano la riacquisizione fisica o pecuniaria dei beni e che siano codificate in nuovi accordi con Slovenia e Croazia. Sebbene quest'ultima opzione sia potenzialmente possibile, nella realtà è difficile da realizzare e rischia di fallire in principio, considerato che un simile gesto da parte dell'Italia andrebbe a creare, nelle controparti, una predisposizione negativa al compromesso ed inciderebbe in maniera sfavorevole sui rapporti di buon vicinato.

⁹²⁸ *Ibidem*, p. 85.

⁹²⁹ SINAGRA, A., *Profili della posizione italiana rispetto alla ex-Jugoslavia: il Trattato di Osimo*, in PANEBIANCO, M.; ASCOLESE, C.; TAFURI, A., (a cura di), *Dossier ex-Jugoslavia*, Salerno, 1993, p. 187.

⁹³⁰ BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *op. cit.*, p. 37.

Concludendo, la questione dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati ha caratterizzato dal secondo dopoguerra i rapporti bilaterali tra Italia e Jugoslavia, prima e tra Italia, Croazia e Slovenia poi. Nella fase iniziale del negoziato, il Governo italiano ha prediletto la tutela del diritto di proprietà degli esuli, tentando di ottenere un indennizzo che compensasse integralmente la perdita subita. Tuttavia, subordinando il pagamento dei singoli indennizzi alla sua corresponsione da parte dello Stato debitore, il Governo italiano ha assunto un riferimento di base, ovvero il valore che i beni avevano nel 1938 che, malgrado i meccanismi di rivalutazione, non è riuscito a soddisfare lo scopo iniziale, anche perché non considera l'evoluzione dei prezzi sul mercato immobiliare. Inoltre, la questione indennitaria si è necessariamente aggravata con la successione nei trattati di Croazia e Slovenia, che non solo non hanno mantenuto l'impegno di versare integralmente i 94 milioni di dollari che la Jugoslavia non era riuscita a pagare, ma non hanno neanche ritenuto rilevante rivedere le condizioni degli accordi, nonostante il tentativo italiano di farlo attraverso la (fallimentare) rinegoziazione di Osimo.

Lungi dal voler identificare le "vittime" ed i "colpevoli", da un'analisi a posteriori delle trattative si può individuare un unico grande errore nella gestione della vertenza: l'accettazione italiana di quel meccanismo che rende la situazione giuridica degli esuli incomparabile alle altre, cioè di una posizione intermedia del Governo italiano che lo vincolava direttamente agli esuli, ma senza le giuste garanzie da parte della Jugoslavia circa l'effettivo pagamento dell'indennizzo. Ne consegue che gli esuli, "difesi" in un primo momento dall'Italia, si sono trovati a dover agire proprio contro l'Italia stessa, nella speranza di ottenere una compensazione più attinente alla realtà, ma senza giungere al risultato sperato, in nome della funzione sociale attribuita dall'ordinamento alla proprietà e della salvaguardia delle finanze pubbliche. Anche il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto lo stesso esito negativo, perché obiettivamente non soddisfa le condizioni richieste. In questo caso, però, gli organi di Strasburgo hanno trattato la vertenza in esame al pari delle altre fattispecie di restituzione o

risarcimento per beni sottratti durante i vari regimi comunisti del secondo dopoguerra, confermando la tendenza al rigetto di tali casi. Pertanto, eventuali ricorsi futuri con lo stesso fine dovrebbero enfatizzare la peculiarità del caso, dovuta sia al ruolo dell'Italia di "anello di congiuntura", sia alla decisione di far ricadere l'onere del debito interbellico nei confronti della Jugoslavia non sull'intera popolazione, ma solo su una parte minoritaria di essa (gli esuli, appunto). Soltanto rimarcando la singolarità del caso si potrebbe sperare in una decisione favorevole. Ad ogni modo, il diritto alla proprietà e al godimento degli esuli resta è tutt'ora violato, considerato il valore inadeguato dei compensi proposti e ciò è ancor più grave se si pensa che tale diritto ha una triplice garanzia: nella Costituzione italiana (art. 42), in quella croata (art. 48) e in quella slovena (art. 33) ed, infine, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 1 del Protocollo n.1). Allo stato attuale delle cose, l'auspicio è che la questione possa risolversi quanto prima attraverso una delle tre ipotesi sopra descritte. Ciò permetterebbe di rendere meno gravosa la memoria storica di una minoranza rifiutata e discriminata dalla Jugoslavia e accettata con difficoltà da quell'Italia di cui era e si sentiva parte, ma è bene precisare che una soluzione positiva della sorte dei beni «più che [da] un portato di pretese ispirate da rivalsa, potrà venire anch'essa dalla visione dei diritti umani come comune patrimonio della cultura giuridica europea»⁹³¹.

⁹³¹ CONETTI, G., *Che cosa resta di Osimo*, in *Quaderni giuliani di storia*, 2001, p. 227.

CONCLUSIONI

Il percorso di inclusione del diritto di proprietà nelle principali convenzioni a tutela dei diritti umani è stato particolarmente impervio. Infatti, questi atti giuridici sono stati negoziati da molteplici Stati, ognuno dei quali attribuiva importanza a valori differenti all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali e si basava su determinato modello economico. Inoltre, gli stessi Stati avevano già disciplinato il diritto di proprietà nelle varie Costituzioni, assumendo concezioni diverse ed eterogenee. Ne consegue che accordarsi su un'unica formulazione di questo diritto, valido per tutti gli Stati, risultava alquanto difficile, soprattutto perché i differenti concetti di proprietà, emergenti dalle molteplici Leggi fondamentali, erano anche in contrasto tra loro: si pensi, ad esempio, al fatto che non tutti gli ordinamenti riconoscevano la proprietà come diritto fondamentale, pertanto erano ammessi diversi gradi di limitazioni.

Il primo fallimento di queste trattative coinvolge il sistema delle Nazioni Unite perché il diritto di proprietà, previsto dall'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), resta privo di un sistema di controllo del suo rispetto, in quanto escluso sia dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, sia da quello sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966. Una simile decisione deriva dall'impossibilità di superare il timore, condiviso da un gruppo significativo di Paesi, che una disciplina internazionale in materia di proprietà potesse limitare la discrezionalità statale, soprattutto con riferimento alle misure privative, considerando ciò un'ingerenza nella sovranità nazionale. Invece, le trattative condotte in seno al Consiglio d'Europa per la firma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno portato ad un esito differente. Pur riproponendosi la stessa volontà di salvaguardare la discrezionalità statale, soprattutto per quanto riguarda l'indennizzo e la definizione precisa del diritto, si è ritenuto comunque indispensabile salvaguardare la proprietà. Quindi, non riuscendo ad

includerlo in una convenzione volta alla tutela dei diritti civili, il diritto alla proprietà è diventato oggetto di un apposito Protocollo addizionale: il primo. Di conseguenza, la CEDU per prima è giunta a porre la proprietà sullo stesso piano di altri diritti umani fondamentali garantendo, a differenza della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, efficacia vincolante all'art. 1 del Protocollo n. 1. Ciò è stato reso possibile anche dalla scelta di evitare una precisa definizione di proprietà, preferendo piuttosto fornirle uno standard minimo di tutela e una nozione autonoma e aperta a differenti significati, affinché si conciliassero con quanto già previsto dalle leggi interne dei singoli Paesi. Quella che, però, ad una prima lettura superficiale, può sembrare una norma eccessivamente semplice e "permissiva", poco vincolante, ha in realtà un impatto sostanziale, grazie al ruolo complementare della giurisprudenza degli organi di Strasburgo i quali, analizzando i ricorsi ad essi sottoposti, sono giunti a chiarire la portata della disposizione. Infatti, si devono alla giurisprudenza, per esempio, le definizioni di "bene", "aspettativa legittima", "espropriazione di fatto" e "proporzionalità". In questo modo, facendo propria una formulazione non eccessivamente dettagliata ma focalizzata su alcuni elementi cardine, emerge la funzione della CEDU come strumento vivente, in grado di cogliere le mutate esigenze e le nuove fattispecie di proprietà da includere nel proprio ambito di applicazione. Quindi, questa decisione di eludere la codificazione di concetti statici in favore di quelli più ampi non deve essere interpretata come sintomo di scarsa chiarezza o come motivo di incertezza ma, al contrario, come strategia per non limitare l'operato degli organi a rigidi schemi di lavoro e per garantire loro un certo grado di flessibilità, che permette di adattarsi alle precise circostanze del caso in esame. In questo, la Corte europea dei diritti dell'uomo dimostra di essere molto "pragmatica", perché si focalizza sugli effetti sostanziali di un atto, piuttosto che sulle sue caratteristiche formali, in quanto solo così può garantire la tutela effettiva della proprietà e, in generale, degli altri diritti umani.

Tra le funzioni degli organi di Strasburgo vi è quella di bilanciare interessi contrapposti, considerato il *trade off* che contraddistingue la tutela dei diritti umani: infatti, la tutela di un diritto comporta necessariamente la limitazione di un altro (è così, per esempio, tra il diritto al rispetto della privacy e la libertà di stampa). Nel caso del diritto alla proprietà, l'impostazione della Corte sembra propendere verso la tutela del diritto del singolo, rispetto a quella dello Stato. Ne sono la prova l'attenzione riservata alle condizioni di legittimità della privazione della proprietà, in quanto forma più incisiva di ingerenza e il riconoscimento di obblighi sia positivi che negativi in capo allo Stato espropriante; entrambi sono finalizzati ad evitare atteggiamenti arbitrari da parte dello Stato e garantire la preminenza del diritto. Mediante le condizioni di legittimità, l'individuo è tutelato *dallo* Stato, mentre con i doveri positivi *attraverso* lo Stato: per esempio, nei rapporti tra soggetti privati che coinvolgono interessi patrimoniali, subentra l'obbligo di *good governance*. Lo sbilanciamento della CEDU verso la tutela del singolo potrebbe essere confutato mediante la teoria del margine di apprezzamento, con cui si riconosce la discrezionalità dello Stato nell'adattamento al proprio ordinamento delle disposizioni della Convenzione. Tuttavia, non bisogna dimenticare che, se è vero che proprio sul diritto di proprietà il grado di discrezionalità è molto ampio, è altrettanto vero che ad una maggior "libertà" statale corrisponde un controllo più serrato da parte di Strasburgo.

Vi è, però, un ambito nel quale gli organi di Strasburgo hanno adottato un approccio "minimalista", ponendo criteri estremamente generici in ragione delle difficoltà emerse fin dai lavori preparatori del Protocollo: l'obbligo di indennizzo. Per scavalcare le riserve ad un suo esplicito riferimento nel testo dell'art. 1 del Protocollo n. 1, si è giunti alla soluzione compromissoria di considerarlo non una condizione di liceità della privazione della proprietà, bensì un parametro di valutazione del principio di proporzionalità, nella misura in cui un'ablazione priva di indennizzo determina un sacrificio eccessivo per il soggetto espropriato. Optando per una simile configurazione dell'indennizzo, la giurisprudenza

di Strasburgo assicura una protezione maggiore della proprietà rispetto a quanto previsto dal diritto internazionale, facendo venire meno sia le contestazioni del principio in sé, sia l'iniziale duplice regime indennitario, che distingueva tra cittadini e stranieri. Ne risulta un obbligo di origine giurisprudenziale, con carattere universale (nel senso di non discriminatorio) e non autonomo, perché strettamente connesso con la garanzia del giusto equilibrio. Da queste caratteristiche derivano due importanti conseguenze, quali il valore non necessariamente integrale dell'indennizzo e le ipotesi in cui l'indennizzo non è necessario, qualora la proporzionalità tra sacrificio del diritto e fine perseguito venga assicurata in altro modo. Tuttavia, la prospettiva volontariamente generica prescelta comporta anche una serie di fattori di criticità, il più grave dei quali è senza dubbio l'assenza di parametri quantitativi di riferimento per il concetto di "ragionevolezza" dell'indennizzo. Infatti, la possibilità di discostarsi sia per eccesso, ma soprattutto per difetto, dalla regola generale del valore venale del bene ha portato gli Stati a ridurre anche in maniera significativa l'ammontare dell'indennizzo, al punto che la Corte si è trovata a doversi pronunciare, in numerosi casi, proprio sulla correttezza della somma versata. Pertanto, probabilmente indicare dei criteri di riferimento, seppur non rigidi, permetterebbe di risolvere il problema alla radice.

La disciplina della proprietà nell'ordinamento italiano è stata analizzata al fine di dimostrarne i diversi presupposti rispetto al sistema della CEDU, essendo il primo rivolto più all'interesse pubblico che a quello privato. Ciò emerge sicuramente dall'esplicito riferimento costituzionale alla funzione sociale della proprietà, dopo che era fallito il tentativo di inserirlo nel Codice civile del 1942. Inoltre, è ancor più rilevante che la formulazione finale dell'art. 42 della Costituzione non abbia natura compromissoria, ma rifletta piuttosto la convergenza di intenti e la nuova sensibilità emersa nei confronti dei soggetti "non proprietari", in seno alle forze politiche dominanti della Costituente, in nome della giustizia sociale e della solidarietà. Inoltre, anche ammettendo l'obbligo di corresponsione dell'indennizzo, l'orientamento

estremamente eterogeneo delle leggi ordinarie in materia rende difficile individuare concretamente quando viene garantito un “serio ristoro”. A questo si aggiunga che, con la teoria dei diritti finanziariamente garantiti, la Corte costituzionale ha subordinato l’ammontare della compensazione alla disponibilità delle finanze pubbliche, dimostrando nuovamente di prediligere l’interesse dello Stato. Però, la differenza più significativa rispetto alla CEDU attiene alla minor importanza attribuita al principio della legalità, con la conseguente prassi di espropriazioni ed occupazioni illegittime, giustificate dalla pubblica utilità e dall’urgenza. Quindi, ha avuto inizio da parte delle autorità italiane una doppia violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU. Da un lato, del principio di legalità attraverso la pratica dell’occupazione acquisitiva in tutte le sue sfumature, dall’altro del principio di proporzionalità, a causa della tendenza a ridurre progressivamente l’ammontare dell’indennizzo riconosciuto, fino al caso limite della legge del 1971, che lo fissava al valore agricolo del fondo.

Naturalmente, la Corte di Strasburgo è intervenuta sul tema, in ricorsi che vedevano intersecarsi il problema dell’occupazione acquisitiva e quello dei parametri indennitari, giungendo alla condanna di questi ultimi ed esprimendosi sulla prima questione solo come causa di ritardo nel pagamento dell’indennizzo. Tali decisioni hanno implicato la modifica della legislazione vigente, effettivamente avvenuta ma senza soddisfare le richieste di Strasburgo. In particolare, l’adozione del Testo Unico sulle espropriazioni rappresenta lo sforzo maggiore di rendere l’ordinamento italiano compatibile ai dettami della CEDU, ma la sua portata innovativa circa l’introduzione dell’istituto dell’occupazione sanante è certamente frenata dalle leggi di modifica, con le quali di fatto lo Stato è autorizzato ad una compensazione inferiore in caso di occupazione illecita. Perciò, la conformità dell’ordinamento italiano alla CEDU in materia di indennizzo e di occupazione acquisitiva è stato garantito attraverso la Corte costituzionale, che ha sopperito alle mancanze del legislatore ordinario. Con la sentenza n. 348 del 2007, la Consulta ha affrontato la questione indennitaria, precisando che la

compensazione non deve essere necessariamente integrale, ma al contempo che un indennizzo pari alla metà del valore del bene non garantisce un serio ristoro. In questo modo, ricalca i principi della CEDU, garantendo un'interpretazione molto simile del diritto di proprietà. Con la sentenza n. 349 del 2007, invece, l'occupazione acquisitiva è stata definita incompatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1 perché contraria sia al principio di legalità, in quanto non basata su leggi "accessibili, precise e prevedibili" e causa di incertezza giuridica, sia del principio di proporzionalità, trattandosi di un atto arbitrario, in cui il soggetto espropriato non dispone dei rimedi giurisprudenziali per far valere i propri diritti.

Confrontando adesso quanto finora detto circa i principi regolatori della privazione della proprietà, nella CEDU e nell'ordinamento italiano, con la situazione giuridica degli esuli istriani, giuliani e dalmati, risulta evidente che l'Italia è già stata condannata da Strasburgo per i criteri indennitari che non soddisfano né il concetto di "giusto equilibrio", né quello di "serio ristoro". Nonostante di recente, nella finanziaria del 2008, sia stata formulata la regola generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene, con le dovute eccezioni, l'indennizzo riconosciuto agli esuli non soddisfa nessuno dei criteri indicati dagli organi di Strasburgo, dalle leggi interne e dalla Consulta, essendo pari soltanto alla sessantesima parte del valore attuale dei beni, mentre per la Corte costituzionale è inaccettabile già una compensazione che ammonta alla metà del valore del bene. Inoltre, a parere di chi scrive, non assume rilevanza nemmeno l'ipotesi, propria della giurisprudenza di Strasburgo, di esclusione dell'indennizzo qualora il giusto equilibrio sia diversamente garantito. Infatti, gli esuli non solo hanno dovuto rinunciare ai propri beni per contribuire al pagamento delle riparazioni di guerra, ma sono anche stati costretti a lasciare le proprie terre d'origine per fuggire ad una politica persecutoria a loro danno. Pertanto, la violazione del diritto di proprietà degli esuli rileva in relazione al principio di legalità, a causa del ritardo nel pagamento dell'indennizzo e del principio di proporzionalità, per l'irrisorietà della somma versata dall'Italia. Si tratta senza dubbio di

un'ipotesi di corresponsabilità della violazione, condivisa tra Italia, Slovenia e Croazia, tuttavia è chiaro che le rivendicazioni degli esuli abbiano come destinatario il Governo italiano, in quanto questo ha assunto l'onere di corrispondere le singole quote. Le motivazioni addotte dai giudici interni per giustificare il mancato riconoscimento di un indennizzo più equo tengono sicuramente conto dei nuovi valori giuridici introdotti dalla Costituzione in materia di proprietà, ma non sembrano fare altrettanto circa i recenti sviluppi sulla normativa dell'indennizzo, alla luce della condanna da parte di Strasburgo. Infine, per quanto concerne la decisione della Corte europea di rigettare il ricorso degli esuli, è auspicabile che questa funga da spunto per una miglior preparazione di qualsiasi altra soluzione per far valere il diritto all'indennizzo degli esuli. In particolare, sarebbe opportuno enfatizzare l'unicità del caso, per il ruolo di intermediazione del Governo italiano, nonché i molteplici aspetti (tra i quali il ritardo, l'ammontare inadeguato dell'indennizzo, l'impossibilità di far valere l'esclusione dell'indennizzo, le leggi italiane più recedenti in materia indennitaria) che determinano un'inevitabile violazione del diritto di proprietà.

Tra le tre ipotesi possibili, quella del dialogo con il Governo italiano è la più desiderabile perché, in caso di esito positivo, ci sarebbe una risoluzione pacifica della vertenza, grazie proprio all'impegno di quel Paese, di cui la minoranza degli esuli si è sempre sentita parte che, al contempo, potrebbe sfruttare l'occasione per dimostrare la volontà di conformarsi pienamente alla disciplina della proprietà prevista dalla CEDU. Ciononostante, anche l'eventuale ricorso contro Croazia e Slovenia non è da escludere, anche se le somme già ricevute dagli esuli da parte dell'Italia a titolo di indennizzo rischiano di essere utilizzate dagli Stati convenuti come argomentazione per giustificare la loro esclusione dalle leggi di denazionalizzazione. Infine, l'opzione dell'illegittimità della successione nei trattati dei due Paesi alla Jugoslavia è difficilmente percorribile, perché rischia di vanificare gli sforzi finora condotti per instaurare delle positive relazioni di vicinato.

GIURISPRUDENZA

- Decisione del Conseil constitutionnel, 16-1-1982, n. 81-132, DC
- Decisione del Conseil constitutionnel, 27-11-1959, n. 59-1 L
- Decreto del Presidente della Repubblica del 08-06-2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- Decreto del Presidente della Repubblica del 10-01-1966, n. 575, *Esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per il regolamento di pendenze finanziarie derivanti dall'Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954, concluso a Roma il 3 luglio 1965*
- Decreto del Presidente della Repubblica del 11-03-1955, n. 210, *Esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario derivanti dal Trattato di pace e dagli Accordi successivi conclusi a Belgrado il 18 dicembre 1954 e degli scambi di note effettuati in pari data*
- Decreto del Presidente della Repubblica del 28-09-1977, n. 772, *Rideterminazione dei coefficienti di maggiorazione degli indennizzi per beni, diritti ed interessi situati nella ex zona B/MIL di cui alla legge 18 marzo 1958, n. 269 e delle modalità di cui all'ultimo comma dell'art. 1 della stessa legge (art. 6 della legge 14 marzo 1977, n. 73*
- Decreto legislativo del 27-12-2002, n. 302, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- Disegno di legge del 03-02-2011, n. 2550, *Disposizioni concernenti interventi di indennizzo per i cittadini gli enti e le imprese italiane per i beni, diritti ed interessi perduti nel territorio dell'ex Jugoslavia*

- Disegno di legge del 09-02-2009, n. 2170, *Disposizioni per il riconoscimento di un ulteriore indennizzo ai soggetti titolari di beni, diritti e interessi nei territori ceduti all'ex Federazione Jugoslava*
- Disegno di legge del 10-02-2009, n. 1374, *Disposizioni sul risarcimento dovuto a cittadini, enti ed imprese italiani per beni, diritti ed interessi perduti nel territorio dell'ex Jugoslavia*
- Disegno di legge del 10-02-2009, n. 2182, *Norme per l'indennizzo in favore dei cittadini italiani titolari di beni, diritti e interessi abbandonati nei territori ceduti all'ex Jugoslavia*
- Disegno di legge del 18-01-2006, n. 6273, *Riordino della disciplina in materia di indennizzi a cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti ed interessi nei territori della ex-Jugoslavia già soggetti alla sovranità italiana*
- Disegno di legge del 19-10-1995, n. 3285, *Norme per l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori passati a sovranità jugoslava*
- Legge del 01-06-1939, n. 1089, *Tutela delle opere di interesse artistico o storico*
- Legge del 01-08-2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*
- Legge del 05-04-1985, n. 135, *Disposizioni sulla corresponsione di indennizzi a cittadini e imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero*
- Legge del 05-12-1949, n. 1064, *Denuncia dei beni, diritti ed interessi italiani situati nel territorio della Repubblica federale popolare jugoslava*
- Legge del 06-03-1968, n. 193, *Aumento dei coefficienti stabiliti dalle leggi 8 novembre 1956, n. 1325, 6 ottobre 1962, n. 1469, 18 marzo 1958, n. 269 e 2 marzo 1963, n. 387, inerenti l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori assegnati alla Jugoslavia ed in Zona B dell'ex territorio di Trieste*
- Legge del 06-10-1962, n. 1469, *Modifica dell'articolo 1 della legge 8 novembre 1956, n. 1325, sulla corresponsione degli indennizzi ai*

titolari di beni, diritti e interessi italiani nei territori assegnati alla Jugoslavia

Legge del 07-11-1988, n. 518, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'articolo 4 del trattato di Osimo del 10 novembre 1975, firmato a Roma il 18 febbraio 1983, con scambio di note*

Legge del 08-08-1992, n. 359, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*

Legge del 08-11-1956, n. 1325, *Corresponsione degli indennizzi ai titolari di beni, diritti ed interessi italiani nei territori assegnati alla Jugoslavia*

Legge del 10-03-1955, n. 121, *Esecuzione dell'Accordo fra la Repubblica italiana e la Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia in merito ai beni, diritti ed interessi italiani in Jugoslavia, firmato a Belgrado il 23 maggio 1949*

Legge del 14-03-1977, n. 73, *Ratifica ed esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con allegati, nonché dell'accordo tra le stesse Parti, con allegati, dell'atto finale e dello scambio di note, firmati ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975*

Legge del 14-03-1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*

Legge del 15-01-1885, n. 2892, *Per il risanamento della città di Napoli*

Legge del 15-07-2011, n. 111, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*

Legge del 18-03-1958, n. 269, *Concessione di indennizzi per beni, diritti e interessi situati nella zona B dell'ex Territorio libero di Trieste*

Legge del 18-04-1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare*

- Legge del 18-12-1879, n. 5188, *Modificazioni alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità del 25 giugno 1865 n. 2359*
- Legge del 21-07-1965, n. 904, *Modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962 n. 167*
- Legge del 22-10-1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*
- Legge del 23-12-1991, n. 423, *Disposizioni a favore dei cittadini jugoslavi appartenenti alla minoranza italiana*
- Legge del 24-12-2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*
- Legge del 25-06-1865, n. 2359, *Espropriazioni per causa di pubblica utilità*
- Legge del 26-01-1980, n. 16, *Disposizioni concernenti la corresponsione di indennizzi, incentivi ed agevolazioni a cittadini ed imprese italiane che abbiano perduto beni, diritti ed interessi in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero*
- Legge del 26-02-1992, n. 212, *Collaborazione con i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale*
- Legge del 27-10-1988, n. 458, *Concorso dello Stato nelle spese degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio*
- Legge del 28-01-1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli*
- Legge del 28-12-1995, n. 549, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*
- Legge del 29-01-1994, n. 98, *Interpretazioni autentiche e norme procedurali relative alla legge 5 aprile 1985, n. 135, recante: "Disposizioni sulla corresponsione di indennizzi a cittadini ed imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero"*

- Legge del 29-03-2001, n. 137, *Disposizioni in materia di indennizzi a cittadini e imprese operanti in territori della ex Jugoslavia, già soggetti alla sovranità italiana*
- Legge del 29-07-1980, n. 385, *Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili*
- Legge del 31-07-1952, n. 1131, *Concessione di anticipazioni sulle somme dovute dalla Jugoslavia per la perdita di beni, diritti ed interessi italiani nei territori passati alla Jugoslavia, o esistenti nel suo antico territorio*
- Parere del Consiglio di Stato, 29-03-2001, n. 4/2001
- Progetto di legge del 25-07-1990, n. 4491, *Acquisto dei beni abbandonati dai cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia dopo il 1945*
- Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, 19-01-2000, n. R(2000)2, sul riesame o la riapertura di certi casi a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo
- Rapporto del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, 27-10-1988, UN Doc. A/43/739, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri
- Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, 22-10-1990, UN Doc. A/45/523, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 04-12-1986, UN Doc. A/RES/41/132, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 07-12-1987, UN Doc. A/RES/42/114, sul rispetto del diritto alla proprietà privata e collettiva e sul contributo della proprietà allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 07-12-1987,
UN Doc. A/RES/42/115, sull'impatto della proprietà sul godimento
dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14-12-
1962, UN Doc. A/5217 (1962), sulla sovranità permanente sulle
risorse naturali

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 17-12-
1973, UN Doc. A/RES/3171 (XXVIII), sulla sovranità permanente
sulle risorse naturali

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 01-05-
1974, UN Doc. A/RES/S-6/3201, sullo stabilimento di un Nuovo
Ordine Economico Internazionale

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 12-12-
1974, UN Doc. A/RES/3281(XXIX), sulla carta dei diritti e dei
doveri economici degli Stati

Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, 12-05-
2004, n. Res(2004)3, sulle sentenze che rivelano un problema
strutturale

Risoluzione della Camera dei Deputati del 23 ottobre 1991, n. 6-00191,
Risoluzione della Camera dei Deputati del 23 ottobre 1991, n. 6-00193,
Sentenza del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie
relative ad investimenti (ICSID), 21-11-1984, caso n. ARB/81/1,
AMCO Asia corporation e altri c. Repubblica d'Indonesia

Sentenza del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie
relative ad investimenti (ICSID), 30-08-2000, caso n. ARB(AF)/97/1,
Metalclad Corporation c. United Mexican States

Sentenza del Consiglio di Stato, 18-03-2002, n. 1562

Sentenza del Consiglio di Stato, 29-04-2005, n. 2

Sentenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 04-03-1996,
ricorso n. 23131/93, *Ladislav e Aurel Brezny c. Slovacchia*

Sentenza della Corte costituzionale, 02-11-1996, n. 369

Sentenza della Corte costituzionale, 04-02-2000, n. 24

Sentenza della Corte costituzionale, 06-07-1965, n. 22

Sentenza della Corte costituzionale, 08-10-2010, n. 293
Sentenza della Corte costituzionale, 09-04-1965, n. 22
Sentenza della Corte costituzionale, 11-07-1966, n. 95
Sentenza della Corte costituzionale, 17-02-1971, n. 22
Sentenza della Corte costituzionale, 18-06-1963, n. 91
Sentenza della Corte costituzionale, 20-01-1966, n. 6
Sentenza della Corte costituzionale, 22-10-2007, n. 348
Sentenza della Corte costituzionale, 22-10-2007, n. 349
Sentenza della Corte costituzionale, 25-05-1957, n. 61
Sentenza della Corte costituzionale, 25-05-1957, n. 61
Sentenza della Corte costituzionale, 28-03-1968, n. 16
Sentenza della Corte costituzionale, 28-04-1970, n. 63
Sentenza della Corte costituzionale, 30-01-1980, n. 5
Sentenza della Corte costituzionale, 30-04-1999, n. 148
Sentenza della Corte d'Appello di Trieste, 23-12-2011, n. 826
Sentenza della Corte di Cassazione, 02-02-1977, n. 470
Sentenza della Corte di Cassazione, 03-12-1980, n. 6308
Sentenza della Corte di Cassazione, 04-05-1976, n. 1578
Sentenza della Corte di Cassazione, 06-08-2008, n. 21249
Sentenza della Corte di Cassazione, 08-06-1979, n. 3243
Sentenza della Corte di Cassazione, 09-11-1974, n. 3486
Sentenza della Corte di Cassazione, 10-06-1988, n. 3940
Sentenza della Corte di Cassazione, 11-03-2005, n. 5380
Sentenza della Corte di Cassazione, 12-01-1978, n. 118
Sentenza della Corte di Cassazione, 13-01-2010, n. 397
Sentenza della Corte di Cassazione, 13-12-1980, n. 6452
Sentenza della Corte di Cassazione, 14-04-1982, n. 2341
Sentenza della Corte di Cassazione, 14-04-2003, n. 5902
Sentenza della Corte di Cassazione, 15-07-2004, n. 13113
Sentenza della Corte di Cassazione, 16-02-1983, n. 1464
Sentenza della Corte di Cassazione, 17-06-1982, n. 3674
Sentenza della Corte di Cassazione, 17-11-2000, n. 14907
Sentenza della Corte di Cassazione, 18-09-1970, n. 1549

Sentenza della Corte di Cassazione, 18-11-1997, n. 11436
Sentenza della Corte di Cassazione, 20-05-2006, n. 11887
Sentenza della Corte di Cassazione, 22-10-1980, n. 567
Sentenza della Corte di Cassazione, 23-11-1973, n. 3167
Sentenza della Corte di Cassazione, 24-04-1979, n. 2313
Sentenza della Corte di Cassazione, 25-03-2014, n. 8055
Sentenza della Corte di Cassazione, 28-03-2001, n. 1266
Sentenza della Corte di Cassazione, 28-04-1981, n. 2556
Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13-12-1979,
causa 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*
Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10-12-2002,
causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Limited e
Imperial Tobacco Limited/Secretary of State for Health*
Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12-05-2005,
causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Ersa*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-1978, ricorso n.
7742/76, *A., B. & Company A.S. c. Germania*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-05-2005, ricorso n.
41040/98, *Acciardi e Campagna c. Italia*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-11-2002, ricorso n.
61237/00, *Acimovic c. Croazia*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-10-1986, ricorso n.
9118/80, *Agosi c. Regno Unito*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-04-1998, ricorso n.
21893/93, *Akdivar e altri c. Turchia*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-07-1997, ricorso n.
19263/92, *Akkus c. Turchia*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-2000, ricorsi n.
29813/96 e 30229/96, *Almeida Garret, Mascarenhas Falcao e altri c.
Portogallo*
Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-06-1996, ricorso n.
19776/92, *Amuur c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-1977, ricorso n. 73049/01, *Anheuser Busch Inc. c. Portogallo*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-1980, ricorso n. 6694/74, *Artico c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-04-2004, ricorso n. 71503/01, *Assanidze c. Georgia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-06-2005, ricorso n. 68443/01, *Baklanov c. Russia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-01-2000, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-05-2002, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 31254/96, *Belvedere Alberghiera c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-10-2003, ricorso n. 31254/96, *Belvedere Alberghiera c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-10-1995, ricorso n. 8848/80, *Bentham c. Olanda*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 31-05-2007, ricorso n. 25774/05, *Bistrovic c. Croazia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-1982, ricorsi n. 8588/79 e 8589/79, *Bramelid e Malmström c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-06-2004, ricorso n. 31443/96, *Broniowski c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 28342/95, *Brumarescu c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-09-1996, ricorso n. 20348/92, *Buckley c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-03-2008, ricorsi n. 15339/02, 11673/02, 15343/02, 20058/02, 21166/02, *Budayeva e altri c. Russia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-07-2003, ricorso n. 38746/97, *Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-05-2005, ricorso n. 61302/00, *Buzescu c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-07-2005, ricorso n. 62592/00, *Capone c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-05-2000, ricorso n. 24638/94, *Carbonara e Ventura c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-12-2003, ricorso n. 24638/94, *Carbonara e Ventura c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-2004, ricorso n. 75248/01, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-04-1999, ricorsi n. 25088/94, 28331/95, 28443/95, *Chassagnou c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-01-2015, ricorso n. 66080/14, *Defilippi e altri c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-03-2003, ricorso n. 40057/98, *De Fours Walderode c. Repubblica Ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-09-2013, ricorso n. 43870/04, *De Luca c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2010, ricorso n. 176/04, *De Sciscio c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2832/66, *De Wilde c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-03-2007, ricorso n. 61951/00, *Debelianovi c. Bulgaria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-02-1980, ricorso n. 6903/75, *Deweert c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2010, ricorso n. 65272/01, *Dora Chirò c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-05-1996 ricorso n. 25497/94, *Dorin Lupulet c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-06-2010, ricorso n. 71034/01, *Družstevní záložna pria e altri c. Repubblica ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-09-2008, ricorso n. 50425/99, *E.G. c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-08-2001, ricorso n. 37710/97, *Elia S.r.l. c. Italia*

sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-04-1987, ricorso n. 9616/81, *Erkner e Hofauer c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-11-2000, ricorso n. 25701/94, *ex Re di Grecia c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-02-1991, ricorso n. 12033/86, *Fredin c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-05-1994, ricorso n. 23318/94, *Geblusek c. Ungheria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-11-1984, ricorso n. 9063/80, *Gillow c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-04-1998, ricorso n. 37912/97, *Gospodinova c. Bulgaria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-06-2012, ricorsi n. 60041/08 e 60054/08, *Green e MT c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-07-2005, ricorso n. 18791/03, *Grossi c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2010, ricorso n. 60124/00, *Grovina c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-12-1960, ricorso n. 511/59, *Gudmundsson c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-12-2009, ricorso n. 58858/00, *Guiso Gallisay c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-04-1996, ricorso n. 15573/89, *Gustafsson c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-10-1988, ricorso n. 11855/85, *Hakansson and Sturesson c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-02-2008, ricorso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-12-1976, ricorso n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-04-2002, ricorso n. 48392/99, *Hatzitakis c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-07-2007, ricorso n. 29294/02, *Hirschhon c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-02-2005, ricorso n. 35014/97, *Hutten-Czapska c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31107/96, *Iatridis c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-07-2004, ricorso n. 48787/99, *Ilascu e altri c. Moldavia e Russia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-08-1999, ricorso n. 22774/93, *Immobiliare Saffi c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-10-1987, ricorso n. 8695/79, *Inze c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-10-1989, ricorso n. 10842/84, *Jacobsson c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-06-2005, ricorsi n. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, *Jahn e altri c. Germania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 21-02-1986, ricorso n. 8793/79, *James, Cavendish e altri c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-05-1996, ricorso n. 23063/93, *Jan Jonas c. Repubblica Ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-03-2003, ricorso n. 41510/98, *Jasiuniene c. Lituania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 21-05-2002, ricorso n. 28856/95, *Jokela c. Finlandia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-10-2003, ricorso n. 40016/98, *Karner c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-11-1996, ricorso n. 19385/92, *Katikaridis e altri c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-2004, ricorso n. 60669/00, *Kjartan Asmundsson c. Islanda*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-05-1985, ricorso n. 10503/83, *Kleine Staarman c. Paesi Bassi*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28-09-2004, ricorso n. 44912/98, *Kopecky c. Slovacchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-04-2012, ricorso n. 54522/00, *Kotov c. Russia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-02-2009, ricorso n. 2334/03, *Kozacioglu c. Turchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-04-1990, ricorso n. 11801/85, *Kruslin c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-06-2012, ricorso n. 26828/06, *Kuric e altri c. Slovenia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-04-2002, ricorso n. 39802/98, *L.B. c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-04-2002, ricorso n. 46044/99, *Lallement c. Francia*.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14-02-2006, ricorso n. 67847/01, *Lecarpentier c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-07-1986, ricorsi n. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, *Lithgow e altri c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-12-1996, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-10-2005, ricorso n. 23032/02, *Lukenda c. Slovenia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-1982, ricorso n. 12462/86, *Mairitsch c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-03-2001, ricorso n. 43622/98, *Malama c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-12-2000, ricorso n. 33071/96, *Malhous c. repubblica Ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-03-2005, ricorsi n. 71916/01, 71917/01 e 10260/02, *Maltzan e altri c. Germania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-12-2012, ricorsi n. 604/07, 43628/07, 46684/07 e 34770/09, *Manushaqe Puto e altri c. Albania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-06-1979, ricorso n. 6833/74, *Marckx c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-10-2010, ricorsi n. 30767/05 e 33800/06, *Maria Atanasiu e altri c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2010, ricorso n. 63866/00, *Maselli c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-09-1996, *Matos e Silva e altri c. Portogallo*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-02-2000, ricorso n. 34406/97, *Mazurek c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-09-1995, ricorso n. 18984/91, *McCann e altri c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-12-1989, ricorsi n. 10522/82, 11011/84 e 11070/84, *Mellacher c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-09-2009, ricorso n. 10373/05, *Moskal c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-07-2002, ricorso n. 48161/99, *Motais de Narbonne c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-10-1985, ricorso n. 5849/72, *Müller c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-10-2011, ricorso n. 13279/05, *Nejdet Sahin e Pehrihan Sahin c. Turchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-04-2000, ricorso n. 35221/97, *O.N. c. Bulgaria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24-03-1988, ricorso n. 13441/87, *Olsson c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-06-2002, ricorso n. 48939, *Öneryildiz c. Turchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2835/66, *Ooms c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-03-1999, ricorso n. 31423/96, *Papachelas c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-03-1991, ricorso n. 145565/89, *Papamichalopoulos c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-11-1991, ricorso n. 12742/87, *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-11-2002, ricorso n. 36548/97, *Pincova e Pinc c. Repubblica Ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 11-01-2001, ricorso n. 38460/97, *Platakou c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-04-1987, ricorso n. 9816/82, *Poiss c. Austria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-11-1995, ricorso n. 17849/91, *Pressos Compania Naviera S.A e altri. c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-07-2001, ricorso n. 42527/98, *Principe Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 30-08-2007, ricorso n. 44302/02, *Pye (Oxford) Ltd e Pye (Oxford) Land c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorso n. 13427/87, *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-02-1994, ricorso n. 12954/87, *Raimondo c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-01-2000, ricorso n. 33752/96, *Rucińska c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-09-2010, ricorso n. 46344/06, *Rumpf c. Germania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-12-1984, ricorso n. 10741/84, *S. c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-04-2002, ricorso n. 36677/97, *SA Dangeville c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 02-03-2004, ricorso n. 48102/99, *Sabin Popescu c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 09-12-1994, ricorsi n. 13092/87, 13984/88, *Santi Monasteri c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-08-2000, ricorso n. 38704/97, *Savvidou c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 05-10-1987, ricorso n. 11425/85, *Schlumpf c. Francia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29-07-2004, ricorso n. 36813/97, *Scordino (1) c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-07-2004, ricorso n. 36813/97, *Scordino (2) c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-05-2005, ricorso n. 43662/98, *Scordino (3) c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-07-2000, ricorsi n. 39221/98 e 41963/98, *Scozzari e Giunta c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 01-03-2006, ricorso n. 56581/00, *Sejdovic c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14-10-1988, ricorso n. 9676/82, *Sequaris c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-11-2009, ricorso n. 38016/07, *Sierpinski c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-10-1990, ricorso n. 12633/87, *Smith Kline and French Laboratories LTD c. Paesi Bassi*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 03-12-2002, ricorso n. 30324/96, *Smoleanu c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-07-2005, ricorso n. 67099/01, *Solodyuk c. Russia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-07-2002, ricorso n. 48553/99, *Sovtransatvo Holding c. Ungheria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-09-1982, ricorsi n. 7151/75/1892 e 7152/75/1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-01-2009, ricorso n. 75909/01, *Sud Fondi s.r.l. c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16-11-2010, ricorso n. 926/05, *Taxquet c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-10-2002, ricorso n. 27265/95, *Terrazzi S.r.l. c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-01-1997, ricorsi n. 23209/94 e 27313/95, *Timar c. Ungheria*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 08-01-2013, ricorsi n. 43527/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10, *Torreggiani e altri c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 10-05-2001, ricorso n. 28945/95, *T.P. e K.M. c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-07-1989, ricorso n. 10873/84, *Tre Traktören Aktiebolag c. Svezia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 17-01-2002, ricorso n.46355/99, *Tsirikakis c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 06-12-2001, ricorso n. 44584/98, *Tsironis c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15-11-1996, ricorso n. 20680/92, *Tsomtsos e altri c. Grecia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25-04-1978, ricorso n. 5856/72, *Tyrer c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 27-10-1975, ricorso n. 4464/70, *Unione nazionale della polizia belga c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23-11-1983, ricorso n. 8919/80, *Van der Musselle c. Belgio.*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-06-1986, ricorso n. 8543/79, *Van Marle e altri c. Paesi Bassi*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-05-1998, ricorso n. 27053/95, *Vasilescu c. Romania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1972, ricorso n. 2899/66, *Vespyr c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 10-03-1961, ricorso n. 8988/80, *X. c. Belgio*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13-12-1979, ricorso n.8410/78, *X. c. Germania*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 20-07-1971, ricorso n. 4130/69, *X. c. Paesi Bassi*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 26-05-1967, ricorso n. 21861/03, *X. c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 18-10-1982, ricorso n. 7215/75, *X. c. Regno Unito*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 22-12-2005, ricorso n. 11208/02, *Xenides-Arestis c. Turchia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-2007, ricorso n. 11208/02, *Witkowska-Tobola c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 04-12-2007, ricorso n. 50003/99, *Wolkenberg e altri c. Polonia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 07-08-1996, ricorso n. 14025/88, *Zubani c. Italia*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 12-11-2002, ricorso n.46129/99, *Zvolsky e Zvolska c. Repubblica Ceca*

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 19-06-2001, ricorso n. 34049/96, *Zwierzynski c. Polonia*

Sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale, 12-12-1934, causa n. 63, serie A/B, *Oscar Chinn Regno Unito c. Belgio*

BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNALE, M., *Profili costituzionali di diritto dell'economia: impresa, proprietà privata e funzione sociale. Un esame degli articoli 41 e 42 cost.*, Pisa, 1989
- ABRIANI, N., *La proprietà come diritto dell'individuo: tra diritto internazionale, diritto comunitario e disciplina interna*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, pp. 2226-2232
- ADAMS, J., *Discourses on Davila, a series of papers on political history*, in ADAMS, C. F. (ed.), *The works on John Adams*, vol. 6, Boston, 1851, pp. 223-403
- ALKEMA, E. A., *The European Convention as a Constitution and its Court as a Constitutional Court*, in MAHONEY, P.; MATSCHER, F.; PETZLOD, H.; WILDHABER, L. (eds.), *Protecting Human Rights: The European Perspective*, Cologne, 2000, pp. 41-63
- ALLEGRA, A., *Tutela della proprietà e diritto all'equo indennizzo nella Convenzione europea dei diritti umani (primo Protocollo)*, in CARLASSARE, L. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, pp. 221-233
- ALLEN, T., *Compensation for property under the European Convention on Human Rights*, in *Michigan Journal of International Law*, 2007, pp. 287-336
- ALLEN, T., *Property and the human rights act 1988*, Oxford, 2005
- BALLARINO, T., *La proprietà protetta nel primo Protocollo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 221-232
- BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato: riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998
- BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *L'annoso problema della restituzione dei bene degli esuli istriani, giuliani, fiumani e dalmati*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2002, pp. 29-38

- BARIATTI, S., *Genesi e interpretazione dell'art.1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei lavori preparatori*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 215-220
- BENVENISTI, E., *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999
- BERGER, V., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1 du Protocole n. 1*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 39-52
- BERTI, E., *Il pensiero politico di Aristotele*, Roma, 1997
- BEVERIDGE, F., *Taking control of foreign investments: a case study of indigenisation in Nigeria*, in *International and comparative law quarterly*, vol. 40, pp. 302-333
- BILANCIA, F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002
- BOCCALATTE, S., *La proprietà e la legge: esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, 2004
- BONFANTE, G., *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1987
- BULTRINI, N., *La prelazione del Ministero dei Beni culturali sulla vendita delle opere d'arte (commento a Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 gennaio 2000)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pp. 784-790
- BUONOMO, F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005
- BUYSE, A., *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: possibilities and challenges*, in *Nomiko Vima (the Greek Law Journal)*, 2009, pp. 303-317
- CANDIAN, A.; GAMBARO, A.; POZZO, B., *Property, proprietà, Eigentum*, Padova, 1992
- CANNIZZARO, E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000

- CANNIZZARO, E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 138-143
- CARACCILOLO, L., *Che cosa cerca la Germania in Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, pp. 125-148
- CARAZO, M., *Broniowski Case*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, pp. 1062-1069
- CARBONE, V., *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione espropriativa?*, in *Corriere giuridico*, 2001, pp. 1265-1268
- CARBONE, V., *Occupazioni illegittime: un nuovo round*, in *Corriere giuridico*, 1997, pp. 133-140
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000
- CENTOFANTI, N., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2009
- CECOTTI, F., *I confini orientali d'Italia 1866-2004*, in CAMPAILLA, S.; NARDELLI, D. R.; STELLI, G. (a cura di) *Istria, Fiume e Dalmazia: laboratorio d'Europa*, Perugia, 2009, pp. 35-53
- COCO, G. S., *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965
- Code Napoléone*, 1804
- COLACINO, N., *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 2007
- COLANDREA, V., *On the power of the European Court of Human Right to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic cases*, in *Human rights law review*, 2007, pp. 396-411
- COLELLA, A., *L'esodo dalle terre adriatiche. Rivelazioni statistiche dell'Opera Assistenza Profughi*, Roma, 1958
- COMPORTE, M., *La nozione europea di proprietà e giusto indennizzo espropriativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, pp. 10-21
- COMPORTE, M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, pp. 189-206
- CONDORELLI, L., *Il Protocollo rivisitato*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 264-272

- CONETTI, G., *Aspetti giuridici delle relazioni dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 51-63
- CONETTI, G., *Che cosa resta di Osimo*, in *Quaderni giuliani di storia*, 2001, pp. 217-230
- CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009
- Convenzione sul diritto dei trattati*, 1969
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 1950
- Costituzione degli Stati Uniti d'America*, 1787
- Costituzione della Repubblica italiana*, 1948
- Costituzione della Spagna*, 1978
- Costituzione di Weimar*, 1919
- DASSÙ, M., *Perché l'Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, pp. 219-228
- DE PANGHER MANZINI, R., *Beni e diritti dei cittadini italiani in Jugoslavia e nella Zona B del Territorio Libero di Trieste*, Trieste, 1965
- DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 233-238
- DE SALVIA, M., *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle, par la nature de ses arrêts, un véritable tribunal de pleine juridiction?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2006, pp. 483-500
- DE SALVIA, M., *La giurisprudenza degli organi della Convenzione e i diritti patrimoniali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, pp. 282-290
- DE STEFANO, M., *La Corte europea dei diritti umani condanna definitivamente l'Italia sulla durata delle procedure e sugli espropri nazionali*, in *Il fisco*, 2006, pp. 2414-2417

- DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1993, pp. 77-91
- Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 1789
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 1948
- DI NOLFO, E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, 2015
- DOBROVŠAK, L., *Restitution of the Jewish Property in Croatia*, in *Limes plus*, 2015, pp. 65-86
- DRZEMCZEWSKI, A., *Le droit à la propriété et la Commission européenne des droits de l'homme*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 27-38
- European Court of Human Rights, Annual Report 2003*
- FASINO, R., *Il diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Corte e della Commissione: 1986-1988*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 61-73
- FAVOREU, L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne sont pas de cours constitutionnelles*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubois*, Paris, 2002, pp. 35-45
- FERRARIS, L., *Manuale della politica estera italiana: 1947-1993*, Roma, 1996
- FORTE, C; DE ROSSI, B., *Principi di economia ed estimo*, Milano, 1979
- FRANCIONI, F., *Compensation for nationalisation of foreign property*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1975, pp. 255-283
- GAMBARO, A., *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 2010, pp. 115-132
- GARLICKI, L., *Broniowski and After: On the dual Nature of the "Pilot Judgments"*, in CAFLISCH, L. (ed.), *Human Rights – Strasbourg Views. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Kehl am Rhein, 2007, pp. 177-192

- GASPARRI, W., *Occupazione appropriativa, risarcimento del danno e diritto di proprietà: una scelta tragica*, in *Le regioni*, 1997, pp. 587-626
- GERIN, G., *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989
- GIANNINI, M. S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in ALPA G.; ZATTI, P. (a cura di), *Lecture di diritto civile*, Padova, 1990, pp. 351-392
- GIURICIN, A., *Il problema dei beni abbandonati*, in *Pagine istriane* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1950, pp. 53-55
- GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *La comunità italiana in Croazia e Slovenia: il percorso storico, la situazione, le prospettive*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 92-126
- GIURICIN, L., *La quantificazione dell'esodo degli italiani*, in *Ricerche sociali* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 2015, pp. 23-31
- GIURICIN, L., *Quei 12 mila documenti dell'esodo*, in *La Ricerca* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1992, pp. 16-20
- GRAZIADEI, M., *Disciplina internazionale e circolazione dei modelli proprietari*, in AA. VV., *L'incidenza del diritto internazionale sul diritto civile. Atti del V convegno nazionale*, Napoli, 2011, pp. 179-197
- GRECO, E., *Alla riscoperta della frontiera orientale: l'Italia, la crisi jugoslava ed il dibattito sul Trattato di Osimo*, in CARNOVALE, M. (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Milano, 1994, pp. 171-192
- GRECO, E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 25-50

- GRIFFI, F., *Prime impressioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, in tema di espropriazione indiretta*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, pp. 1435-1440
- GROSS, A. M., *Reinforcing the New Democracies: The European Convention on Human Rights and the Former Communist Countries – a Study of the Case Law*, in *European Journal of International Law*, 1996, pp. 89-102
- GROSSI, P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977
- GROSSO, G., *Premesse all'interpretazione dell'impostazione costituzionale della proprietà*, in *Rivista di diritto agrario*, 1944-1947, pp. 241-247
- GUAZZAROTTI, A., *Interpretazione conforme alla Cedu e proporzionalità e adeguatezza: il diritto di proprietà, relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Milano, 6-7 giugno 2008*, in D'AMICO, M.; RANDAZZO, B. (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009, pp. 161-200
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J., *The federalist papers*, New York, 1971
- HOWARD-HASSMAN, R., *Reconsidering the right to own property*, in *Journal of Human Rights*, 2013, pp. 180-197
- IUDICA, G.; ZATTI, M., *Trattato di diritto privato*, Milano, 1990
- JACKSON, J., *Broniowski and Poland: a recipe for increate legitimacy of the European Court of Human Rights as Supranatural Constitutional Court*, in *Connecticut law review*, 2006, pp. 759-806
- JACOBS, H., *Private property and human rights: a mismatch in the 21st century?*, in *International Journal of social welfare*, 2013, pp. 85-101
- KARADJOVA, M., *Property restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses*, in *Review of Central and East European Law*, 2004, pp. 325-363

- KUTI, C., *Post-communist Property Reparations: Fulfilling the Promises of the Rule of Law?*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2007, pp. 169-188
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, vol. VI
- LEACH, P., *Beyond the Bug river – a new dawn for redress before the European Court of Human rights?*, in *European human rights law review*, 2005, pp. 148-164
- LOPÉZ ESCARCENA, S., *Interferences with property under European human rights law*, in *Florida Journal of International Law*, 2012, pp. 513-544
- LUPONE, A., *La questione dei beni italiani in Croazia e Slovenia*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, pp.71-95
- MALTESE, D., *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1978, pp. 18-36
- MANCINI, M., *Restituzione e principio di non discriminazione dinanzi al Comitato dei diritti dell'uomo e alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: il caso della ex Cecoslovacchia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1999, pp. 223-254
- MANGANARO, F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Diritto amministrativo*, 2008, pp. 379-435
- MANGIAMELI, S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986
- MANZIN, M., *Spine di confine: beni abbandonati e contenzioso Italia - Slovenia 1991-1997*, Trieste, 1997
- MAZZESCHI, P., *La riparazione per violazione dei diritti umani nel diritto internazionale e nella convenzione europea*, in *Comunità Internazionale*, 1998, pp. 215-235
- MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercati del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3525-3535
- MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006

- MOTZO, G.; PIRAS, A., *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 151-224
- NICOLETTI, F., *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 *Diritto dell'economia*, 2001, pp. 455-486
- NUNIN, R., *Osservazioni sulla tutela del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, pp. 669-713
- O'BOYLE, M., *On Reforming the operation of the European Court of the Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 1-11
- OBRADOVIC, K., *Les traités bilatéraux en vigueur entre la Yougoslavie et l'Italie concernant la matière de voisinage: un point de vue yougoslave*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, pp. 95-141
- PADELLETTI, M., *Articolo 1 del Protocollo n. 1*, in BARTOLE, S.; CONFORTI, B.; RAIMONDI, G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 801-829
- PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1 Prot. n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in BARTOLE, S.; DE SENA, P.; ZAGREBESKY, V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 791-813
- PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Studi senesi*, 2003, pp. 278-304
- PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 781-800
- PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 143-150

- PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo i recenti interventi normativi*, in VENTURINI, G./BARIATTI, S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, pp. 635-648
- PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003
- PADELLETTI, M. L., *L'occupazione acquisitiva in relazione al principio di legalità stabilito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, pp. 2244-2251
- PALOMBINO, F., *La «procedura di sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, pp. 91-110
- PARASKEVA, C., *Returning the protection of Human Rights to where they belong, at home*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, pp. 415-448
- PETTITI, C., *Sur la restitution des biens confisqués pendant la période communiste*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004, pp. 387-404
- PINELLI, C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3518-3525
- PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 152-175
- POGGESCHI, G., *La restituzione dei beni dei profughi italiani di Istria, Fiume e Dalmazia*, in PIERGIGLI, G. (a cura di), *L'autoctonia divisa: la tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, 2005, pp. 409-436
- POPELIER, P., *Legitimate expectations and the law maker in the Case law of the European Court of Human rights*, in *European human rights law review*, 2006, pp. 16-20

- PRADUROUX, S., *La proprietà privata nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *ISAIDAT Law review*, vol. 1, 2010, pp. 113-149
- PRADUROUX, S., *Una costellazione europea: la proprietà e i beni nel quadro dei parametri di legalità enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, pp. 766-782
- PROUDHON, P.J., *Che cos'è la proprietà?*, Bari, 1978
- PUPPO, R., *L'esodo degli italiani da Zara, da Fiume e dall'Istria: un quadro fattuale*, in CATTARUZZA, M.; DOGO, M.; PUPPO, R. (a cura di), *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, pp. 183-206
- RAMACCIONI, G., *La tutela multilivello del diritto di proprietà: profili strutturali e funzionali nella vicenda della occupazione acquisitiva*, Torino, 2013
- RINALDI, E., *Il principio di legalità e accessione invertita: dalla Corte di Strasburgo una pesante condanna per lo Stato italiano*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, pp. 803-817
- Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*
- RODOTÀ, S., *Art. 42*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1989
- ROMANO, S., *Lasciamo il confine dov'è*, in *Limes*, 1993, pp. 151-157
- SABBATUCCI, G.; VIDOTTO, V., *Il mondo contemporaneo dal 1848 ad oggi*, Bari, 2010
- SACCUCCI, A., *Accesso ai rimedi costituzionali previo esaurimento e gestione sussidiaria delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 263-291
- SACCUCCI, A., *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, 2005
- SACCUCCI, A., *Restituzione di beni illegittimamente nazionalizzati e immunità dagli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 145-150

- SACERDOTI, G., *Bilateral treaties and multilateral instruments on investment protection*, in *Collected courses of the Hague academy of international law*, 1997, pp. 255-460
- SALES., P., *Property and Human rights: Protection, Expansion and Disruption in Judicial Review*, 2006, pp. 141-147
- SANTORO PASSARELLI, F., *Risultati di un convegno giuridico interuniversitario sul tema della proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 1942, pp. 270-272
- SAPIENZA, R., *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 571-614
- SCHABAS, W. A., *The Omission of the right to Property in the International Covenants*, in *Hague Yearbook of International Law*, 1991, pp. 135-170
- SCIARABBA, V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3579-3591
- SCISO, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012
- SCISO, E., *Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati*, in *La comunità internazionale*, 1994, pp. 63-115
- SCOCA, G.; TARULLO, S., *La metamorfosi dell'accessione invertita: l'atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titulo*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, pp. 531-553
- SERMET, L., *The European Convention on Human Rights and property rights*, Strasbourg, 1998
- SIGRON, M., *Legitimate expectations under Article 1 of Protocol no.1 to the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2014
- SINAGRA, A., *Profili della posizione italiana rispetto alla ex-Jugoslavia: il Trattato di Osimo*, in PANEBIANCO, M.; ASCOLESE, C.; TAFURI, A., (a cura di), *Dossier ex-Jugoslavia*, Salerno, 1993, pp. 185-189
- SIROTTI GAUDENZ, A., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2015
- SOSIC, T.; PAPA, C., *I beni abbandonati*, Bologna, 2004

- SPRANKLING, J., *The international law of property*, Oxford, 2014
- STARACE, V., *La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 256-263
- STEFANI, S., *Beni e diritti dei cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia ai termini del Trattato di Pace*, Trieste, 2000
- SUDRE, F., *Droits européen et international des droits de l'homme*, Parigi, 2003
- TOTH, L., *Il macigno dei beni confiscati*, in *Il coordinamento adriatico*, 2002, pp. 1-3
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2007
- UDINA, M., *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, Trieste, 1979
- VAN BANNING, T., *The human right to property*, Oxford, 2002
- VILLANI, U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012
- VILLANI, U., *L'occupazione acquisitiva dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 23-44
- XU, T.; ALLAIN, J., *Introduction: Property and Human Rights in a global context*, in T. XU, J. ALLAIN (eds.), *Property and Human rights in a global context*, Oxford et al., 2015
- ZAGREBELSKY, V., *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 5-19
- ZAGREBELSKY, V.; DE SALVIA, M., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III, Milano, 2006
- ZANGHÌ, C., *Il diritto di proprietà nell'ambito della Convenzione europea* in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 9-25

ZOPPINI, A., *Le “nuove proprietà” nella trasmissione ereditaria della ricchezza (note a margine delle teorie brevi)*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, pp. 185-192

SITOGRAFIA

BERNITZ, U.; FROWEIN, A.; LORD KINGSLAND, Q. C., *Parere giuridico relativo ai decreti Benes e all’adesione della Repubblica Ceca all’Unione Europea*, 2002, reperibile on line

CARBONE, V., *L’occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, in *Diritto&Diritti*, 2006, reperibile on line

CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e CEDU ed il ruolo del giudice attraverso l’occupazione acquisitiva*, in *Europeanrights.eu*, 2008, reperibile on line

DE VERGOTTINI, G., *I beni abbandonati: il doppio fronte degli esuli giuliano-dalmati. Relazione al convegno “Il valore del ricordo. La perdita dei beni e la memoria”*. Trieste, 6-7 novembre 2014, 2014, reperibile on line

DUCOULOMBIER, P., *L’arrêt Broniowski c. Pologne, Grande Chambre, du 22 juin 2004 : les enseignements d’un arrêt pilote*, in *L’Europe des Libertés*, 2005, reperibile on line

GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *The right to property under the European Convention of Human Rights: a guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, 2007, reperibile on line

LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *La situazione giuridica dei beni italiani in Croazia e Slovenia. Studio della Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste, d’intesa*

- con la Provincia di Roma, ed il Comune di Trieste, con l'adesione di altri enti locali*, 2006, reperibile on line
- MADDALENA, M. L., *L'espropriazione per pubblica utilità in Europa, alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: esperienze nazionali a confronto*, in *Giustizia Amministrativa*, 2014, reperibile on line
- MANDÒ, G., *La tutela della proprietà nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Umani in Italia*, 2014, reperibile on line
- MASCIA, A., *Diritti fondamentali, quale tutela?*, 2010, reperibile on line
- MUSSO, L., *Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca*, in *Diritto&Diritti*, 2013, reperibile on line
- Nota del Preasidium al progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2000, reperibile on line
- PAPISCA, A., *Articolo 17: senza egoismi*, 2009, reperibile on line
- PRADUROUX, S., *Diritto di proprietà (come diritto fondamentale)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2012, pp. 1-13, reperibile on line
- PROIETTI, R., *Occupazione appropriativa, usurpativa e Testo unico: vecchie perplessità e nuovi dubbi*, in *Diritto&Giustizia*, 2003, reperibile on line
- SERENO, L., *La tutela europea della proprietà a confronto con l'istituto dell'occupazione acquisitiva*, in *Diritto&Diritti*, 2001, reperibile on line
- ZANGHÌ, C., *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*, in *Consulta online*, 2007, reperibile on line

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea in Relazioni internazionali

Cattedra di Organizzazione internazionale e diritti umani

LA TUTELA DELLA PROPRIETÀ' DALLE MISURE ABLATIVE
DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO:
IL CASO DEGLI ESULI ISTRIANI, GIULIANI E DALMATI

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATA

Giulia Radovan

Matricola 624522

CORRELATORE

Prof.ssa Maria Rosaria Mauro

Anno Accademico 2015/2016

RIASSUNTO

Il concetto di proprietà è fortemente condizionato dai modelli economici e dai valori giuridici propri di un determinato ordinamento, pertanto esistono differenti concezioni del diritto di proprietà. Quest'ultimo è stato disciplinato dapprima nelle Costituzioni, già a partire dall'Ottocento, per poi essere "universalizzato" come diritto umano con le dichiarazioni e convenzioni internazionali del secondo dopoguerra, attinenti alla tutela dei diritti umani. Dopo il fallimento del tentativo di inserirlo in uno dei due Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, pensati per attribuire efficacia vincolante alle disposizioni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il diritto di proprietà ha contraddistinto i negoziati per la stipula della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in sigla, CEDU), al punto da essere stato delegato ad un'apposita Commissione dell'assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. In particolare, le maggiori riserve al suo inserimento in una convenzione volta alla protezione dei diritti civili riguardavano la volontà di salvaguardare la sovranità nazionale in materia di politica economica, il suo non unanime riconoscimento come diritto fondamentale, l'opposizione all'obbligo di indennizzo in caso di limitazione della proprietà e l'incapacità di giungere ad una definizione condivisa di "proprietà". Tuttavia, la rilevanza attribuita a questo diritto dalla maggior parte dei Paesi contraenti rendeva indispensabile includerlo in una convenzione che prevedesse un meccanismo di controllo effettivo sul rispetto dei diritti enunciati. Pertanto, si è giunti ad una soluzione compromissoria, che prevedeva di destinare il diritto alla proprietà al primo Protocollo addizionale alla CEDU.

Rispetto alle formulazioni precedenti del diritto di proprietà, quella contenuta nell'art. 1 del Protocollo n. 1 evita una rigida definizione del concetto, prediligendo piuttosto una dichiarazione generale di principi e fornendo lo standard minimo di tutela. In particolare, questa impostazione ha permesso di enfatizzare il ruolo complementare della giurisprudenza di Strasburgo, che ha chiarito la portata della disposizione e ha spiegato il significato da attribuire ai vari termini. Infatti, una peculiarità della norma concerne l'equiparazione tra il termine "bene" e "proprietà", che costituiscono delle nozioni autonome, ovvero il diritto di proprietà nella CEDU prescinde dal riconoscimento dello stesso diritto negli ordinamenti interni. Per la qualificazione di un "bene" al quale estendere la tutela prevista dall'art. 1 del Protocollo n. 1, è necessario che esso soddisfi i criteri della patrimonialità, cioè sia possibile stimarne un valore economico, e dell'effettività, ovvero sia un bene già acquisito. Di conseguenza, la norma in esame è stata applicata ai beni reali, agli interessi patrimoniali e ai beni sui quali vi è un'aspettativa legittima giungendo ad includere nei "beni oggetto di tutela", grazie all'attività di interpretazione della norma, ad esempio la clientela, i crediti, i brevetti e le concessioni amministrative. Inoltre, l'art. 1 del Protocollo n. 1 ha assunto una singolare struttura tripartita, che sancisce il diritto al godimento dei beni, le ipotesi di privazione della proprietà e la possibilità di disciplinare l'uso dei beni. Queste tre norme sono legate dalla stessa *ratio*, ovvero la tutela della proprietà e la seconda e la terza costituiscono degli esempi particolari della prima, difatti vanno interpretate sulla base di quest'ultima.

La norma della CEDU sulla proprietà può risultare, apparentemente, "semplicistica" e non eccessivamente vincolante, nonché poco chiara, prediligendo concetti non puntualmente spiegati. In realtà, non è così perché si tratta di una scelta ponderata e pensata al fine di non costringere gli organi di Strasburgo a rigidi schemi di lavoro, bensì di garantire loro quella flessibilità necessaria

per cogliere le nuove esigenze di tutela degli interessi patrimoniali, garantendo il ruolo della CEDU come *living instrument*.

L'art. 1 del Protocollo n. 1 disciplina tre ipotesi di ingerenza: la generica interferenza nel godimento dei beni, il controllo dell'uso dei beni e la privazione della proprietà, ovvero l'ablazione, che si sostanzia principalmente in misure di nazionalizzazione ed espropriazione (sia *de jure* che *de facto*). Essendo l'ablazione la più incisiva delle tre, l'analisi si è focalizzata su questa fattispecie, partendo dallo scopo originario dell'articolo, ovvero la volontà di evitare atti di confisca arbitraria. Generalmente, il sistema della CEDU attribuisce al singolo Stato una certa discrezionalità, variabile per i diversi diritti, nell'adattarsi alle norme della Convenzione, mediante la teoria del margine di apprezzamento. Considerato che il modello proprietario adottato dai vari Paesi ha importanti implicazioni sulle scelte economiche nazionali, in materia di proprietà viene riconosciuto un ampio margine di apprezzamento, per cui si rende necessario un maggior controllo da parte degli organi di Strasburgo. Proprio per questo motivo, la prospettiva fatta propria dalla CEDU comporta una serie di garanzie per il diritto alla proprietà dell'individuo nei confronti delle misure adottate dallo Stato. Innanzitutto, in capo a quest'ultimo subentra, oltre all'obbligo negativo di astenersi dalle ingerenze, anche una serie di obblighi positivi di origine giurisprudenziale, legati alla protezione preventiva di beni già acquisiti, alla tutela da fattori esogeni, quali le calamità naturali e alla *good governance*, ossia la previsione di strumenti giuridici per la risoluzione di controversie tra privati.

Oltre a ciò, sono state stabilite delle condizioni di legittimità che una privazione della proprietà deve rispettare, pena la commissione di una violazione del diritto alla proprietà. Infatti, lo scopo di tali parametri è quello di garantire la compatibilità tra i dettami della CEDU e le iniziative nazionali limitative della proprietà. La prima condizione riguarda la finalità della misura ablativa e si richiede che venga perseguita la "pubblica utilità", concetto utilizzato come sinonimo di "interesse generale". Superate le contestazioni internazionali alla nozione di pubblica utilità, anch'essa ha assunto un significato autonomo nel quadro della CEDU. Ciò significa che, anziché valutare nel merito se un fine possa definirsi di pubblica utilità, la Corte di Strasburgo si limita ad accertarsi che l'obiettivo di un'ablazione non sia manifestamente irragionevole. Risulta, invece, più complessa la seconda condizione di legittimità: il principio di legalità. Questo, infatti, richiede che l'ablazione sia conforme non solo alle leggi interne, ma anche ai principi di diritto internazionale, per assicurare la preminenza del diritto. Sotto il primo profilo, esso richiede che le leggi siano accessibili, precise e prevedibili, mentre è ritenuto violato in caso di eccessiva durata del processo e qualora si determini una situazione di incertezza giuridica. Quanto al diritto internazionale, i principi vigenti al momento dell'elaborazione del testo del Protocollo n. 1 non erano perfettamente accettabili perché, oltre alle condizioni di finalità e legalità, era previsto l'obbligo di indennizzo che, come già accennato, era osteggiato da molti, per timore che subentrasse in caso di qualsiasi ingerenza nella proprietà. Pertanto, si è preferito optare per la formula generica del rinvio ai principi di diritto internazionale, sebbene ciò comportasse un trattamento differenziale tra cittadini stranieri e "connazionali", poiché l'obbligo di indennizzo gravava solo sui primi, mentre nei confronti dei secondi vi era assoluta libertà dello Stato. Infine, la terza ed ultima condizione di legittimità ha origine giurisprudenziale e richiede la soddisfazione del principio di proporzionalità, in base al quale il sacrificio imposto al singolo soggetto mediante un provvedimento ablativo deve essere proporzionale al vantaggio che si ottiene dalla realizzazione concreta dell'opera di pubblica

utilità. Si tratta di un presupposto fondamentale non solo con riferimento alla proprietà, bensì all'intero sistema della CEDU, alla luce della funzione di bilanciamento tra interessi contrapposti espletata dagli organi di Strasburgo. Per questo motivo il principio di proporzionalità, finalizzato a garantire un "giusto equilibrio", ha assunto la priorità rispetto alle altre due condizioni, tanto da considerare legittima una privazione della proprietà conforme a questo parametro, senza prendere in considerazione gli altri due. L'importanza della proporzionalità deriva dal suo carattere di complementarità rispetto al margine di apprezzamento statale, permettendo di conciliare il rispetto delle norme convenzionali con l'esercizio della sovranità statale.

Un aspetto particolarmente delicato concerne il ruolo dell'indennizzo, che non viene incluso tra le condizioni di legittimità della privazione alla proprietà ed al quale l'art. 1 del Protocollo n. 1 non fa alcun riferimento. Ciò è riconducibile alle difficoltà emerse già in sede negoziale e superate grazie all'apporto della giurisprudenza. Questa, infatti, ha sviluppato un orientamento in base al quale una privazione della proprietà che non ammette l'indennizzo determina un onere eccessivo in capo al soggetto, in contrasto con il giusto equilibrio tra sacrificio imposto e il fine perseguito. Pertanto, pur senza menzionarlo esplicitamente, è stato introdotto nella CEDU un obbligo all'indennizzo, come parametro di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità. Così facendo, viene anche superata la dicotomia cittadini – stranieri, mediante un approccio garantista che assicura l'indennizzo a prescindere dal rapporto di "connazionalità" che intercorre tra lo Stato espropriante e l'individuo espropriato. Limitandosi ad una formulazione generica dell'obbligo di indennizzo, la giurisprudenza lascia aperte alcune questioni ad esso connesse, che risultano problematiche. Quanto all'ammontare della compensazione, la sua interrelazione con il principio di proporzionalità implica che l'indennizzo non deve necessariamente corrispondere al valore integrale del bene, anzi esistono anche circostanze particolari in cui non è richiesto l'indennizzo. Tuttavia, non sono stati forniti riferimenti di carattere quantitativo dell'indennizzo, precisando solamente che deve essere "ragionevole" e preferendo analizzare questo concetto in base alle specifiche circostanze del caso. Inoltre, sono sorti dubbi anche sul momento di valutazione dell'indennizzo e, a tale riguardo, è emerso il concetto di istantaneità dell'atto. Infine, sono ammesse tre modalità di pagamento dell'indennizzo: le misure pecuniarie, quelle non pecuniarie come la *restitutio in integrum* e le misure generali. Queste ultime sono state descritte con riferimento al caso *Broniowski c. Polonia*, rilevante non solo perché attinente al diritto di proprietà, ma soprattutto perché costituisce la prima sentenza pilota. Attraverso questo procedimento, è stato possibile garantire l'efficienza dell'attività degli organi di Strasburgo, sospendendo i ricorsi originati da una violazione strutturale di un diritto ed indicando precise misure, attraverso le quali lo Stato convenuto deve conformarsi alla CEDU.

La compatibilità tra il regime dominicale italiano e quello della CEDU non è stata particolarmente facile, a causa delle differenze nella concezione di proprietà. Infatti, se quella di Strasburgo, proprio alla luce dell'ampia discrezionalità nazionale in materia, risulta più sbilanciata a favore dell'individuo, quella italiana sembra propendere a vantaggio dello Stato. Questa tendenza trova una prima conferma già nel richiamo costituzionale alla funzione sociale, frutto non di un compromesso tra punti di vista contrastanti, bensì della convergenza tra le forze politiche dell'Assemblea costituente (in particolare dei cattolici e dei socialisti), che avevano interiorizzato i nuovi valori di solidarietà e giustizia sociale emersi alla conclusione della

Seconda guerra mondiale. A ciò va aggiunto il ruolo secondario attribuito dall'ordinamento italiano al principio di legalità, in nome del pubblico interesse. Questo ha fatto sì che si affermassero due aspetti, in contrasto con l'art. 1 del Protocollo n. 1: il regime indennitario e la prassi delle occupazioni illecite. Quanto al primo, l'art. 42 della Costituzione riconosce in capo all'espropriato il diritto all'indennizzo, demandando ulteriori precisazioni al legislatore ordinario, mediante riserva di legge relativa. Sebbene la giurisprudenza sia giunta a formulare il concetto di "serio ristoro" come parametro di riferimento, a partire dagli anni Sessanta il legislatore ha preso le distanze dal valore iniziale dell'indennizzo, fissato al valore venale del bene. Quindi, ha avuto inizio una tendenza alla graduale diminuzione della compensazione, per non gravare eccessivamente sulle finanze pubbliche, fino ad arrivare al caso limite di un indennizzo pari al valore agricolo medio del bene. Contemporaneamente, si è sviluppata la pratica dell'occupazione acquisitiva, ovvero un'occupazione illecita del fondo, giustificata dall'interesse generale o dall'urgenza e che, comportandone una trasformazione irreversibile, determina il trasferimento della proprietà all'autorità pubblica occupante, senza corrispondere un risarcimento.

Questi due temi si sono intersecati nella giurisprudenza di Strasburgo, chiamata ed esprimersi sugli indennizzi dovuti in caso di occupazione illecita. Ne è conseguita una serie di condanne, per la violazione di due condizioni di liceità. Il principio di legalità è ritenuto violato a causa sia del ritardo nel pagamento della compensazione, sia del carattere arbitrario dell'occupazione acquisitiva; parimenti, non può dirsi soddisfatto nemmeno il principio di proporzionalità perché la situazione di incertezza giuridica scaturita dal contesto determina un sacrificio eccessivo, considerata poi l'irrisorietà del risarcimento. Dalle decisioni della Corte di Strasburgo emerge la rinnovata importanza attribuita al principio di legalità, contestando fin da subito i criteri indennitari stabiliti dalle leggi interne. Invece, la condanna dell'espropriazione indiretta è stata meno esplicita, giungendo ad una sua palese stigmatizzazione, in base ad un'analisi nel merito, solo con il caso *Scordino c. Italia*.

Nonostante le molteplici sentenze sull'Italia per la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, il legislatore ordinario non è riuscito a porre fine tali contravvenzioni, nemmeno con l'adozione del Testo Unico sulle espropriazioni (2001), con il quale la figura illecita dell'occupazione acquisitiva è stata sostituita da quella lecita dell'occupazione sanante. Perciò, si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale per garantire una maggiore conformità alla disciplina convenzionale del diritto di proprietà. Dopo essersi già espressa più volte circa le singole leggi interne in materia indennitaria, la Consulta ha preso una netta posizione sui due fattori di criticità, con due sentenze del 2007. La sentenza n. 348, avente ad oggetto l'indennizzo, ha riproposto i principi fatti propri da Strasburgo, ovvero la sua non necessaria corrispondenza al valore integrale del bene e l'esigenza di riparare il pregiudizio subito con indennizzi non irrisori. Invece, la sentenza n. 349 ha sancito l'incompatibilità della prassi dell'occupazione illecita, in tutte le sue sfumature, con l'art. 1 del Protocollo n. 1, per l'incompatibilità con le due condizioni di legittimità sopra menzionate. In questo modo, viene valorizzata anche la natura interposta delle norme della CEDU nell'ordinamento italiano, assurte a parametro di costituzionalità.

Alla luce della disciplina particolarmente garantista dell'individuo propria della CEDU, nonché dei tentativi dell'ordinamento italiano di conformarsi a questa impostazione, soprattutto in materia indennitaria, il caso dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati appare singolare per l'esito, che ha visto corrispondere agli esuli un indennizzo irrisorio per l'ablazione da essi subita.

Con il Trattato di pace di Parigi (10 febbraio 1947), l'Italia ha dovuto cedere all'allora Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia parte dei territori fino a quel momento italiani, tra i quali rientrano anche l'Istria e la Dalmazia. Queste regioni erano, di fatto, sottoposte all'amministrazione jugoslava già dal settembre 1943 quando, dopo la capitolazione italiana, si è sviluppata la resistenza comunista, guidata da Tito, per contrastare l'occupazione tedesca della "Zona di Operazione Litorale Adriatico". Avevano avuto inizio, quindi, già prima della cessione formale, una serie di misure ablativo ai danni della minoranza italiana, come pene accessorie alle sentenze penali. Queste pratiche si sono poi consolidate con la nascita formale della Jugoslavia e l'istituzione di un regime di proprietà sociale, che negava la proprietà privata e prevedeva la nazionalizzazione e la confisca dei beni dei "nemici del popolo", per metterli al servizio dell'intera comunità. La sorte dei beni degli esuli è stata disciplinata per la prima volta con il Trattato di Parigi, che sanciva la restituzione dei beni nei territori ceduti ai legittimi proprietari, vietando di utilizzarli come riparazioni di guerra. Inoltre, veniva riconosciuto il diritto di opzione, garantendo un trattamento analogo dei beni anche a chi avesse deciso di acquisire una cittadinanza diversa da quella jugoslava e si fosse trasferito altrove. In realtà, visto lo status di Paese sconfitto e trovandosi di fronte alla già avvenuta acquisizione dei beni da parte delle autorità jugoslave, si optava per una soluzione di compromesso: in base ad essa, l'Italia avrebbe adempiuto l'obbligo di pagamento delle riparazioni belliche cedendo tali beni, in cambio del versamento della Jugoslavia di una somma a titolo di indennizzo per i suddetti beni, privata naturalmente della quota equivalente alle riparazioni. Inoltre, la peculiarità della vicenda, rispetto alle altre espropriazioni perpetrate dai regimi comunisti nel secondo dopoguerra in Europa centro-orientale, riguarda il fatto che il Governo italiano accettava di mediare il pagamento dell'indennizzo, così che, invece che pagare i singoli indennizzi, la Jugoslavia ne avrebbe versato uno unico all'Italia e questa lo avrebbe poi suddiviso tra gli aventi diritto, in base alla somma effettivamente pagata. Oltre alle cessioni di territorio avvenute con il Trattato di Parigi, vi erano quelle accordate con il Memorandum di Londra (1954) ed avvenute formalmente con il Trattato di Osimo (1975), che ponevano fine alla vertenza sul Territorio Libero di Trieste. Nel frattempo, l'Italia aveva promulgato delle leggi interne per la concessione di indennizzi, con la possibilità di ottenere somme più consistenti in base all'importo effettivamente versato dalla Jugoslavia.

Con l'accordo finale del 1983, la Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia, si impegnava a corrispondere all'Italia 110 milioni di dollari, in tredici annualità. Si trattava di una somma già di per sé insoddisfacente, considerando che corrispondeva ad un terzo del valore totale dei beni ceduti. Tuttavia, l'aspetto più critico è un altro, ovvero il fatto che, dopo le prime due quote, l'indennizzo non è più stato pagato a causa dello smembramento della Jugoslavia e la successione di Croazia e Slovenia. Questi due Stati, pur accettando di succedere alla Jugoslavia nei trattati sia bilaterali che multilaterali, non sono riusciti a pagare interamente il debito, corrispondendone solo una parte, non riscattata dal Governo italiano per non perdere il diritto ad ulteriori indennizzi, cioè alla parte mancante del debito. A poco è servito, inoltre, il tentativo italiano di condizionare il processo di associazione slovena all'Unione Europea alla risoluzione positiva della questione dei beni. Infatti, il compromesso Solana, con cui è venuto meno il veto italiano all'ingresso dello Slovenia nell'UE, riguarda soltanto l'accesso su base paritaria al mercato immobiliare, impegnando alla prosecuzione dei negoziati bilaterali tra Roma e Lubiana,

di fatto naufragati. Pertanto, gli esuli hanno tentato di vedersi riconoscere un indennizzo più conforme al valore reale dei beni, in base alle leggi di denazionalizzazione slovena e croata, ma sono rimasti esclusi dagli aventi diritto per la presenza di clausole che negano un risarcimento o la restituzione ai cittadini di Paesi che avevano già disciplinato la questione indennitaria mediante accordi internazionali.

Pertanto, dopo l'ultima legge interna sull'indennizzo previsto per gli esuli istriani, giuliani e dalmati (2001), ad essi spettava una somma, valutata in base al valore del bene nel 1938 e che, malgrado i coefficienti di rivalutazione, ammontava alla sessantesima parte del valore attuale del bene. Di conseguenza, questo indennizzo era reputato irrisorio e per questo motivo le associazioni rappresentanti degli esuli hanno deciso di presentare ricorso davanti al giudice interno contro il Governo italiano. I ricorsi interni sono stati tutti rigettati, culminando nella decisione della Cassazione, la quale ha escluso la responsabilità italiana del risarcimento di un illecito compiuto da uno Stato terzo e, inoltre, ha negato l'esistenza di un obbligo all'indennizzo integrale, richiamando i valori di solidarietà sociale e l'ampia discrezionalità del legislatore. Esauriti i ricorsi interni, gli esuli hanno adito la Corte di Strasburgo, la quale ha dichiarato il ricorso irricevibile ed incompatibile con le condizioni di ricevibilità, senza fornire ulteriori spiegazioni.

Nel tentativo di provare ad ipotizzare le ragioni che hanno indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo ad una simile decisione, è stato utile prendere in considerazione dei casi simili, per verificare se sussistono i presupposti per considerarli come precedenti giuridici. A tal fine, è stata esaminata la giurisprudenza degli organi di Strasburgo in merito alla restituzione o al risarcimento dei beni nei Paesi che, al pari della Jugoslavia, avevano fatto ampio uso di misure ablativo, conformemente al regime economico imposto dall'Unione Sovietica. Ne è emersa una tendenza al rigetto dei ricorsi o, comunque, all'inapplicabilità dell'art. 1 del Protocollo n. 1, adducendo due motivazioni. La prima riguarda il fatto che la disposizione in esame non comporta il diritto alla restituzione, anche se è ormai consolidata la preferenza, se possibile, per la restituzione in forma specifica. La seconda, invece, esclude i casi dalla competenza *ratione temporis* degli organi di Strasburgo, perché i fatti hanno avuto luogo prima che la CEDU ed il relativo Protocollo n. 1 fossero ratificati dallo Stato espropriante. Tuttavia, hanno assunto rilevanza anche certi elementi che hanno permesso di superare i motivi di rigetto: in alcune sentenze, la Corte ha enfatizzato il carattere illegittimo di queste espropriazioni, obbligando lo Stato a restituire il bene o a versare un risarcimento che non si discostasse dal valore attuale del bene e che comprendesse anche i danni non patrimoniali. Parimenti, è stata fatta valere anche la teoria dell'aspettativa legittima. Quindi, la ricerca di un precedente giuridico si è rivelata particolarmente ardua per la peculiarità del caso degli esuli, con riferimento alla soluzione dell'indennizzo unico.

In conclusione, si sono profilati tre possibili scenari, al fine di far ottenere agli esuli un indennizzo più consono: la ripresa delle trattative con il Governo italiano mediante un'apposita sede negoziale, ovvero il Tavolo di coordinamento Governo - Associazioni Esuli Friulani, Istriani e Dalmati; il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro Slovenia e Croazia, per i fattori discriminatori delle leggi di denazionalizzazione oppure, l'ipotesi più estrema, la dichiarazione di illegittimità della successione alla Jugoslavia di Croazia e Slovenia nei trattati, con l'intento di rinegoziare la causa.

BIBLIOGRAFIA

- ABBAGNALE, M., *Profili costituzionali di diritto dell'economia: impresa, proprietà privata e funzione sociale. Un esame degli articoli 41 e 42 cost.*, Pisa, 1989
- ABRIANI, N., *La proprietà come diritto dell'individuo: tra diritto internazionale, diritto comunitario e disciplina interna*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, pp. 2226-2232.
- ADAMS, J., *Discourses on Davila, a series of papers on political history*, in ADAMS, C. F. (ed.), *The works on John Adams*, vol. 6, Boston, 1851, pp. 223-403
- ALKEMA, E. A., *The European Convention as a Constitution and its Court as a Constitutional Court*, in MAHONEY, P.; MATSCHER, F.; PETZLOD, H.; WILDHABER, L. (eds.), *Protecting Human Rights: The European Perspective*, Cologne, 2000, pp. 41-63
- ALLEGRA, A., *Tutela della proprietà e diritto all'equo indennizzo nella Convenzione europea dei diritti umani (primo Protocollo)*, in CARLASSARE, L. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, pp. 221-233
- ALLEN, T., *Compensation for property under the European Convention on Human Rights*, in *Michigan Journal of International Law*, 2007, pp. 287-336
- ALLEN, T., *Property and the human rights act 1988*, Oxford, 2005
- BALLARINO, T., *La proprietà protetta nel primo Protocollo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 221-232
- BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato: riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998
- BARGIACCHI, P.; SINAGRA, A.; ZANGHÌ, C.; SPATAFORA, E.; CHECCINI, G. L.; PANELLA, L.; SARDOS ALBERTINI, G. P., *L'annoso problema della restituzione dei bene degli esuli istriani, giuliani, fiumani e dalmati*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2002, pp. 29-38
- BARIATTI, S., *Genesi e interpretazione dell'art.1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei lavori preparatori*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 215-220
- BENVENISTI, E., *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999
- BERGER, V., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1 du Protocole n. 1*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 39-52
- BERTI, E., *Il pensiero politico di Aristotele*, Roma, 1997
- BEVERIDGE, F., *Taking control of foreign investments: a case study of indigenisation in Nigeria*, in *International and comparative law quarterly*, vol. 40, n. 2, pp. 302-333
- BILANCIA, F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà: il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002
- BOCCALATTE, S., *La proprietà e la legge: esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, 2004
- BONFANTE, G., *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1987

- BULTRINI, N., *La prelazione del Ministero dei Beni culturali sulla vendita delle opere d'arte (commento a Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 gennaio 2000)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pp. 784-790
- BUONOMO, F., *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005
- BUYSE, A., *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: possibilities and challenges*, in *Nomiko Vima (the Greek Law Journal)*, 2009, pp. 303-317
- CANDIAN, A.; GAMBARO, A.; POZZO, B., *Property, proprietà, Eigentum*, Padova, 1992
- CANNIZZARO, E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000
- CANNIZZARO, E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 138-143
- CARACCILO, L., *Che cosa cerca la Germania in Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, pp. 125-148
- CARAZO, M., *Broniowski Case*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, pp. 1062-1069
- CARBONE, V., *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione espropriativa?*, in *Corriere giuridico*, 2001, pp. 1265-1268
- CARBONE, V., *Occupazioni illegittime: un nuovo round*, in *Corriere giuridico*, 1997, pp. 133-140
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000
- CENTOFANTI, N., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2009
- CECOTTI, F., *I confini orientali d'Italia 1866-2004*, in CAMPAILLA, S.; NARDELLI, D. R.; STELLI, G. (a cura di) *Istria, Fiume e Dalmazia: laboratorio d'Europa*, Perugia, 2009, pp. 35-53
- COCO, G. S., *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965
- Code Napoléone*, 1804
- COLACINO, N., *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 2007
- COLANDREA, V., *On the power of the European Court of Human Right to order specific non-monetary measures: some remarks in light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic cases*, in *Human rights law review*, 2007, pp. 396-411
- COLELLA, A., *L'esodo dalle terre adriatiche. Rivelazioni statistiche dell'Opera Assistenza Profughi*, Roma, 1958
- COMPORTE, M., *La nozione europea di proprietà e giusto indennizzo espropriativo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, pp. 10-21
- COMPORTE, M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, pp.189-206
- CONDORELLI, L., *Il Protocollo rivisitato*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 264-272
- CONETTI, G., *Aspetti giuridici delle relazioni dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 51-63
- CONETTI, G., *Che cosa resta di Osimo*, in *Quaderni giuliani di storia*, 2001, pp. 217-230

- CONTI, R., *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009
- Convenzione sul diritto dei trattati*, 1969
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 1950
- Costituzione degli Stati Uniti d'America*, 1787
- Costituzione della Repubblica italiana*, 1948
- Costituzione della Spagna*, 1978
- Costituzione di Weimar*, 1919
- DASSÙ, M., *Perché l'Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in *Limes*, 1994, pp. 219-228
- DE PANGHER MANZINI, R., *Beni e diritti dei cittadini italiani in Jugoslavia e nella Zona B del Territorio Libero di Trieste*, Trieste, 1965
- DE SALVIA, M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 233-238
- DE SALVIA, M., *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle, par la nature de ses arrêts, un véritable tribunal de pleine juridiction?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2006, pp. 483-500
- DE SALVIA, M., *La giurisprudenza degli organi della Convenzione e i diritti patrimoniali*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, pp. 282-290
- DE STEFANO, M., *La Corte europea dei diritti umani condanna definitivamente l'Italia sulla durata delle procedure e sugli espropri nazionali*, in *Il fisco*, 2006, pp. 2414-2417
- DE VERGOTTINI, G., *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1993, pp. 77-91
- Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 1789
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 1948
- DI NOLFO, E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, 2015
- DOBROVŠAK, L., *Restitution of the Jewish Property in Croatia*, in *Limes plus*, 2015, pp. 65-86
- DRZEMCZEWSKI, A., *Le droit à la propriété et la Commission européenne des droits de l'homme*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 27-38
- European Court of Human Rights, Annual Report 2003*
- FASINO, R., *Il diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Corte e della Commissione: 1986-1988*, in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 61-73
- FAVOREU, L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne sont pas de cours constitutionnelles*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubois*, Paris, 2002, pp. 35-45
- FERRARIS, L., *Manuale della politica estera italiana: 1947-1993*, Roma, 1996
- FORTE, C; DE ROSSI, B., *Principi di economia ed estimo*, Milano, 1979
- FRANCIONI, F., *Compensation for nationalisation of foreign property*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1975, pp. 255-283
- GAMBARO, A., *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 2010, pp. 115-132

- GARLICKI, L., *Broniowski and After: On the dual Nature of the “Pilot Judgments”*, in CAFLISCH, L. (ed.), *Human Rights – Strasbourg Views. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Kehl am Rhein, 2007, pp. 177-190
- GASPARRI, W., *Occupazione appropriativa, risarcimento del danno e diritto di proprietà: una scelta tragica*, in *Le regioni*, 1997, pp. 587-626
- GERIN, G., *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Padova, 1989
- GIANNINI, M. S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in ALPA G.; ZATTI, P. (a cura di), *Lecture di diritto civile*, Padova, 1990, pp. 351-392
- GIURICIN, A., *Il problema dei beni abbandonati*, in *Pagine istriane* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1950, pp. 53-55
- GIURICIN, E.; GIURICIN, L., *La comunità italiana in Croazia e Slovenia: il percorso storico, la situazione, le prospettive*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell’Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 92-126
- GIURICIN, L., *La quantificazione dell’esodo degli italiani*, in *Ricerche sociali* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 2015, pp. 23-31
- GIURICIN, L., *Quei 12 mila documenti dell’esodo*, in *La Ricerca* (Centro di Ricerche Storiche di Rovigno), 1992, pp. 16-20
- GRAZIADEI, M., *Disciplina internazionale e circolazione dei modelli proprietari*, in AA. VV., *L’incidenza del diritto internazionale sul diritto civile. Atti del V convegno nazionale*, Napoli, 2011, pp. 179-197
- GRECO, E., *Alla riscoperta della frontiera orientale: l’Italia, la crisi jugoslava ed il dibattito sul Trattato di Osimo*, in CARNOVALE, M. (a cura di), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Milano, 1994, pp. 171-192
- GRECO, E., *L’evoluzione delle relazioni politiche dell’Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*, in FAVARETTO, T.; GRECO, E. (a cura di), *Il confine riscoperto: beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell’Italia con la Slovenia e la Croazia*, Roma, 1997, pp. 25-50
- GRIFFI, F., *Prime impressioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, in tema di espropriazione indiretta*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2010, pp. 1435-1440
- GROSS, A. M., *Reinforcing the New Democracies: The European Convention on Human Rights and the Former Communist Countries – a Study of the Case Law*, in *European Journal of International Law*, 1996, pp. 89-102
- GROSSI, P., *La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico*, Napoli, 2006
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere: l’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977
- GROSSO, G., *Premesse all’interpretazione dell’impostazione costituzionale della proprietà*, in *Rivista di diritto agrario*, 1944-1947, pp. 241-247
- GUAZZAROTTI, A., *Interpretazione conforme alla Cedu e proporzionalità e adeguatezza: il diritto di proprietà, relazione al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*,

- Milano, 6-7 giugno 2008, in D'AMICO, M.; RANDAZZO, B. (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009, pp. 161-200
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J., *The federalist papers*, New York, 1971
- HOWARD-HASSMAN, R., *Reconsidering the right to own property*, in *Journal of Human Rights*, 2013, pp. 180-197
- IUDICA, G.; ZATTI, M., *Trattato di diritto privato*, Milano, 1990
- JACKSON, J., *Broniowski and Poland: a recipe for increate legitimacy of the European Court of Human Rights as Supranatural Constitutional Court*, in *Connecticut law review*, 2006, pp. 759-806
- JACOBS, H., *Private property and human rights: a mismatch in the 21st century?*, in *International Journal of social welfare*, 2013, pp. 85-101
- KARADJOVA, M., *Property restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses*, in *Review of Central and East European Law*, 2004, pp. 325-363
- KUTI, C., *Post-communist Property Reparations: Fulfilling the Promises of the Rule of Law?*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2007, pp. 169-188
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, vol. VI
- LEACH, P., *Beyond the Bug river – a new dawn for redress before the European Court of Human rights?*, in *European human rights law review*, 2005, pp. 148-164
- LOPÉZ ESCARCENA, S., *Interferences with property under European human rights law*, in *Florida Journal of International Law*, 2012, pp. 513-544
- LUPONE, A., *La questione dei beni italiani in Croazia e Slovenia*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, pp.71-95
- MALTESE, D., *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1978, pp. 18-36
- MANCINI, M., *Restituzione e principio di non discriminazione dinanzi al Comitato dei diritti dell'uomo e alla Commissione europea dei diritti dell'uomo: il caso della ex Cecoslovacchia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1999, pp. 223-254
- MANGANARO, F., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Diritto amministrativo*, 2008, pp. 379-435
- MANGIAMELI, S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986
- MANZIN, M., *Spine di confine: beni abbandonati e contenzioso Italia - Slovenia 1991-1997*, Trieste, 1997
- MAZZESCHI, P., *La riparazione per violazione dei diritti umani nel diritto internazionale e nella convenzione europea*, in *Comunità Internazionale*, 1998, pp. 215-235
- MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercati del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3525-3535
- MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006
- MOTZO, G.; PIRAS, A., *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 151-224

- NICOLETTI, F., *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 *Diritto dell'economia*, 2001, pp. 455-486
- NUNIN, R., *Osservazioni sulla tutela del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, pp. 669-713
- O'BOYLE, M., *On Reforming the operation of the European Court of the Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 1-11
- OBRADOVIC, K., *Les traités bilatéraux en vigueur entre la Yougoslavie et l'Italie concernant la matière de voisinage: un point de vue yougoslave*, in RONZITTI, N. (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, pp. 95-141
- PADELLETTI, M., *Articolo 1 del Protocollo n. 1*, in BARTOLE, S.; CONFORTI, B.; RAIMONDI, G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 801-829
- PADELLETTI, M., *Commento all'art. 1 Prot. n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in BARTOLE, S.; DE SENA, P.; ZAGREBESKY, V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 791-813
- PADELLETTI, M., *Espropriazione e indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Studi senesi*, 2003, pp. 278-304
- PADELLETTI, M., *Il caso Beyeler di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 781-800
- PADELLETTI, M., *Indennità di esproprio e obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 143-150
- PADELLETTI, M., *L'indennità d'esproprio e il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo i recenti interventi normativi*, in VENTURINI, G./BARIATTI, S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale, Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, pp. 635-648
- PADELLETTI, M., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003
- PADELLETTI, M. L., *L'occupazione acquisitiva in relazione al principio di legalità stabilito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, pp. 2244-2251
- PALOMBINO, F., *La «procedura di sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, pp. 91-110
- PARASKEVA, C., *Returning the protection of Human Rights to where they belong, at home*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, pp. 415-448
- PETTITI, C., *Sur la restitution des biens confisqués pendant la période communiste*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004, pp. 387-404
- PINELLI, C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3518-3525
- PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 152-175

- POGGESCHI, G., *La restituzione dei beni dei profughi italiani di Istria, Fiume e Dalmazia*, in PIERGIGLI, G. (a cura di), *L'autoctonia divisa: la tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, 2005, pp. 409-436
- POPELIER, P., *Legitimate expectations and the law maker in the Case law of the European Court of Human rights*, in *European human rights law review*, 2006, pp. 16-20
- PRADUROUX, S., *La proprietà privata nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *ISAIDAT Law review*, vol. 1, 2010, pp. 113-149
- PRADUROUX, S., *Una costellazione europea: la proprietà e i beni nel quadro dei parametri di legalità enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, pp. 766-782
- PROUDHON, P.J., *Che cos'è la proprietà?*, Bari, 1978
- PUPPO, R., *L'esodo degli italiani da Zara, da Fiume e dall'Istria: un quadro fattuale*, in CATTARUZZA, M.; DOGO, M.; PUPPO, R. (a cura di), *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, pp. 183-206
- RAMACCIONI, G., *La tutela multilivello del diritto di proprietà: profili strutturali e funzionali nella vicenda della occupazione acquisitiva*, Torino, 2013
- RINALDI, E., *Il principio di legalità e accessione invertita: dalla Corte di Strasburgo una pesante condanna per lo Stato italiano*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, pp. 803-817
- Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*
- RODOTÀ, S., *Art. 42*, in BRANCA, G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1989
- ROMANO, S., *Lasciamo il confine dov'è*, in *Limes*, 1993, pp. 151-157
- SABBATUCCI, G.; VIDOTTO, V., *Il mondo contemporaneo dal 1848 ad oggi*, Bari, 2010
- SACCUCCI, A., *Accesso ai rimedi costituzionali previo esaurimento e gestione sussidiaria delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 263-291
- SACCUCCI, A., *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, 2005
- SACCUCCI, A., *Restituzione di beni illegittimamente nazionalizzati e immunità dagli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 145-150
- SACERDOTI, G., *Bilateral treaties and multilateral instruments on investment protection*, in *Collected courses of the Hague academy of international law*, 1997, pp. 255-460
- SALES., P., *Property and Human rights: Protection, Expansion and Disruption in Judicial Review*, 2006, pp. 141-147
- SANTORO PASSARELLI, F., *Risultati di un convegno giuridico interuniversitario sul tema della proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, 1942, pp. 270-272
- SAPIENZA, R., *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 571-614
- SCHABAS, W. A., *The Omission of the right to Property in the International Covenants*, in *Hague Yearbook of International Law*, 1991, pp. 135-170
- SCIARABBA, V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3579-3591
- SCISO, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2012

- SCISO, E., *Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati*, in *La comunità internazionale*, 1994, pp. 63-115
- SCOCA, G.; TARULLO, S., *La metamorfosi dell'accessione invertita: l'atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titulo*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, pp. 531-553
- SERMET, L., *The European Convention on Human Rights and property rights*, Strasbourg, 1998
- SIGRON, M., *Legitimate expectations under Article 1 of Protocol no.1 to the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2014
- SINAGRA, A., *Profili della posizione italiana rispetto alla ex-Jugoslavia: il Trattato di Osimo*, in PANEBIANCO, M.; ASCOLESE, C.; TAFURI, A., (a cura di), *Dossier ex-Jugoslavia*, Salerno, 1993, pp. 185-189
- SIROTTI GAUDENZI, A., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2015
- SOSIC, T.; PAPA, C., *I beni abbandonati*, Bologna, 2004
- SPRANKLING, J., *The international law of property*, Oxford, 2014
- STARACE, V., *La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 256-263
- STEFANI, S., *Beni e diritti dei cittadini italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia ai termini del Trattato di Pace*, Trieste, 2000
- SUDRE, F., *Droits européen et international des droits de l'homme*, Parigi, 2003
- TOTH, L., *Il macigno dei beni confiscati*, in *Il coordinamento adriatico*, 2002, pp. 1-3
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 2007
- UDINA, M., *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, Trieste, 1979
- VAN BANNING, T., *The human right to property*, Oxford, 2002
- VILLANI, U., *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012
- VILLANI, U., *L'occupazione acquisitiva dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 23-44
- XU, T.; ALLAIN, J., *Introduction: Property and Human Rights in a global context*, in T. XU, J. ALLAIN (eds.), *Property and human rights in a global context*, Oxford et al., 2015
- ZAGREBELSKY, V., *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 5-19
- ZAGREBELSKY, V.; DE SALVIA, M., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III, Milano, 2006
- ZANGHÌ, C., *Il diritto di proprietà nell'ambito della Convenzione europea* in GERIN, G. (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 1989, pp. 9-25
- ZOPPINI, A., *Le "nuove proprietà" nella trasmissione ereditaria della ricchezza (note a margine delle teorie brevi)*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, pp. 185-192

SITOGRAFIA

- BERNITZ, U.; FROWEIN, A.; LORD KINGSLAND, Q. C., *Parere giuridico relativo ai decreti Benes e all'adesione della Repubblica Ceca all'Unione Europea*, 2002, reperibile on line
- CARBONE, V., *L'occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, in *Diritto&Diritti*, 2006, reperibile on line
- CONTI, R., *La Corte Costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e CEDU ed il ruolo del giudice attraverso l'occupazione acquisitiva*, in *Europeanrights.eu*, 2008, reperibile on line
- DE VERGOTTINI, G., *I beni abbandonati: il doppio fronte degli esuli giuliano-dalmati. Relazione al convegno "Il valore del ricordo. La perdita dei beni e la memoria". Trieste, 6-7 novembre 2014*, 2014, reperibile on line
- DUCOULOMBIER, P., *L'arrêt Broniowski c. Pologne, Grande Chambre, du 22 juin 2004 : les enseignements d'un arrêt pilote*, in *L'Europe des Libertés*, 2005, reperibile on line
- GRGIC, A.; ZVONIMIR, M.; LONGAR, M.; VILFAN, A., *The right to property under the European Convention of Human Rights: a guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, 2007, reperibile on line
- LUZZATTO, R.; GAJA, G.; MIELE, A.; MARESCA, M., *La situazione giuridica dei beni italiani in Croazia e Slovenia. Studio della Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste, d'intesa con la Provincia di Roma, ed il Comune di Trieste, con l'adesione di altri enti locali*, 2006, reperibile on line
- MADDALENA, M. L., *L'espropriazione per pubblica utilità in Europa, alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: esperienze nazionali a confronto*, in *Giustizia Amministrativa*, 2014, reperibile on line
- MANDÒ, G., *La tutela della proprietà nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Umani in Italia*, 2014, reperibile on line
- MASCIA, A., *Diritti fondamentali, quale tutela?*, 2010, reperibile on line
- MUSSO, L., *Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca*, in *Diritto&Diritti*, 2013, reperibile on line
- Nota del Preasidium al progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2000, reperibile on line
- PAPISCA, A., *Articolo 17: senza egoismi*, 2009, reperibile on line
- PRADUROUX, S., *Diritto di proprietà (come diritto fondamentale)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2012, pp. 1-13, reperibile on line
- PROIETTI, R., *Occupazione appropriativa, usurpativa e Testo unico: vecchie perplessità e nuovi dubbi*, in *Diritto&Giustizia*, 2003, reperibile on line
- SERENO, L., *La tutela europea della proprietà a confronto con l'istituto dell'occupazione acquisitiva*, in *Diritto&Diritti*, 2001, reperibile on line
- ZANGHÌ, C., *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*, in *Consulta online*, 2007, reperibile on line