

**RIVISTA GIURIDICA  
DELL'ISAIDAT**

**LA PROPRIETÀ PRIVATA NEL  
SISTEMA DELLA CONVENZIONE  
EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO**

SABRINA PRADUROUX

(2010) Volume 1 – Fascicolo 1, Articolo 9

**LA PROPRIETÀ PRIVATA NEL SISTEMA  
DELLA CONVENZIONE EUROPEA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO**

SABRINA PRADUROUX\*

Introduzione - 1. L'interpretazione dell'articolo 1 del Protocollo no. 1. - 1.1 Sistematica dell'oggetto del diritto. - 1.1.1 I beni materiali e immateriali. - 1.1.2 I diritti sufficientemente patrimoniali. - 1.1.3 Gli interessi sostanziali. - 1.2 Il principio del rispetto della proprietà. - 1.3 La privazione della proprietà. - 1.4 La regolamentazione dell'uso dei beni. - 1.4.1 La regolamentazione dell'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. - 1.4.2 La regolamentazione dell'uso dei beni per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende. - 2. I parametri di controllo. - 2.1 Il principio di legalità. - 2.2 L'utilità pubblica e l'interesse generale. - 2.3 Il principio di proporzionalità. - 3. Il rapporto tra l'art. P1-1 e altri articoli della Convenzione. - 3.1 Il diritto di proprietà e le esigenze del giusto processo. - 3.2 Il diritto di proprietà e il divieto di discriminazione. - 3.3. Il diritto di proprietà e il diritto al rispetto della vita privata e familiare. - 4. Equa soddisfazione in caso di constatata violazione. - Considerazioni conclusive.

## **Introduzione**

L'inclusione di una specifica garanzia della proprietà nel testo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) fu oggetto di controversia, sebbene la protezione di tale diritto fosse già consacrata da molti testi delle Costituzioni degli Stati europei e riconosciuta dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo da poco proclamata<sup>1</sup>.

Da una parte, i membri conservatori sostenevano l'esigenza di includere una specifica protezione per il diritto di proprietà, argomentando trattarsi di un diritto naturale, estensione della libertà personale; dall'altra, i membri socialisti riferendosi al diritto *alla* proprietà, ne sottolineavano il carattere sociale ed economico,

---

\* Assegnista di ricerca presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale.

<sup>1</sup> La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo fu infatti adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, mentre i lavori dell'Assemblea Consultativa del Consiglio d'Europa per la redazione della CEDU ebbero inizio nei primi mesi dell'anno successivo.

valevole l'esclusione da uno strumento volto alla protezione dei diritti fondamentali.

Oltre a quest'ultimo argomento di carattere marcatamente politico, furono anche avanzati, contro l'inclusione di una garanzia a favore della proprietà privata, ragioni di carattere "tecnico". Osservando trattarsi di un diritto da tutti incontestabilmente considerato avente carattere relativo, premessa necessaria per una garanzia effettiva era, secondo alcuni membri dell'Assemblea, l'individuazione del nucleo essenziale del diritto<sup>2</sup>; infatti, in assenza di una definizione comunemente accettata del diritto di proprietà e dei suoi limiti, la sua protezione sarebbe stata inutile<sup>3</sup>.

Nel Novembre del 1949 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa incaricò della questione un Comitato di esperti espressamente istituito. Quest'ultimo pronunciò parere favorevole all'enunciazione del diritto di proprietà tra i diritti garantiti, menzionando quale unica motivazione la tendenza dei regimi totalitari a considerare le ingerenze nel diritto di proprietà come mezzi legittimi di pressione. Un anno non fu però sufficiente ai membri dell'Assemblea Consultativa per raggiungere un accordo e nel testo della Convenzione, firmato il 4 Novembre 1950 a Roma, non v'è menzione del diritto di proprietà.

---

<sup>2</sup> De La Vallée-Pussin (Belgio), Conseil de l'Europe, *Recueil des Travaux Préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Martinus Nijhohh, La Haye, 1975, Vol. II, p. 63, osservò: "le droit de propriété, tel qu'il est aujourd'hui appliqué par les différentes nations européennes, est un droit incontestablement considéré par tout le monde comme un droit relatif. (...). Par conséquent, ce droit étant un droit relatif, nous pourrions le garantir d'une façon efficace, mais il faut que nous examinions l'angle sous le quel nous le considérons comme essentiel. Ce travail n'est pas fait; il ne l'est même pas par les idéologies. Dans ces conditions, vouloir protéger d'une façon aussi vague le droit de propriété serait inutile".

<sup>3</sup> Edberg (Svezia), Conseil de l'Europe, *Recueil des Travaux Préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Martinus Nijhohh, La Haye, 1975, Vol. II, p. 87, sottolineò chiaramente il punto: "il s'agit de savoir s'il est possible de donner du droit de propriété une définition qui donne satisfaction à tous. Si c'est la chose impossible, il est complètement absurde de faire mention de ce droit, et cette définition ne constituerait qu'une formule de programme politique. Il serait, à mon sens, tout à fait fâcheux que la majorité de l'Assemblée insistât sur l'adoption d'une formule qui n'aurait, et ne pourrait avoir, aucune signification véritable, mais ne constituerait qu'une attitude politique".

I lavori dunque proseguirono, mettendo in luce l'estrema difficoltà insita in ogni tentativo di definire con una formula breve, ed in termini generali il diritto di proprietà<sup>4</sup>. Il raggiungimento di un compromesso tra le differenti concezioni del diritto di proprietà, in particolare quella individualista-personale *vs.* quella sociale, richiese quasi un altro anno: la garanzia della proprietà trova infine posto nell'articolo 1 del Primo Protocollo firmato a Parigi il 20 marzo 1952<sup>5</sup>.

Entrato in vigore il 18 maggio 1984, il Protocollo no. 1 è stato ratificato da 45 dei 47 Stati appartenenti al Consiglio d'Europa<sup>6</sup>.

Nel commentare l'articolo 1 del Protocollo no. 1 (art. P1-1), René Cassin si dichiarò non pienamente soddisfatto del testo, ma considerò tuttavia esso potesse fornire una buona base per la futura giurisprudenza. I fatti gli hanno dato ragione.

Dal punto di vista quantitativo, la giurisprudenza in materia proprietaria ha registrato un significativo incremento nell'ultimo decennio, cui hanno considerevolmente contribuito alcuni Paesi dell'ex blocco sovietico che hanno aderito alla Convenzione negli anni 1990.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> In particolare, Roberts (Regno Unito), Conseil de l'Europe, *Recueil des Travaux Préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1975, Vol. VI, p. 89, espresse insoddisfazione per l'uso del termine *possessions*, estraneo al linguaggio giuridico inglese: "le mot «possessions» utilisé dans le texte anglais n'est pas véritablement satisfaisant. (...) C'est un mot que l'on ne trouverait pas dans une loi britannique ni dans aucun autre document juridique".

<sup>5</sup> Il testo finale dell'articolo 1 fu, però, già adottato il 2 Agosto 1951.

<sup>6</sup> Non hanno proceduto alla sua ratifica: Monaco e Svizzera. Altri Stati hanno ratificato apponendo delle riserve con riferimento specifico al diritto di proprietà, è il caso di: Austria, Bulgaria, Estonia, Georgia, Lettonia, Lussemburgo, San Marino e Spagna.

<sup>7</sup> Al 31 dicembre 2010, la Corte aveva pronunciato 2414 sentenze, in cui riscontrava esservi stata una violazione dell'art. P1-1; di queste: 431 contro la Romania; 430 contro la Russia; 293 contro l'Ucraina. Il primato negativo spetta comunque alla Turchia, con 574 sentenze. Un numero considerevole di condanne (297) riguarda infine l'Italia.

Cfr.: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/37EC6A43-A7E7-4732-A5F1-E705900AC611/0/Tableau\\_de\\_violations\\_19592010\\_FRE.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/37EC6A43-A7E7-4732-A5F1-E705900AC611/0/Tableau_de_violations_19592010_FRE.pdf)

## 1. L'interpretazione dell'articolo 1 del Protocollo no. 1.

In una delle prime sentenze in cui la Corte è stata chiamata ad applicare l'art. P1-1<sup>8</sup>, essa ha statuito che: “*riconoscendo a ciascuno il diritto al rispetto dei suoi beni, l'articolo 1 (P1-1) garantisce in sostanza il diritto di proprietà*”. Questa formula, frutto di sintesi ermeneutica, ha consentito alla Corte di superare le ambiguità terminologiche presenti nelle due versioni originali, in inglese e in francese, del testo dell'articolo. Confrontando i due testi, si nota infatti che la versione inglese apre statuendo che “*Every natural o legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions*”, laddove il testo francese enuncia che “*toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens*”. Il testo inglese prosegue poi riprendendo l'uso del termine “*possessions*” quando assoggetta l'espropriazione a condizioni determinate, mentre qui il testo francese sostituisce il termine “*biens*” con quello di “*propriété*”. Infine, il testo inglese fa salvo il potere degli Stati di adottare normative finalizzate a “*to control the use of property*”, espressione resa in francese con “*réglementer l'usage des biens*”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Si tratta della sentenza *Marckx c. Belgio*, del 13 giugno 1979. Nel caso di specie la presunta violazione del diritto di proprietà era stata fatta valere, sia come motivo autonomo che in combinato disposto con l'art. 14 (divieto di discriminazione), contro il diritto belga delle successioni, laddove attribuiva al figlio naturale riconosciuto diritti successori minori a quelli attribuiti al figlio legittimo. La Corte ha escluso esservi una violazione dell'art. P1-1 isolatamente considerato ed ha accolto invece il secondo motivo di ricorso.

La sentenza *Marckx* è, dal punto di vista cronologico, la seconda in cui la Corte ha applicato l'art. P1-1. Il primo caso, deciso tre anni prima, concerneva una misura di confisca e distruzione di beni, per motivi di ordine pubblico (sent. *Handyside c. Regno Unito*, del 7 dicembre 1976). Un apprezzabile numero di pronunce era invece già stato emesso dalla Commissione dei diritti dell'uomo. Si ricorda, brevemente, che nel disegno originario tre istituzioni dividevano la responsabilità del controllo del rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi da essi assunti in sede di ratifica della Convenzione: la Commissione europea dei diritti dell'uomo (istituita nel 1954), la Corte europea dei diritti dell'uomo (istituita nel 1959, l'accettazione della cui giurisdizione era in un primo momento facoltativa) ed il Comitato dei ministri. La piena “giurisdizionalizzazione” del sistema di controllo attraverso l'unificazione dei tre organi decisionali è stata posta in essere con il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998.

<sup>9</sup> Secondo SCHWELB E., *The Protection of the Right of Property of Nationals under the First Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *American Comparative*

Dopo avere individuato nel diritto di proprietà il diritto protetto dall'art. P1-1, la Corte ha precisato che: “*il diritto di disporre dei propri beni costituisce un elemento tradizionale fondamentale del diritto di proprietà*” (§ 63).

Malgrado il tenore perentorio delle due statuizioni, esse non rispecchiano affatto l'opinione di tutti i giudici del collegio. In particolare, il giudice Gerald Fitzmaurice osservò che la prima delle due affermazioni sopra riportate non è che un postulato, frutto di un'extrapolazione in parte giustificabile in ragione della redazione mediocre del testo, tanto nella versione inglese che in quella francese. In secondo luogo, egli rimproverò ai giudici della Corte di avvalersi del termine “uso”, di cui al secondo paragrafo, per conferire all'insieme dell'articolo una portata esorbitante la nozione di proprietà, sì da inglobare i diritti successori e di disposizione<sup>10</sup>.

In conclusione, secondo Fitzmaurice – la cui opinione è stata sostanzialmente condivisa anche dai giudici Franz Matscher e João de Deus Pinheiro Farinha -, il principale, se non il solo, oggetto dell'art. P1-1 era, nella mente dei redattori dell'articolo in questione, di impedire i sequestri, le confische, le espropriazioni ed ogni altra arbitraria interferenza dello Stato nel libero godimento dei beni, come già verificatisi in passato. Pertanto riconoscere, sulla base di detto articolo, agli individui dei diritti che, sebbene siano legati alla nozione

---

*Law Journal*, 1964, p. 520, “the only reasonable conclusion which can be drawn from this lack of terminological symmetry and consistency is that for the purposes of the Protocol all the terms employed in Article 1 mean the same, namely “property”, “*propriété*”, and that the use of different expression is legally irrelevant”. Sui problemi che pone la nozione di bene in prospettiva comparata si veda più in generale CANDIAN A., *La notion de biens*, in *Electronic Journal Of Comparative Law* (December 2007), <http://www.ejcl.org/113/article113-7.pdf>. Ma anche il diritto italiano è lungi dall'essere soddisfacente: GAMBARO A., *Il diritto di proprietà*, in Trattato di diritto civile e commerciale già diretto da Cicu e Messineo, VII, t. 2, Milano, 1995, 127 ss.; d'altra parte, come nota Mattei U., *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile* diretto da Rodolfo Sacco, Torino, 2001, la stessa nozione di proprietà presenta un volto universale, e un volto locale.

<sup>10</sup> Si legge nell'opinione dissenziente allegata alla sentenza: “A mon sens, «usage» signifie l'usage de ce qu'on a ou possède encore, et «l'usage des biens» n'est pas le langage qu'on aurait normalement employé si l'on avait voulu englober l'usage sous forme de disposition des biens par testament, donation entre vifs, etc. Aucun juriste compétent ne se contenterait de faire allusion à l'usage des biens s'il avait à rédiger une clause s'appliquant clairement à ces matières”.

di proprietà, superano di molto la nozione di “rispetto dei beni”, significa attribuirgli una portata che non gli è propria.

Ad ogni modo, nella giurisprudenza successiva, la Corte non è ritornata sui suoi passi e alla sentenza *Marckx* ha fatto seguito la pronuncia *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982<sup>11</sup>, in cui la Corte ha formulato i tre principi che sono alla base di tutta la giurisprudenza in materia proprietaria. Al § 61 della sentenza si legge: “[l’art. P1-1] contiene tre norme distinte. La prima, di ordine generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà, essa è espressa nella prima frase del primo comma. La seconda riguarda la privazione della proprietà e la sottomette a determinate condizioni, essa figura nella seconda frase dello stesso comma. Quanto alla terza essa riconosce agli Stati il potere, tra altri, di regolamentare l’uso dei beni conformemente all’interesse generale e adottando le leggi che essi reputano necessarie a tal fine, essa si evince dal secondo comma”.

Qualificando la seconda e la terza disposizione come norme di carattere speciale rispetto alla prima, in sede di applicazione, prima di pronunciarsi su quest’ultima, la Corte procede appurando che la fattispecie concreta al suo esame non ricada nell’ambito delle altre due.

Nella sentenza *Sporrong e Lönnroth*, la Corte ha fissato anche il principio che delimita l’ambito di controllo: suo compito è verificare “se un giusto equilibrio sia stato rispettato tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo”, poiché essendo “inerente all’insieme della Convenzione, la preoccupazione di garantire un tale equilibrio si riflette anche nella struttura dell’articolo 1” (§ 69).

Rimane, dunque, alla Corte da definire la portata materiale della protezione apprestata dalla disposizione in questione,

---

<sup>11</sup> I ricorrenti si dolevano delle limitazioni ai loro diritti di proprietà, derivanti dall’esistenza di autorizzazioni ad espropriare, accompagnate da un divieto di costruire, “a lungo termine” – in quanto il termine di 5 anni inizialmente previsto per il completamento della procedura di esproprio fu più volte prorogato -. La Corte ha osservato che, intatta la titolarità formale dei beni, le limitazioni *de quibus* incidevano sulla sostanza stessa della proprietà (§ 60) ed era, pertanto, suo compito verificare se fosse stato rispettato il giusto equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo (§ 69). Sul punto il giudizio della Corte, considerate la durata e l’intensità del vincolo, è stato negativo.

decretando cosa possa essere considerato un bene ai sensi della Convenzione e cosa no.

### 1.1 Sistematica dell'oggetto del diritto.

“La nozione di «beni» comprende sia dei «beni attuali» che dei valori patrimoniali<sup>12</sup>; ossia, seguendo l'impostazione interpretativa della Corte: (a) i beni materiali e immateriali; (b) i diritti sufficientemente patrimoniali; (c) gli interessi sostanziali.

#### 1.1.1 I beni materiali e immateriali.

Sono protetti sia i beni mobili che quelli immobili<sup>13</sup>. Per quanto riguarda i beni mobili, il contenzioso non è rimasto limitato, come da alcuni auspicato in sede di lavori preparatori, ai beni di uso personale<sup>14</sup>, ma si è esteso alle cose più varie: dalle suppellettili domestiche (sentenza *Öneriyildiz*) agli utensili di lavoro (sentenza *Gasus Dossier*), dagli animali domestici (sentenza *Akkum*) alle azioni di una società (sentenza *Sovtransavto Holding*).

Requisito essenziale, comune ad entrambe le categorie, è che si tratti di *beni attuali*, ossia di beni che si trovano nella sfera di disposizione, giuridica o di fatto, del soggetto<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda, infine, i beni immateriali, la Corte ha affermato che “la proprietà intellettuale in quanto tale beneficia

<sup>12</sup> Sent. *Principe Hans-Adam II di Liechtenstein c. Germania*, del 12 luglio 2001, § 83.

<sup>13</sup> Nella decisione *Wiggins c. Regno Unito* dell'8 febbraio 1978, la Commissione ha precisato che: “il testo francese è chiaro in merito, il termine «beni», che figura nei primi due paragrafi dell'articolo 1, concerne sia i beni mobili che quelli immobili” (§ 3).

<sup>14</sup> Sostenne Philip (Francia), Conseil de l'Europe, *Recueil des Travaux Préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'homme*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1975, Vol. II, p. 73, “je crois être véritablement le droit de propriété individuelle conçu comme un droit fondamental de l'homme. C'est le droit pour chacun de nous à la propriété de ses biens d'usage personnel – véritable prolongement de sa personne – qui sont lié à son être. Je parle des meubles, d la maison où il habite (...)”.

<sup>15</sup> L'espressione “*beni attuali*” è stata coniata dalla Corte nella sentenza *Marckx*, per escludere che l'articolo potesse essere invocato a protezione di un “diritto di acquisire beni per via testamentaria o per atti di liberalità” (§ 50). *Nulla quaestio*, invece se, come nei casi *Inze c. Austria* e *Mazurek c. Francia*, il diritto a ereditare sia già sorto, essendo la successione aperta. In tale ipotesi, infatti, l'erede è titolare di un diritto attuale sull'asse ereditario del *de cuius*.

indubbiamente della protezione dell'articolo 1<sup>16</sup>. Del pari, in virtù del suo valore economico, è considerata come bene anche la clientela<sup>17</sup>.

### 1.1.2 I diritti sufficientemente patrimoniali.

Vengono in rilievo, anzitutto, i diritti di credito *sufficientemente stabiliti da essere esigibili*<sup>18</sup>, indipendentemente dalla circostanza che l'obbligato sia lo Stato o un privato<sup>19</sup>. È altresì irrilevante la fonte

---

<sup>16</sup> Sent. *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, dell'11 ottobre 2005, § 43. Per la soluzione della controversia la Corte ha affrontato la questione di “sapere in quale momento il diritto alla protezione del marchio diventa un bene ai sensi dell'art. 1” (§ 45). La Corte si è espressa in favore dell'attribuzione della qualifica di bene ad un marchio, ponendo la condizione dell'avvenuta “registrazione definitiva della rispettiva domanda, secondo le regole in vigore nello Stato interessato” e precisando che “prima di una tale registrazione, l'interessato dispone, certo, di una speranza a ottenere un tal bene, ma non si una speranza legittima giuridicamente protetta” (§ 52).

<sup>17</sup> Sent.: *Van Marle c. Paesi Bassi*, del 26 giugno 1986, § 41; *Iatridis c. Grecia*, del 25 marzo 1999, § 54.

<sup>18</sup> Sent. *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, del 9 dicembre 1994, § 59.

<sup>19</sup> Del c.d. “effetto orizzontale”, ossia del principio secondo cui la Convenzione esplica i suoi effetti anche nei rapporti tra privati, si è occupato SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6<sup>a</sup> ed., PUF, Parigi, 2003, pp. 234 – 237. L'autore delinea due ipotesi in cui la responsabilità dello Stato può essere chiamata in causa per il fatto di un terzo – persona privata -: a) (ipotesi più frequente), quando gli organi dello Stato non hanno adottato le misure idonee a prevenire o limitare eventuali violazioni di un diritto garantito dalla Convenzione, derivanti dal comportamento di un privato; b) quando lo Stato fornisce all'individuo i mezzi per violare il diritto di un altro soggetto. Dal canto suo, la Corte ha stimato che “non è auspicabile, ancor meno necessario, elaborare una teoria generale in merito alla misura in cui le garanzie della Convenzione devono essere estese alle relazioni tra persone private” (sent. *VgT Verein Gegen Tierfabriken c. Svizzera*, del 28 giugno 2001, § 46). Per quanto riguarda nello specifico la disposizione convenzionale oggetto del presente studio, la Corte ha statuito che “lo Stato può essere tenuto responsabile delle ingerenze nell'esercizio del diritto al rispetto dei beni, derivanti da transazioni concluse tra privati” (sent. *Gustafsson c. Svezia*, del 25 aprile 1996, § 60), tuttavia, alcuna responsabilità statale può essere invocata, “dove i fatti motivi di doglianza non sono il prodotto dell'esercizio dell'autorità statale, ma attengono esclusivamente relazioni di natura contrattuale tra privati” (decisione di irricevibilità del 6 aprile 2000, *O. N. c. Bulgaria*).

del diritto di credito. Nella sentenza *Pressos Compania Naviera S. A. e altri c. Belgio* del 20 novembre 1995, ad esempio, la Corte è stata chiamata a decidere in merito all'applicabilità dell'art. P1-1 con riferimento a un credito risarcitorio per i danni patiti dai ricorrenti a seguito di sinistri marittimi. Al fine della decisione, la Corte ha preso in considerazione il diritto nazionale vigente al momento della presunta violazione, e, rilevato trattarsi di un regime aquiliano che fa sorgere i crediti risarcitori nel momento della sopravvenienza del danno, ha concluso a favore dell'esistenza di un bene.

In materia di diritto di credito *ex contractu*, invece, la Corte ha considerato come beni, ad esempio, il corrispettivo di una prestazione lavorativa<sup>20</sup> ed il diritto a percepire una retribuzione pensionistica, quando il datore di lavoro si è obbligato a versare una pensione a delle condizioni che possono essere considerate come facenti parte del contratto di lavoro<sup>21</sup>.

In ogni caso, come ha precisato la Corte, la valutazione circa l'esigibilità del credito deve essere operata caso per caso, alla luce dei concreti fatti di causa. Sulla base delle indicazioni ricavabili dalla casistica giurisprudenziale, si può affermare che devono essere

---

Un esempio di applicazione orizzontale dell'art. P1-1 è fornito da due sentenze rese l'una contro l'Italia, e l'altra contro la Grecia. I fatti all'origine delle dispute sono analoghi. In entrambi i casi, i ricorrenti patirono una diminuzione del valore del proprio immobile a seguito dell'edificazione, da parte di privati, di opere che privavano le loro abitazioni di vista e luce, nell'un caso, e della vista mare, nell'altro. In entrambi i casi, i ricorrenti lamentavano una violazione del loro diritto di proprietà in ragione del rifiuto delle autorità amministrative di conformarsi alle sentenze dei rispettivi Consiglio di Stato che dichiaravano l'irregolarità delle opere contestate. Tanto è bastato alla Corte di Strasburgo per affermare che le autorità nazionali erano responsabili dell'ingerenze nei diritti di proprietà delle ricorrenti (*Antonetto c. Italia*, del 20 luglio 2000, §34; *Fotopoulou c. Grecia*, del 18 novembre 2004, § 33).

Critico sull'argomento RAYMOND J., "L'article 1 du Protocole additionnel et les rapports entre particuliers", in AA. VV., *Protecting human rights: the European dimension / Protection des droits de l'homme : la dimension européenne ; studies in honour of Gerard J. Wierda*, Carl Heymanns, 1990, p. 531, secondo cui le incidenze della garanzia della proprietà sui rapporti di diritto privato non erano presenti negli animi degli autori del Protocollo addizionale, preoccupati solamente di garantire gli individui da arbitrarie espropriazioni, nazionalizzazioni e confische.

<sup>20</sup> Sent., *Saggio c. Italia*, del 25 ottobre 2001; *L. F. c. Italia*, 20 dicembre 2001.

<sup>21</sup> Sent. *Azinas c. Cipro*, del 20 giugno 2002, § 34.

considerati esigibili i crediti: - accertati in via giudiziale, con pronuncia dotata dell'autorità di cosa giudicata e riconosciuta dall'ordinamento come valido titolo esecutivo<sup>22</sup>; - riconosciuti dal debitore<sup>23</sup>; - il cui *an* è certo sulla base di una disposizione di legge<sup>24</sup> o di una giurisprudenza costante<sup>25</sup>.

Altra figura ascrivibile alla categoria dei diritti sufficientemente patrimoniali, è quella del diritto alla ripetizione di una somma indebitamente corrisposta. Nel caso *Dangeville c. Francia*, la ricorrente si duole del fatto di non aver potuto recuperare le somme versate a titolo di IVA, in forza di un regime di imposizione contrario alle norme comunitarie in materia. La Corte riconosce essere la ricorrente titolare di un bene ai sensi della Convenzione, identificato nel credito che ella può vantare sulla base di una norma comunitaria perfettamente chiara e precisa, e direttamente applicabile<sup>26</sup>. Analogamente la Corte ha ritenuto coperto dalla protezione offerta dall'art. P1-1, il credito sorto in virtù delle disposizioni di diritto interno in materia di arricchimento senza causa<sup>27</sup>.

L'articolo in questione offre, inoltre, rimedio anche alle pretese di un soggetto su di un bene materiale, che non sia in suo possesso, e sul quale egli pretenda avere un diritto alla restituzione. Questo tipo di contenzioso vede coinvolti soprattutto i paesi dell'ex area socialista, e riguarda le proprietà confiscate, nazionalizzate od oggetto di vendita forzata, durante il periodo sovietico. Ricorrenti sono o coloro spossessati, che chiedono di essere reintegrati nel possesso dei propri beni, o coloro che nel frattempo sono entrati nel possesso di detti beni e si ritengono lesi dalle misure di restituzione. La posizione della Corte verso le leggi di restituzione, espressione della "preoccupazione del legislatore di attenuare i torti patrimoniali posti in essere sotto il regime comunista", è nel senso del riconoscimento dell'effettiva loro rispondenza a una causa di pubblica utilità, riservandosi però un

---

<sup>22</sup> Sent. *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*.

<sup>23</sup> Sent. *Saggio*.

<sup>24</sup> Sent. *OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia*, del 27 maggio 2004.

<sup>25</sup> Sent.: *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, del 23 ottobre 1997; *Maurice c. Francia* (Grande Camera), del 6 ottobre 2005.

<sup>26</sup> Sentenza del 16 aprile 2002, §§ 47 e 48.

<sup>27</sup> Decisione di irricevibilità *O. N. c. Bulgaria*.

controllo qualitativo delle diverse leggi, al fine di determinare se esse consentano di prendere in considerazione le circostanze particolari di ciascun caso, evitando di far gravare il peso della responsabilità dello Stato che aveva proceduto alla confisca sugli acquirenti di buona fede. Così, ad esempio, la Corte ha dichiarato contraria alle esigenze imposte dall'art. P1-1, una legge fondiaria del 1991 della Repubblica Ceca, che consentiva ai tribunali di procedere all'annullamento dei contratti di cessione di beni, risalenti agli anni del regime comunista, senza prendere in considerazione eventuali somme corrisposte all'epoca dal cessionario o la manifestazione di consenso dell'ex proprietario<sup>28</sup>.

Infine, con la sentenza *Gaygusuz c. Austria* del 16 settembre 1996, la Corte ha eletto a rango di beni alcune pretese ad usufruire di prestazioni sociali. L'art. P1-1 è stato invocato insieme all'art. 14 contro la natura discriminatoria della legislazione austriaca che poneva la cittadinanza austriaca tra i requisiti per ottenere un sussidio per indigenti. La Corte ha osservato che poiché il ricorrente aveva pagato i contributi alla cassa disoccupati allo stesso titolo e nella stessa misura dei cittadini austriaci, la prestazione in questione non poteva essergli negata sulla base del requisito della cittadinanza. In una successiva sentenza del 12 luglio 2005<sup>29</sup>, avente ad oggetto un sussidio per persone portatrici di handicap, la Corte ha precisato che la sentenza *Gaygusuz* non deve essere letta nel senso che solo le pretese a prestazioni sociali a base contributiva possono essere considerate beni ai fini della Convenzione.

### 1.1.3 Gli interessi sostanziali.

In virtù dell'applicazione della tecnica interpretativa c.d. delle "nozioni autonome"<sup>30</sup>, non è necessario che il ricorrente **si trovi**,

<sup>28</sup> Sent. *Zvolský e Zvolská c. Repubblica Ceca*, del 12 novembre 2002.

<sup>29</sup> *Koua Poirrez c. Francia*.

<sup>30</sup> L'art. 6 (diritto a un processo equo) CEDU, con le espressioni "diritti e doveri di carattere civile" e "accusa penale", costituisce un ambito privilegiato di applicazione della tecnica di interpretazione autonoma, ed, infatti, in tale contesto si collocano le prime pronunce in cui la Commissione prima, e la Corte poi, statuiscono che le nozioni che regolano l'applicazione di un diritto garantito dalla Convenzione devono essere interpretati indipendentemente dai diritti interni degli Stati contraenti. Il giudice europeo, in sede di interpretazione della Convenzione, è dunque libero dai vincoli costituiti dal significato

rispetto al bene, in una posizione giuridica qualificabile, nel sistema giuridico sotto la cui giurisdizione ricade la fattispecie portata a conoscenza del giudice europeo dei diritti dell'uomo, come diritto di proprietà od altro diritto reale. È quanto ha statuito la Corte di Strasburgo nella sentenza *Gasus Dossier*<sup>31</sup>, in cui, per superare l'argomento del governo olandese fondato sulla distinzione tra l'istituto della riserva di proprietà e il diritto di proprietà, ha fatto valere la portata autonoma della nozione di beni, "che non si limita certamente alla proprietà dei beni fisici: alcuni altri diritti ed interessi che costituiscono degli attivi possono essere considerati dei «diritti di proprietà» e dunque dei «beni»" ai fini dell'art. P1-1 (§ 53).

In particolare, quando il ricorrente non può vantare un valido titolo di proprietà ai sensi del diritto nazionale, la Corte applica l'art. P1-1 sussumendo nella categoria dei beni protetti le prerogative di fatto esercitate sul bene. Ad esempio, nella sentenza *Matos e Silva Lda e altri c. Portogallo* del 16 settembre 1996, la Corte ha considerato costituire dei beni i diritti di fatto esercitati su terreni, e il profitto ricavato dallo sfruttamento degli stessi, la cui titolarità del relativo diritto di proprietà era controversa a livello interno (§ 75). In modo analogo, nella sentenza *Beyeler*<sup>32</sup>, la Corte ha ritenuto rientrare nell'ambito della sfera di protezione dell'art. P1-1, l'interesse patrimoniale su un'opera d'arte posseduta sulla base di un titolo d'acquisto nullo alla luce delle disposizioni legislative nazionali. L'affermazione dell'esistenza di un interesse patrimoniale del ricorrente è collegata, nel ragionamento della Corte, alle circostanze, da un lato, che la situazione possessoria si era prolungata per vari anni

---

attribuito alle nozioni *de quibus* dal diritto nazionale. Nella sentenza *König c. Germania* del 28 giugno 1978, il giudice Matscher ha espresso l'opinione secondo cui nel procedere a interpretazione autonoma, il giudice dovrebbe in sostanza procedere ad un'analisi comparativa delle legislazioni nazionali, al fine di individuare il "denominatore comune" sotteso al termine in questione. A tal proposito cita una sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1976, secondo cui le nozioni autonome devono essere interpretate "facendo riferimento, da un lato, agli obiettivi e al sistema della Convenzione e, dall'altro, ai principi generali desumibili dal complesso degli ordinamenti nazionali".

<sup>31</sup> Sent. *Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi* del 23 febbraio 1995.

<sup>32</sup> *Beyeler c. Italia*, del 5 gennaio 2000.

e, dall'altro, che in diverse occasioni le autorità nazionali avevano considerato il ricorrente come se fosse stato il vero proprietario.

Gli interessi sostanziali rappresentano una categoria complementare rispetto alle due precedenti, volta per lo più ad operare laddove, per l'appunto, sia in contestazione il rapporto giuridico con il bene. È esemplificativa in proposito, la sentenza della Grande Camera nel caso *Öneryıldız*<sup>33</sup>. Il ricorso era stato presentato dall'abitante di una baracca illegalmente costruita in una bidonville situata nei pressi di una discarica di rifiuti, che invocava la responsabilità dello Stato a fronte della perdita della stambergia in un'esplosione avvenuta nella discarica. La Corte di Strasburgo, dopo aver escluso l'esistenza in capo al ricorrente di un credito sufficientemente stabilito e giustiziabile a vedersi riconoscere la proprietà del terreno su cui egli aveva edificato il proprio abituro, ha ritenuto applicare l'art. P1-1 sulla base della considerazione che l'interessato e i suoi prossimi avevano un interesse patrimoniale sulla loro abitazione e sui loro beni mobili, sufficientemente importante e riconosciuto da costituire un interesse sostanziale, dunque un bene (§§ 127 e 129).

La categoria di cui si discute ha raggiunto una certa ampiezza di contenuto. I giudici di Strasburgo hanno, ad esempio, per questa via, qualificato come beni: - il diritto di praticare la pesca nelle acque territoriali in virtù di una concessione governativa<sup>34</sup>; - gli interessi economici legati alla gestione di un ristorante<sup>35</sup>, alla realizzazione di un progetto immobiliare<sup>36</sup>, allo sfruttamento di una cava<sup>37</sup> e di un allevamento di suini<sup>38</sup>.

In tutti questi casi, la Corte, in sostanza, ha concesso dignità di bene agli interessi economici connessi a un particolare modo di godimento della proprietà.

---

<sup>33</sup> *Öneryıldız* c. Turchia, del 30 novembre 2004.

<sup>34</sup> Sent. *Posti e Rabko* c. Finlandia, del 24 settembre 2002, § 74.

<sup>35</sup> Sent. *Tre Traktörer Aktielobag* c. Svezia, del 7 luglio 1989.

<sup>36</sup> Sent. *Pine Valley* c. Irlanda, del 29 novembre 1991.

<sup>37</sup> Sent. *Fredin* c. Svezia, del 18 febbraio 1991.

<sup>38</sup> Sent. *Adelfoi Io Verri A.E. Choirotrofiki Epicheirisi* c. Grecia, del 27 luglio 2006

### 1.2 *Il principio del rispetto della proprietà.*

Il rispetto della proprietà rappresenta la norma generale, che pone il principio alla luce di cui devono essere lette le altre due norme.

Escluse dal suo campo di applicazione le ipotesi di regolamentazione e privazione della proprietà, specificamente previste dalle altre due norme, essa copre le ipotesi in cui vi sia una violazione della sostanza del diritto di proprietà, consentendo di sanzionare, anzitutto, le misure che, lasciando formalmente intatto il diritto di proprietà, ne rendono precario l'esercizio, in ragione della situazione di incertezza giuridica cui sono posti i beni oggetto del diritto. Emblematica è la giurisprudenza sviluppatasi in riferimento alla situazione di impossibilità, di fatto, per i grecociprioti di accedere alle loro proprietà, a seguito dell'invasione del nord di Cipro ad opera delle forze turche<sup>39</sup>.

Altri terreni privilegiati di applicazione sono rappresentati dalle ipotesi in cui al ricorrente sia stata riconosciuta, con pronuncia giudiziale avente valore di titolo esecutivo in diritto interno, la titolarità di un bene, ma costui si trovi nell'impossibilità di ottenere l'esecuzione della sentenza<sup>40</sup>, e dai casi in cui si verifica una diminuzione della disponibilità e/o del valore del bene, quale conseguenza, ad esempio, dell'essere, il bene in questione, oggetto di un'autorizzazione a espropriare<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Leading case* in materia è la sentenza *Loizidou c. Turchia* del 18 dicembre 1996, nella quale la Corte ha riconosciuto esservi una violazione permanente dell'art. P1-1.

La nozione di *violazione permanente* consente alla Corte di superare eventuali eccezioni di incompetenza *ratione temporis*, e conoscere di ingerenze nel diritto di proprietà i cui fatti costitutivi hanno avuto inizio anteriormente all'accettazione della giurisdizione della Corte.

<sup>40</sup> Sent.: *Antonakopoulos c. Grecia* (riconoscimento di un credito), del 14 dicembre 1999; *Frascino c. Italia* (riconoscimento di un diritto a ottenere un'autorizzazione a edificare), dell'11 dicembre 2003; *Sabin Popescu c. Romania* (attribuzione di due lotti di terreno), 2 marzo 2004; *Tunc c. Turchia* (riconoscimento di un'indennità complementare di espropriazione), del 24 maggio 2005.

<sup>41</sup> Sent.: *Matos e Silva; Elia Srl c. Italia*, del 2 agosto 2001; *Terrazzi Srl c. Italia*, del 17 ottobre 2002; *Scordino c. Italia*, del 15 luglio 2004.

### 1.3 La privazione della proprietà.

La fattispecie copre non solo le espropriazioni formali e i trasferimenti definitivi di proprietà<sup>42</sup>, ma anche le espropriazioni di fatto. Tuttavia, non ogni misura che ha effetti estintivi su un bene è *ipso facto* qualificata dalla Corte come privazione di proprietà. Questo discorso vale in particolare per i beni appartenenti alla terza categoria. Esemplificativa in proposito è la sentenza *Adelfoi*. In questo caso la Corte ha riconosciuto come bene l'autorizzazione a gestire un'attività di allevamento di suini sul proprio terreno; di conseguenza, essa ha ritenuto che la chiusura dell'allevamento ad opera delle autorità amministrative costituisse un'ingerenza nel diritto di proprietà del ricorrente, ma non l'ha qualificata come privazione di proprietà, bensì ha applicato la regola generale (§ 37).

Analogamente nelle sentenze *Tre Traktörer Aktielobag* e *Fredin*, la Corte ha ritenuto non costituire privazione di proprietà la revoca di una licenza, rispettivamente, a vendere alcolici ed a sfruttare una cava di ghiaia. In ambedue i casi essa ha concluso per la qualificazione delle misure contestate come misure di regolamentazione dell'uso dei beni, sulla base della considerazione che i ricorrenti avevano comunque conservato degli interessi economici sui loro beni immobiliari.

Nella sentenza *Papamichalopoulos e altri c. Grecia* del 24 giugno 1993, i giudici di Strasburgo hanno ravvisato per la prima volta l'esistenza di un'espropriazione di fatto. I fatti di causa traevano origine dall'applicazione di una legge adottata nel 1967, pochi mesi dopo l'insediamento della dittatura, che, in vista della costruzione di una base navale e di un club nautico, prevedeva l'ablazione dei terreni necessari alla realizzazione del progetto. In assenza di un qualsiasi atto di espropriazione, i singoli proprietari dei terreni interessati dalla misura rimasero formalmente titolari della proprietà dei beni, senza tuttavia poterne più disporre. La Corte ha ritenuto che "la perdita della possibilità di disporre dei beni in causa, accompagnata dal fallimento dei tentativi condotti per rimediare alla situazione incriminata, (avesse)

---

<sup>42</sup> Nella sentenza *Poiss c. Austria* del 23 aprile 1987, § 64, la Corte ha escluso potesse essere qualificato come privazione di proprietà ai fini dell'applicazione dell'art. P1-1, il trasferimento provvisorio, quale fase di un programma di riordino fondiario e accorpamento dei terreni agricoli, di una parte dei terreni dei ricorrenti ad altri agricoltori.

generato delle conseguenze abbastanza gravi, da poter considerare che gli interessati abbiano subito un'espropriazione di fatto incompatibile con il diritto al rispetto dei loro beni" (§ 44).

Altra figura ablativa ammessa, almeno in via di principio, dalla Corte di Strasburgo è quella dell'espropriazione parziale, intesa come diminuzione sostanziale, o perdita, del valore di scambio di un bene. In merito non può però dirsi esistere una giurisprudenza consolidata. Nella decisione di ricevibilità *Taşkin e altri c. Turchia* del 29 gennaio 2004<sup>43</sup>, la Corte dopo aver rilevato che l'art. P1-1 non garantisce, in via di principio, il diritto a godere dei beni in un ambiente gradevole, ha ammesso che attività suscettibili di causare problemi all'ambiente possono incidere pesantemente sul valore di un immobile o finanche renderlo invendibile e costituire, di conseguenza, un'espropriazione parziale. Tuttavia nel caso di specie, il motivo è stato dichiarato irricevibile, in quanto i ricorrenti non avevano previamente sollevato la questione davanti alle giurisdizioni nazionali, come richiesto dall'art. 35 CEDU. Lo stesso principio si trova già statuito nella decisione della Commissione del 16 luglio 1986, riguardante il caso *Rayner c. Regno-Unito*<sup>44</sup>. Neppure in questo caso i giudici di Strasburgo avevano però avuto occasione di pronunciarsi nel merito, in quanto il motivo era stato respinto sulla base della considerazione che i ricorrenti non avevano prodotto alcun elemento a dimostrazione del fatto che le loro proprietà avevano subito una sostanziale diminuzione del proprio valore.

Per quanto riguarda l'indennizzo, la Corte ha escluso che il rinvio ai principi generali del diritto internazionale contenuto nella seconda frase dell'articolo P1-1, valga ad estenderne l'ambito di applicazione all'ipotesi di espropriazione nei confronti di un individuo da parte dello Stato di cui egli è cittadino<sup>45</sup>, e nel silenzio

---

<sup>43</sup> I ricorrenti lamentavano che lo sfruttamento di giacimenti aurei, siti nelle vicinanze delle loro proprietà, utilizzando la tecnica della cianurizzazione ledeva il loro diritto al rispetto dei beni.

<sup>44</sup> L'asserita violazione del diritto di proprietà era qui ricollegata alle immissioni sonore provenienti da un aeroporto.

<sup>45</sup> Sent. *James c. Regno Unito*, del 21 febbraio 1986, § 66. A tale conclusione la Corte è giunta sulla base dell'analisi dei lavori preparatori, da cui emerge che il rinvio ai principi generali del diritto internazionale fu inserito come formula di compromesso, per conciliare le diverse posizioni in ordine alla necessità di

del dato testuale, appoggiandosi ai principi vigenti nei sistemi giuridici nazionali, ha affermato la necessità, ai fini di una protezione reale ed efficace del diritto di proprietà, che le condizioni e l'ammontare dell'indennizzo siano prese in considerazione nel momento in cui viene valutata la proporzionalità di una misura ablativa di un bene<sup>46</sup>. Con riferimento all'ammontare dello stesso, la Corte ha statuito che esso deve essere ragionevolmente correlato al valore del bene<sup>47</sup>, inteso, quest'ultimo, in un'accezione ampia, che supera il riferimento al mero valore di scambio del bene. Ad esempio, nella sentenza *Lallement*<sup>48</sup>, a fronte di un esproprio ai danni di un agricoltore di circa il 30% della superficie totale della sua tenuta, ossia circa il 60% dei terreni da lui destinati all'allevamento di mucche da latte – sua fonte principale di reddito –, la Corte ha posto l'accento sul

---

enunciare espressamente l'obbligo di indennizzo per ogni provvedimento di espropriazione.

L'opinione della Corte non è condivisa da parte della dottrina. CONDORELLI L., *La proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1970, pp. 175 – 232, propone quattro argomenti a favore dell'estensione, ai cittadini dello Stato espropriante, delle garanzie previste dai principi di diritto internazionale: 1. letterale: l'art. 1 CEDU definisce l'ambito di applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione facendo riferimento a "ogni persona"; 2. sistematico: l'art. 14 CEDU vieta ogni forma di discriminazione; 3. teleologico: l'idea fondamentale della Convenzione è superare la distinzione tradizionale in diritto internazionale tra cittadini e non-cittadini; 4. storico: inutilità del ricorso ai lavori preparatori. L'argomento più convincente sembra quello fondato sull'art. 14. In merito, nella sentenza citata la Corte si è limitata ad affermare che "possono esistere buoni motivi per distinguere, in materia di indennizzo, tra cittadini e non-cittadini. Questi ultimi sono più vulnerabili di fronte alla legislazione interna rispetto ai primi: contrariamente a essi non hanno alcun ruolo nell'elezione o designazione dei suoi autori e non sono consultati prima della sua adozione. Inoltre, se un'espropriazione deve sempre rispondere a esigenze di pubblica utilità, fattori dissimili possono valere per i cittadini e per gli stranieri, può esservi una ragione legittima per chiedere ai primi di sopportare, nell'interesse generale, un sacrificio maggiore" (§ 63).

<sup>46</sup> Sent. *James*, § 54.

<sup>47</sup> Lasciando agli Stati il potere di determinare i criteri di stima del valore dei beni espropriati e di calcolo dell'indennizzo, la Corte ha comunque, in alcuni casi, sulla base di perizie prodotte dai ricorrenti, qualificato arbitrari gli indennizzi corrisposti dalle autorità nazionali. V., *ex plurimis*, sent.: *Platakou c. Grecia*, dell'11 gennaio 2001; *Yiltas Yildiz Turistik Tesisleri AS c. Turchia*, del 24 aprile 2003.

<sup>48</sup> Sent. *Lallement c. Francia*, dell'11 aprile 2002.

fatto che il bene espropriato costituiva lo strumento di lavoro del ricorrente. Pertanto, secondo la Corte, l'indennizzo, per soddisfare i requisiti di garanzia imposti dalla Convenzione, doveva coprire questa perdita specifica. Tuttavia, i giudici di Strasburgo non hanno al riguardo fornito alcun criterio utile ai fini del calcolo del giusto indennizzo ed in sede di allocazione di un'equa riparazione si sono trovati confrontati alla difficoltà di un calcolo preciso delle perdite subite dal ricorrente, stante l'aleatorietà intrinseca all'attività produttiva esercitata dal ricorrente<sup>49</sup>.

Altro esempio è fornito dal caso *Pincova e Pinc c. Repubblica Ceca* del 5 novembre 2002. I ricorrenti avevano acquistato, nel 1967, un edificio in parte adibito a loro abitazione, ignorando trattarsi di un immobile anteriormente confiscato. Trent'anni dopo, in virtù di quanto prescritto dalla legge sulle restituzioni del 1991, la proprietà del bene fu attribuita, per via giudiziale, agli eredi di coloro che ne erano stati i proprietari prima della confisca, mentre ai ricorrenti fu rimborsata la somma corrisposta al momento della compravendita, più una somma a titolo di rimborso spese per le opere di manutenzione dell'immobile. La Corte, qualificando i fatti di causa come esproprio e tenendo in particolare considerazione, da un lato, la buona fede dei ricorrenti al momento dell'acquisto e, dall'altro, il fatto che il bene costituiva per loro l'unica possibilità abitativa, ha stimato contrario all'art. P1-1 l'ammontare dell'indennizzo corrisposto dalle autorità nazionali.

Tra gli altri elementi da prendere in considerazione al fine di valutare il carattere adeguato dell'indennizzo, figurano il tempo trascorso tra l'esproprio e l'effettivo versamento della somma. La sentenza *Akkus* del 9 luglio 1997, è la prima di una lunga serie di condanne contro la Turchia fondate sul principio secondo cui "un ritardo anormalmente lungo nel pagamento di un indennizzo in materia di espropriazione ha per conseguenza di aggravare la perdita finanziaria della persona espropriata e di porla in una situazione d'incertezza" tale da rompere il giusto equilibrio che deve regnare tra la salvaguardia del diritto di proprietà e le esigenze dell'interesse generale (§ 29).

---

<sup>49</sup> Sent. *Lallement c. Francia* (equa riparazione), del 12 giugno 2003.

È dato infine osservare che, come dimostra la sentenza *Almeida*<sup>50</sup>, le dispute concernenti il riconoscimento di un indennizzo non ragionevole, o la mancata corresponsione dell'indennizzo previsto dal diritto nazionale, o il ritardo nel versamento dell'indennizzo liquidato dalle autorità nazionali, sono suscettibili di essere risolte applicando la prima piuttosto che la seconda regola contenuta nell'art. P1-1, in quanto l'interesse economico dell'espropriato ad ottenere l'indennizzo costituisce un diritto credito verso lo Stato, ossia un bene ai sensi della Convenzione. Nella sentenza citata, la Corte ha dichiarato che il mancato pagamento dell'indennizzo dovuto *ex lege*, a distanza di 24 anni dall'avvenuto esproprio, integrava un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, rilevante ai fini dell'applicazione della prima regola dell'art. P1-1 (§ 48). La Corte ha poi riconosciuto esservi una violazione di questo articolo sulla base della considerazione che i ricorrenti avevano dovuto sopportare un peso speciale ed esorbitante in ragione della situazione di incertezza creatasi, aggravata dall'inesistenza di un ricorso interno efficace, suscettibile di porre rimedio a tale situazione (§ 54). È plausibile, alla luce della giurisprudenza illustrata nelle pagine precedenti, affermare che la Corte avrebbe concluso nel senso di una violazione anche qualora avesse proceduto all'esame del caso applicando la seconda regola. In tal caso però, verosimilmente, la motivazione sarebbe stata incentrata sul mancato versamento dell'indennizzo quale fatto di per sé in grado di rompere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e quelle derivanti dal diritto al rispetto dei beni.

#### *1.4 La regolamentazione dell'uso dei beni.*

I redattori della Convenzione hanno fatto salvo il potere degli Stati di applicare le leggi che essi ritengano opportune al fine di regolare l'uso dei beni nell'interesse generale o per assicurare il pagamento di imposte, ammende o altri contributi. Se si guarda all'economia dell'articolo, la preposizione appare clausola con funzione delimitativa della competenza giurisdizionale della Corte, tuttavia conferendole dignità di norma autonoma, i giudici dei

---

<sup>50</sup> *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão e altri c. Portogallo*, dell'11 gennaio 2000.

diritti dell'uomo hanno di fatto avvocato a sé il controllo in merito all'opportunità delle norme di diritto interno che disciplinano i modi di godimento della proprietà privata.

*1.4.1 La regolamentazione dell'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale.*

Vengono in rilievo le disposizioni nazionali che, per motivi di interesse generale, fanno gravare sui proprietari obblighi positivi o, più frequentemente, restrizioni alle facoltà di godimento. Anche misure privative della proprietà possono rientrare in questa ipotesi, ove la privazione o la distruzione del bene sia necessaria a porre fine o a prevenire un uso dello stesso non conforme all'interesse generale. La Corte ha, ad esempio, statuito che l'ordine di demolire un immobile costruito senza la prescritta autorizzazione delle autorità amministrative costituisce un atto necessario per disciplinare l'uso dei beni ai sensi del secondo paragrafo dell'art. P1-1, in quanto misura volta a garantire il rispetto delle regole generali in materia di urbanistica<sup>51</sup>. Analogamente, misure di confisca o sequestro, quando volte ad impedire un uso criminoso dei beni, costituiscono atti di disciplina dell'uso dei beni<sup>52</sup>.

*1.4.2 La regolamentazione dell'uso dei beni per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.*

L'imposizione fiscale, così come l'imposizione di un'ammenda, costituiscono, in via di principio, delle ingerenze nel diritto di proprietà, poiché "privano la persona interessata di un elemento della proprietà, ossia la somma che deve pagare"<sup>53</sup>.

La Corte ha fatto specifico riferimento alla terza norma estrapolata dall'art. P1-1, nel caso *Gasus Dossier*, avente ad oggetto il sequestro e la vendita di un bene da parte delle autorità nazionali al fine di acquisire la somma necessaria a soddisfare il credito che il fisco vantava nei confronti del soggetto in possesso del bene. In questa occasione la Corte ha precisato di non dover procedere alla

---

<sup>51</sup> Sent. *Saliba c. Malta*, dell'8 novembre 2005, § 44.

<sup>52</sup> Sent.: *Raimondo c. Italia*, del 22 febbraio 1994; *Air Canada c. Regno Unito*, del 5 maggio 1995.

<sup>53</sup> Decisione di ricevibilità *Valico c. Italia*, del 21 marzo 2006.

verifica se, nel caso di specie, la disposizione in questione dovesse essere interpretata nel senso che debbano ritenersi ricadere nella fattispecie *de qua* solo le leggi fiscali che regolamentano le formalità di imposizione e recupero dei crediti fiscali o se invece debbano essere considerate rientrare nella stessa anche le leggi fiscali sostanziali, ossia quelle che determinano le circostanze in cui l'imposta è dovuta ed il suo ammontare. Neppure la giurisprudenza è intervenuta a chiarire la questione di sapere se sia sufficiente il carattere fiscale di una legge per fondare l'applicabilità della terza norma dell'art. P1-1. Nel caso *Hentrich c. Francia* del 22 settembre 1994, a fronte dell'esercizio del diritto di prelazione esercitato dalle autorità statali sulla base di una norma fiscale che, volta a prevenire il versamento di un'imposta di registro inferiore a quella effettivamente dovuta in base al reale valore dell'immobile, consentiva l'esercizio della prelazione sugli immobili nell'ipotesi in cui la competente autorità avesse stimato il prezzo dichiarato nell'atto di compravendita inferiore al valore del bene, la Corte ha individuato la *ratio* della norma nella finalità generale di prevenire la frode fiscale - anziché quella più specifica di garantire il corretto pagamento delle imposte - ed ha ritenuto che i fatti dovessero essere qualificati come privazione di proprietà. Nel caso *National & Provincial Building Society*, invece, la Corte ha analizzato alla luce della terza norma, il venir meno, per effetto di una norma retroattiva in materia fiscale, della speranza legittima al riconoscimento di un credito. Analogamente, casi *Stere e altri c. Romania* del 23 febbraio 2006, e *Stîngaciu e Tudor c. Romania* del 3 agosto 2006, in cui il bene in causa era una somma di denaro versata ai ricorrenti, in esecuzione di una sentenza passata in giudicato, a titolo di rimborso di somme indebitamente trattenute dallo Stato a titolo d'imposta e la cui restituzione era stata poi loro richiesta, a seguito dell'annullamento della sentenza, la Corte ha ritenuto dirimente il fatto che le somme fossero destinate a soddisfare il pagamento di un'imposta, per cui ha applicato la terza norma. Cronologicamente anteriore è invece il caso *Dangeville*<sup>54</sup>, in cui la Corte, ha affermato

---

<sup>54</sup> Si ricorda, per semplificazione espositiva, che nel ricorso introduttivo la ricorrente lamenta aver subito una privazione di beni ai sensi della seconda frase del primo comma dell'art. P1-1, per il fatto del rifiuto delle autorità

che “è vero che un’ingerenza nell’esercizio dei diritti di credito verso lo Stato può essere analizzata come privazione di proprietà. Tuttavia, trattandosi di un’imposta, il modo di procedere più naturale imporrebbe di esaminare la doglianza dal punto di vista di una regolamentazione dell’uso dei beni nell’interesse generale «per garantire il pagamento delle imposte», ai sensi della regola di cui al secondo comma dell’articolo 1”, ma non ha ritenuto poi dover decidere in merito, “dal momento che le due regole sono in rapporto tra loro, essendo due esempi particolari di violazioni del diritto di proprietà, e, che quindi devono essere interpretate alla luce del principio consacrato nella prima frase del primo comma dell’articolo 1” (§ 51).

Come enunciato dalla sentenza da ultimo richiamata, e come sarà meglio chiarito nelle pagine che seguono, l’applicazione della norma generale piuttosto che della norma specifica, di cui al secondo paragrafo dell’art. P1-1, è senza conseguenze per la soluzione di un caso concreto, poiché la Corte adotta in entrambe le fattispecie gli stessi parametri di controllo.

## 2. I parametri di controllo.

Nella sentenza *Lopez Ostra c. Spagna* del 9 dicembre 1994, in nome dell’effettività dei diritti garantiti, la Corte ha affermato che gli Stati hanno l’*obbligazione positiva* di adottare le misure ragionevoli ed adeguate in vista della protezione dei diritti proclamati dalla Convenzione. Nella sentenza *Öneriyildiz*<sup>55</sup>, la teoria delle obbligazioni positive ha trovato la sua prima applicazione nel contesto dell’art. P1-1. Al § 145 si legge che “la Corte ricorda l’importanza cruciale del diritto consacrato dall’articolo 1 del Protocollo n. 1 e considera che l’esercizio reale ed efficace di questo diritto non può esser fatto dipendere unicamente dal dovere dello Stato di astenersi da ogni ingerenza: esso può esigere delle misure positive di protezione. Per determinare se vi sia un’obbligazione positiva, occorre tenere in considerazione – preoccupazione sottesa alla Convenzione nel suo complesso – il giusto equilibrio da stabilire tra l’interesse generale e gli interessi

---

amministrative di procedere alla restituzione di somme corrisposte a titolo di IVA sulla base di una disciplina non conforme al diritto comunitario.

<sup>55</sup> *Öneriyildiz c. Turchia*, del 18 giugno 2002.

individuali, nel senso che una tale obbligazione si impone in particolare laddove esiste un legame diretto tra la misura che un ricorrente potrebbe legittimamente pretendere dalle autorità e il godimento dei suoi beni”. Nel caso di specie, la Corte ha rimproverato alle autorità amministrative turche, che sapevano od avrebbero dovuto sapere del pericolo imminente sul ricorrente, di non aver fatto, in forza dei poteri loro riconosciuti, tutto ciò che si poteva ragionevolmente attendere che esse facessero al fine di prevenire la realizzazione del rischio<sup>56</sup>.

La Corte ha fatto applicazione del principio delle obbligazioni positive in diverse occasioni. Nel caso *Az̧as c. Grecia* del 19 settembre 2002, in cui ha constatato la violazione dell'art. P1-1 sulla base della considerazione dell'esistenza di una presunzione di parziale “auto–indennizzo” nel caso di esproprio di terreni al fine dell'allargamento di una strada pubblica<sup>57</sup>, in virtù della quale i soggetti interessati erano obbligati “a moltiplicare le procedure al fine di avere la possibilità di ottenere un'indennità adeguata al valore del bene espropriato”, laddove l'ammontare degli onorari degli avvocato rimborsabili era limitato ad una somma che non copriva l'effettivo ammontare degli onorari esigibili, con la conseguenza che una parte di essi rimanevano a carico del soggetto. In altre parole, la condanna della Corte di Strasburgo riposa sull'inottemperanza dello Stato convenuto all'obbligo positivo di apprestare “una procedura che assicuri un apprezzamento globale delle conseguenze di un esproprio, ossia la corresponsione di un'indennità commisurata al valore del bene espropriato, l'individuazione degli aventi diritto all'indennità e ogni altra questione afferente all'esproprio, comprese le spese di procedura” (§ 48).

Altro esempio è fornito dalla sentenza *Mathews c. Francia* del 31 marzo 2005, in cui la Corte ha fatto riferimento alla figura delle

---

<sup>56</sup> I fatti di causa, si ricorda, riguardavano la distruzione dell'abitazione e delle suppellettili domestiche del ricorrente, a seguito di un'esplosione in una discarica di rifiuti presso cui l'immobile, in spregio al divieto di costruire predisposto da una normativa nazionale, era sito.

<sup>57</sup> Prova contraria a tale presunzione è stata ammessa in seguito a un *revirement* giurisprudenziale della Corte di cassazione indotto dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Katıkarıdı c. Grecia*, e *Tsomtsos c. Grecia*, entrambe del 15 novembre 1996.

obbligazioni positive per sanzionare il rifiuto delle autorità statali di ricorrere alle forze di polizia al fine di dare esecuzione a una decisione di espulsione degli occupanti dell'immobile di proprietà del ricorrente<sup>58</sup>.

Infine, il caso *Sovtransavto Holding*<sup>59</sup>, in cui il ricorrente lamentava che per effetto di un comportamento omissivo degli organi dello Stato deputati ad esercitare un controllo sulle società, la società di cui essa era azionaria prese decisioni che ebbero ripercussioni negative sul valore delle sue azioni, ha dato spunto alla Corte per affermare che nei casi in cui la lite riguarda esclusivamente persone fisiche o morali, lo Stato ha l'obbligazione positiva di predisporre "un sistema giudiziario dotato delle garanzie e procedure necessarie da consentire ai tribunali nazionali di risolvere efficacemente ed equamente ogni eventuale litigio tra individui" (§ 96)<sup>60</sup>.

Ad ogni modo, come la Corte stessa ha riconosciuto nella sentenza *Broniowski c. Polonia* del 22 giugno 2004<sup>61</sup>, "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

---

<sup>58</sup> In fatto il caso si presta ad analogie con il contenzioso contro l'Italia inaugurato con la sentenza *Scollo* del 28 settembre 1995; tuttavia, la Corte ha operato un distinguo: nel caso di specie, "il rifiuto di far ricorso alla forza pubblica non discende[va] dall'applicazione di una legge in materia di politica sociale ed economica nel settore dell'abitazione, ma da una mancanza dell'ufficiale giudiziario e del prefetto, ossia da un rifiuto deliberato da parte di quest'ultimi" (§ 68), laddove nella casistica italiana la sospensione dell'esecuzione forzata delle ordinanze di sfratto era, per l'appunto, frutto di una scelta di politica legislativa dettata dalla necessità di far fronte alle esigenze abitative della popolazione.

<sup>59</sup> *Sovtransavto Holding c. Ucraina*, del 25 luglio 2002.

<sup>60</sup> Nel caso di specie, la Corte ha dedotto la violazione dell'art. P1-1 dal carattere iniquo della procedura contenziosa instaurata dalla ricorrente davanti alle competenti autorità giudiziarie nazionali per far valere l'illegittimità delle decisioni *de quibus*.

<sup>61</sup> La sentenza è nota per essere la *sentenza pilota*, in cui per la prima volta la Corte ha constatato una violazione c.d. *strutturale*, ossia derivante dal disfunzionamento della legislazione e della pratica amministrativa nazionali, e, pertanto, ha suggerito allo Stato quali misure di carattere generale adottare, in un tempo ragionevole, aggiornando l'esame delle oltre 200 richieste aventi lo stesso oggetto.

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" (§ 144)<sup>62</sup>.

### 2.1 Il principio di legalità.

Primo ed indefettibile requisito affinché una qualsiasi ingerenza nel diritto di proprietà possa essere considerata conforme alle esigenze imposte dalla Convenzione, è che essa sia conforme alla legge, intesa, quest'ultima, in senso sostanziale, non formale. Ossia, devono considerarsi rientrare nella nozione di legge sia le norme positive che i principi giurisprudenziali<sup>63</sup>. La regola, positiva

---

<sup>62</sup> Nel caso di specie, con riferimento all'art. P1-1, la Corte è stata chiamata ad accertare se tale articolo dovesse essere ritenuto violato in ragione del comportamento dello Stato polacco in sede di attuazione del diritto del ricorrente ad ottenere dei beni a titolo di compensazione, come previsto dalla legge nazionale. Dato che l'impossibilità del ricorrente ad ottenere i beni lui spettanti per legge, era conseguenza tanto di omissioni quanto di un comportamento ostroziunistico delle autorità legislative ed amministrative, la Corte ha ritenuto inutile "determinare precisamente se impostare la causa sotto l'angolo delle obbligazioni positive dello Stato o sul terreno delle obbligazioni negative dello stesso di astenersi di porre in essere ingerenze ingiustificate nel diritto al rispetto dei beni" (§ 146).

<sup>63</sup> A prescindere dalla considerazione che nell'ordinamento nazionale di riferimento operi o meno la regola dello *stare decisis*, considera, infatti, la Corte che: "[elle] a toujours entendu le terme "loi" dans son acception "matérielle" et non "formelle"; elle y a inclus à la fois des textes de rang infralégislatif (...) et le "droit non écrit". Les arrêts *Sunday Times*, *Dudgeon* et *Chappell* concernaient certes le Royaume-Uni, mais on aurait tort de forcer la distinction entre pays de common law et pays "continentaux"; le Gouvernement le souligne avec raison. La loi écrite (statute law) revêt aussi, bien entendu, de l'importance dans les premiers. Vice versa, la jurisprudence joue traditionnellement un rôle considérable dans les seconds, à telle enseigne que des branches entières du droit positif y résultent, dans une large mesure, des décisions des cours et tribunaux. La Cour l'a du reste prise en considération en plus d'une occasion pour de tels pays (...). A la négliger, elle ne minerait guère moins le système juridique des États "continentaux" que son arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979 n'eût "frappé à la base" celui du Royaume-Uni s'il avait écarté la common law de la notion de "loi" (série A n° 30, p. 30, § 47). Dans un domaine couvert par le droit écrit, la "loi" est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes

o pretoria, deve essere poi sufficientemente accessibile e precisa, di modo che i destinatari della stessa possano prevedere le conseguenze delle loro azioni<sup>64</sup>.

In ogni caso, la Corte si è riservata il sindacato in merito alla ragionevolezza della disposizione, attribuendosi la competenza a valutare se le scelte di politica legislativa operate in sede nazionale rispettino il giusto equilibrio tra interessi individuali ed interesse pubblico. Un esempio è fornito dai casi *Katikaridis* e *Tsomtsos*. Il diritto greco, sulla base di una presunzione *iure et de iure* secondo cui il proprietario di un terreno adiacente ad una strada pubblica trae sempre beneficio dall'allargamento di quest'ultima, prevedeva che, in caso di espropriazione per realizzare l'allargamento di una strada, l'indennità di esproprio dovesse essere calcolata decurtando una somma pari al valore di una striscia di terreno di 15 metri. La Corte, ha giudicato siffatto sistema come "manifestamente sprovvisto di una base ragionevole" (§ 49) e tale da "necessariamente infrangere, con riferimento a un gran numero di proprietari, il giusto equilibrio che deve regnare tra la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni e le esigenze dell'interesse generale" (§ 40).

---

l'ont interprété en ayant égard, au besoin, à des données techniques nouvelles" (sent. *Kruslin c. Francia*, del 24 aprile 1990, § 29).

<sup>64</sup> "Parmi les conditions qui, selon la Cour, se dégagent des mots "prévue par la loi" figurent les suivantes: a) On ne peut qualifier de "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre à chacun - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à découler d'un acte déterminé; b) Le membre de phrase "prévue par la loi" ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la "loi"; il la veut compatible avec la prééminence du droit. Il implique ainsi que le droit interne doit assurer une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis. c) Ne méconnaît pas, en soi, la condition de prévisibilité une loi qui, tout en ménageant un pouvoir d'appréciation, en précise l'étendue et les modalités avec assez de netteté, compte tenu du but légitime poursuivi, pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire" (sent. *Olsson c. Svezia*, del 24 marzo 1988, § 61).

## 2.2 L'utilità pubblica e l'interesse generale.

Pur ammettendo, in via di principio, differenze di significato tra le due nozioni<sup>65</sup>, la Corte considera, di fatto, le due espressioni come equivalenti.

Una loro interpretazione compiuta è fornita dalla Corte nella sentenza *James*. Oggetto di disputa era una legge che conferiva al conduttore, vincolato da un contratto d'affitto enfiteutico di durata superiore a 21 anni, il diritto di ottenere la cessione della proprietà dell'abitazione alle condizioni ed al prezzo fissato dalla legge. Inquadrata la fattispecie come ipotesi espropriativa, la Corte ha respinto l'argomento della ricorrente secondo cui non corrispondeva ad utilità pubblica il trasferimento di proprietà a favore di una persona privata, per il suo esclusivo profitto, osservando che, "il trasferimento obbligatorio di proprietà da un individuo a un altro, in determinate circostanze, può rappresentare un mezzo legittimo per servire l'interesse generale"<sup>66</sup>. Tale è, ad esempio, il caso delle misure espropriative prese nel quadro di una politica di giustizia sociale<sup>67</sup>. Fissato, dunque, il principio secondo cui "un trasferimento di proprietà operato nel quadro di una politica legittima – di ordine sociale, economico o altro – può rispondere all'«utilità pubblica» anche se la collettività nel suo insieme non si serve o non trae profitto dal bene" (§ 45)<sup>68</sup>, la Corte ha proceduto ad esaminare se, nel caso concreto, la legislazione contestata perseguisse effettivamente l'utilità pubblica, così definita. Dopo aver premesso che "le autorità nazionali si trovano, in via di principio, in una posizione migliore, rispetto al giudice internazionale, per determinare gli obiettivi di «utilità pubblica»", e che tale nozione "è ampia per natura", la Corte ha fissato la linea

<sup>65</sup> V. sent. *James c. Regno Unito*, del 21 febbraio 1986, § 43.

<sup>66</sup> § 40, in cui la Corte ha fatto ricorso al diritto comparato per negare l'esistenza di un principio comune secondo cui la nozione di utilità pubblica, riferito all'istituto dell'espropriazione, valga ad escludere a priori ogni trasferimento di proprietà a favore di un soggetto privato.

<sup>67</sup> La Corte ha ritenuto che una tale interpretazione sia quella che meglio concilia le versioni inglese e francese del testo, avuto riguardo allo scopo dell'articolo, ossia proteggere gli individui da espropriazioni arbitrarie (§ 42).

<sup>68</sup> Principio ribadito anche nella sentenza del 20 luglio 2004, *Bäck c. Finlandia*, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di estinzione giudiziale di un debito, con danno dei creditori.

guida da seguire in siffatto tipo di controllo, affermando che essa “rispetta il modo in cui [uno Stato] concepisce gli imperativi di «utilità pubblica», salvo che la scelta si riveli manifestamente sprovvista di base ragionevole” (§ 46).

I giudici che si sono susseguiti alla Corte di Strasburgo hanno aderito a questa linea guida. In effetti, rari sono i casi in cui la Corte ha censurato l'operato del legislatore nazionale sotto il profilo della rispondenza all'utilità pubblica di una misura restrittiva della proprietà. La Corte appare infatti più incline a fondare una constatazione di violazione sul rilievo dell'imposizione di uno svantaggio eccessivo in capo all'individuo. Ad esempio, nel caso *Lecarpentier c. Francia*, la Corte ha dubitato che la legge nazionale che modificava con effetto retroattivo alcune disposizioni in materia di mutui - privando i ricorrenti della speranza legittima, fondata sullo stato del diritto preesistente, di ottenere il rimborso di una somma versata all'istituto di credito - rispondesse a una causa di utilità pubblica; tuttavia è sulla base di un alquanto sommario giudizio di proporzionalità *stricto sensu* che la Corte ha rilevato esservi una violazione dell'art. P1-1, affermando che la misura contestata faceva “gravare un «peso anormale ed esorbitante» sui ricorrenti”<sup>69</sup>.

### 2.3 Il principio di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità assolve, nell'economia del sistema di controllo approntato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la funzione di limite e correttivo della dottrina del margine di apprezzamento fondata, quest'ultima, sull'assunto secondo cui le istituzioni nazionali si trovano in una posizione migliore per ponderare gli interessi privati e quelli generali<sup>70</sup>. Esso

<sup>69</sup> Sentenza del 14 febbraio 2006, §§ 49 e 52.

<sup>70</sup> La dottrina del margine di apprezzamento è una creazione pretoria fondata sul principio di sussidiarietà; principio che trova espressione, sotto il profilo sostanziale, negli artt. 1 e 13, nonché, sotto il profilo procedurale, negli artt. 19, 34 e 35 della Convenzione. Essa riflette l'ideologia secondo cui, nell'espletare il suo mandato, la Corte deve comunque tenere conto e rispettare il pluralismo culturale e giuridico europeo. Ne consegue, tra altro, che una legislazione nazionale divergente rispetto a un orientamento condiviso dagli altri legislatori nazionali non è *ipso facto* contraria alla Convenzione (v. sent. *F. c. Svizzera*, del 18 dicembre 1987).

richiede, da un lato, che l'interferenza sia appropriata rispetto al fine perseguito e necessaria al raggiungimento di quest'ultimo e, dall'altro, che non vi sia sproporzione tra il pregiudizio arrecato al singolo e il contributo apportato alla realizzazione dell'interesse generale. Le prime due condizioni sono altrettante garanzie contro scelte arbitrarie dei pubblici poteri, in sede di adozione delle misure di attuazione degli obiettivi di interesse generale; mentre il terzo requisito sposta, in ultima analisi, il giudizio di bilanciamento tra gli interessi pubblici e quelli privati dal legislatore nazionale al giudice europeo dei diritti dell'uomo.

Intenso come sopra, il controllo di proporzionalità ha anche per effetto di estendere il giudizio in merito al carattere necessario di una disciplina volta a regolamentare l'uso dei beni, ai sensi della terza norma contenuta nell'art. P1-1. Come accennato nelle conclusioni del precedente capitolo, in una prima interpretazione della disposizione, gli organi della Convenzione avevano eletto "gli Stati contraenti quali esclusivi giudici circa la necessità di un'ingerenza"<sup>71</sup>, limitando il proprio giudizio al controllo della legalità e finalità della misura. Interpretazione poi superata ritenendo il principio di proporzionalità applicabile a tutte le norme racchiuse nell'art. P1-1<sup>72</sup>, attraverso la già ricordata affermazione secondo cui la preoccupazione generale di garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo informa di sé anche l'art. P1-1.

Alcuni autori hanno osservato che il giudizio di proporzionalità costituisce uno strumento di controllo a contenuto variabile, che consente alla Corte di modulare l'intensità del suo controllo e, di conseguenza, far variare l'ambito di discrezionalità lasciato agli Stati, qualificando più o meno rigorosamente la

---

<sup>71</sup> Decisioni della Commissione: *Wiggins c. Regno Unito*, dell'8 febbraio 1968; *A., B., C. e D. c. Regno Unito* del 10 marzo 1981; sent: *Handyside*, § 62; *Marckx*, § 64.

<sup>72</sup> In verità, la formula degli Stati quali unici giudici della necessità delle leggi necessarie a disciplinare l'uso dei beni nell'interesse generale non è completamente scomparsa dalla giurisprudenza della Corte. Essa è ad esempio utilizzata, in tempi recenti, nella decisione di ricevibilità *Mancini c. Italia*, del 13 ottobre 2005.

condizione di proporzionalità<sup>73</sup>. La Corte stessa ha più volte affermato, in via generale, che l'estensione del margine di apprezzamento varia a seconda delle circostanze, dell'ambito e del contesto, e la presenza o meno di un denominatore comune ai sistemi giuridici degli Stati contraenti può costituire un fattore rilevante in proposito. Con riferimento al contenzioso in materia di proprietà, la Corte fa riferimento ai principi comuni solo nella sentenza *James* per escludere, come precedentemente illustrato, un'interpretazione in senso stretto della nozione di "utilità pubblica".

In alcune materie rilevanti per il diritto di proprietà, quali la politica dell'abitazione e quella dell'ambiente, la Corte ha dichiarato di accordare al legislatore nazionale un ampio margine di apprezzamento e di rispettare pertanto le scelte del legislatore nazionale, salvo ove siano *manifestamente sprovviste di base ragionevole*. Tuttavia, anche in questi casi, il controllo della Corte va oltre la misura legislativa astrattamente considerata e prende in considerazione, caso per caso, la situazione di fatto risultante dall'applicazione concreta della legge. Esemplificativa è la giurisprudenza riguardante la disciplina in materia di esecuzione delle ordinanze di sfratto per finita locazione posta in essere dal legislatore italiano a partire dai primi anni 1980. In un primo tempo, la Corte ha ritenuto la legislazione in materia conforme alle esigenze poste dall'art. P1-1<sup>74</sup>, ma a far data dalla sentenza *Immobiliare Saffi*<sup>75</sup>, la Corte, pur senza rimettere in discussione il fatto che la misura in sé fosse fondata su una base ragionevole, ha ritenuto che l'impossibilità, protratta per diversi anni, a rientrare in possesso del proprio immobile, causata dalla rigidità del sistema posto in essere dal legislatore, costituisca per i ricorrenti un peso eccessivo, tale da rompere il giusto equilibrio che deve regnare tra la protezione del diritto al rispetto dei beni e l'interesse generale. Del pari, chiamata a conoscere della conformità all'art. P1-1 di un atto amministrativo che designava i terreni da destinarsi a

---

<sup>73</sup> SERMET L., *La Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit de propriété*, éd. rév., Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, p. 37; SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6<sup>a</sup> ed., PUF, Paris, 2003, p. 213.

<sup>74</sup> V. sent. *Spadea Scalabrino c. Italia*, del 28 settembre 1995.

<sup>75</sup> *Immobiliare Saffi c. Italia*, del 28 luglio 1999.

rimboschimento, la Corte, dopo aver enunciato trattarsi di un atto che ricadeva in un ambito in cui al legislatore deve essere accordato un ampio margine di apprezzamento, ha proceduto comunque a verificare se fosse stato rispettato il principio di legalità, se l'atto perseguisse un interesse generale e se vi fosse proporzionalità tra l'ingerenza e l'interesse generale<sup>76</sup>.

### 3. Il rapporto tra l'art. P1-1 e altri articoli della Convenzione.

In molti ricorsi in cui è denunciata una violazione del diritto di proprietà è allegato, con riferimento agli stessi fatti, anche il richiamo ad altri articoli della Convenzione. Primo fra tutti, l'articolo 6, ed a seguire gli articoli 14 e 8.

Normalmente l'ordine seguito dalla Corte nell'esaminare le doglianze è quello sistematico della Convenzione, per cui gli artt. 6 e 8 sono esaminati prima dell'art. P1-1. L'osservazione è rilevante, in quanto in alcuni casi constatata la violazione di un articolo la Corte dichiara di non doversi procedere all'esame degli altri motivi di ricorso, ciò accade principalmente, ma non esclusivamente, nei casi in cui l'ingerenza statale nell'esercizio dei diritti garantiti è sanzionata sotto il profilo della legalità. In altri casi la Corte dichiara esservi violazione di due o più articoli della Convenzione.

#### 3.1 *Il diritto di proprietà e le esigenze del giusto processo.*

Il riconoscimento dell'esistenza di un bene determina non solo l'applicabilità delle garanzie contemplate all'art. P1-1, bensì, date talune circostanze, rende operative anche le garanzie previste all'art. 6 § 1 della Convenzione, in materia di diritto a un processo equo<sup>77</sup>. La Corte ha, infatti, più volte affermato che l'art 6 § 1 trova

<sup>76</sup> Sent.: *Lazaridi c. Grecia*, *Nikas e Nika c. Grecia* e *Kortessi c. Grecia* del 13 luglio 2006. La Corte ha concluso per la non violazione, osservando che, da un lato, l'unica limitazione imposta dalla destinazione a rimboschimento del terreno era il divieto di costruire, e, dall'altro, non risultava che nessuno dei ricorrenti avesse pianificato di edificare.

<sup>77</sup> L'art. 6 è volto a garantire: il diritto di accesso a un tribunale; l'indipendenza e imparzialità del giudice, la pubblicità e celerità della procedura; il diritto all'esecuzione del giudicato.

Si tratta di un articolo molto importante, eletto dalla Corte a principio cardine dell'ordine pubblico europeo dei diritti dell'uomo. In quest'ottica, il giudice interno può valersi dell'eccezione di ordine pubblico europeo per negare

applicazione, in materia civile, con riferimento a “tutte le procedure il cui esito è determinante per dei diritti e obbligazioni di carattere privato”<sup>78</sup>. Pertanto, soddisfatta tale condizione<sup>79</sup>, è del tutto irrilevante il fatto che la controversia debba essere decisa sulla base di una legge di natura amministrativa piuttosto che civile, così come è irrilevante che competente a conoscere della lite a livello nazionale sia un tribunale amministrativo piuttosto che civile.

Con riferimento al diritto di proprietà, la Corte ha affermato che esso ha, senza alcun dubbio, carattere civile<sup>80</sup>. Il riconoscimento della natura di diritto civile del diritto di proprietà implica, anzitutto, che la procedura di esproprio, avendo ripercussioni dirette sul diritto di proprietà, ricade nella sfera di applicazione dell’art. 6. Viene così a crearsi una parziale sovrapposizione della sfera di applicazione degli artt. P1-1 e 6. Alcuni aspetti procedurali possono, infatti, assumere rilievo sotto entrambi gli articoli. È il caso della durata della procedura dell’indennizzo. Un ritardo eccessivo può essere censurato sia in quanto contrario alle esigenze di celerità della procedura imposte dall’art. 6, sia quale elemento che, da sé solo od in concorso con altri, determina la rottura del giusto equilibrio che deve regnare tra l’interesse proprietario del singolo e l’interesse generale.

Al di fuori dei procedimenti espropriativi, altri tipi di lite in materia proprietaria sono passibili di un controllo volto a verificarne la conformità alle esigenze imposte dal diritto a un giusto processo. Nel caso *Zander c. Svezia* del 25 novembre 1993, in

---

*l’exequatur* a una sentenza di un paese terzo, qualora sia stata adottata in base a una procedura non conforme alle esigenze poste dall’art. 6 della Convenzione (v. sent. *Pellegrini c. Italia*, del 20 luglio 2001).

<sup>78</sup> Sent. *Ringeisen c. Austria*, del 16 luglio 1971, § 94.

<sup>79</sup> La Corte esclude, invece, che un legame tenue o ripercussioni remote possano giustificare l’operare delle garanzie di cui all’articolo in questione. Ad esempio, nel caso *Athanassoglou c. Svizzera* del 6 aprile 2000, la Corte ha rigettato la domanda dei ricorrenti volta a far dichiarare non conforme all’art. 6 una procedura di rinnovo di un’autorizzazione di sfruttamento di una centrale nucleare, sulla base del motivo che “tale procedura non [aveva] «deciso» una controversia avente a oggetto «diritti di carattere civile» - per esempio i diritti alla vita, all’integrità fisica o al rispetto dei beni” (§ 55).

<sup>80</sup> V. sent. *Sporrong*, § 79.

La Corte usa indistintamente le espressioni “diritto di carattere civile”/ “diritto di carattere privato”, senza dare una definizione astratta della categoria.

cui i ricorrenti lamentavano di non aver avuto la possibilità di esperire alcun ricorso giudiziario contro la decisione del governo che autorizzava il rinnovo della licenza ad esercitare attività di discarica di rifiuti sui terreni confinanti con quelli dei ricorrenti - malgrado fosse stato rilevato un inquinamento delle falde acquifere legato a detta attività -, la Corte, dopo aver identificato il diritto oggetto del ricorso mancato nel “diritto a disporre dell’acqua dei loro pozzi a fini potabili, elemento del loro diritto di proprietari del terreno” (§ 27), ha ritenuto applicabile il disposto dell’art. 6 § 1.

Infine, considerato che - come precedentemente illustrato - dall’art. P1-1 discende l’obbligazione positiva per gli Stati di apprestare una procedura giudiziaria che consenta ai tribunali nazionali di dirimere efficacemente ed equamente le liti in materia proprietaria, la Corte è solita censurare separatamente, sotto il profilo dell’art. P1-1, i difetti endemici di ordine procedurale che sollevano fondati dubbi quanto alla capacità del sistema giudiziario nazionale a soddisfare l’obbligazione positiva in questione<sup>81</sup>.

### 3.2 *Il diritto di proprietà e il divieto di discriminazione.*

Come osservato in apertura di questo studio, nella prima pronuncia di condanna in materia di proprietà, la Corte ha constatato esservi una violazione dell’art. P1-1 in combinato disposto con l’art. 14. Quest’ultimo consente di censurare le discriminazioni nel godimento di uno dei diritti o delle libertà garantiti dalla Convenzione.

Il principio di uguaglianza sotteso al divieto di cui trattasi è quello dell’uguaglianza sostanziale, per cui non ogni differenza di trattamento nel godimento di un diritto si pone automaticamente in contrasto con la Convenzione. Occorre invece stabilire che persone che versano in una situazione identica od analoga godono di trattamenti diversi, e che tale distinzione sia discriminatoria, ossia manchi di giustificazione obiettiva e ragionevole. Quest’ultima, come enunciato dalla Corte, deve essere apprezzata alla luce dei principi che prevalgono normalmente nelle società democratiche<sup>82</sup>.

Nell’ambito del contenzioso in materia di diritto di proprietà, l’articolo *de quo* ha consentito il riconoscimento dello *status* di *bene*, ai

<sup>81</sup> V. sent. *Sovtransavto Holding*.

<sup>82</sup> V. sent. *Zarb Adami c. Malta*, del 2 giugno 2006, §§ 71 – 74.

sensi della Convenzione, alle prestazioni sociali. La Corte non avrebbe infatti, verosimilmente, potuto conoscere delle liti in materia ove l'art. P1-1 fosse stato isolatamente invocato, non potendo far discendere da esso un diritto alle prestazioni sociali *tout court*; una volta però che tale diritto è riconosciuto dal legislatore nazionale, la Corte assume il ruolo di garante del rispetto del divieto di discriminazioni nella determinazione delle condizioni di accesso al diritto a usufruire delle prestazioni sociali corrisposte dallo Stato – diritto che ha contenuto patrimoniale ed è, pertanto, un bene -.

#### 4.3 *Il diritto di proprietà e il diritto al rispetto della vita privata e familiare*<sup>83</sup>.

Dalla sentenza *Marckx* emerge una nozione di vita familiare tesa a ricomprendere anche la dimensione economica del fenomeno associativo. In tale occasione la Corte ha infatti affermato che la vita familiare non comprende solamente le relazioni di carattere sociale, morale o culturale, ma “ingloba anche gli interessi materiali” (§ 52) e, oltre ad un’interferenza discriminatoria nel diritto di proprietà, essa ha ravvisato una violazione dell’art. 8, isolatamente considerato ed altresì in combinato disposto con l’art. 14.

Al di fuori della materia successoria, altri tipi di interferenze sono suscettibili di essere esaminate sia come ingerenze nel diritto al pacifico godimento dei beni, che in quello al rispetto della vita privata e familiare. È il caso, ad esempio, delle immissioni. Sotto il primo profilo, viene infatti in rilievo la diminuzione del valore del bene, mentre sotto il secondo aspetto, rileva la diminuzione di amenità dei luoghi. Come precedentemente osservato, la Corte si è tuttavia dimostrata più incline a inquadrare la materia delle immissioni nel contesto dell’art. 8. Un segno di apertura verso un diverso apprezzamento della fattispecie è ravvisabile nella citata sentenza *Zander*, rispetto cui tuttavia la Grande Camera sembra fare un passo indietro decidendo il caso *Athanassoglou*. In realtà, leggendo oltre la poco felice statuizione della Grande Camera (riportata

---

<sup>83</sup> L’art. 8 che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, rappresenta sicuramente l’articolo della Convenzione nell’interpretare il quale la Corte di Strasburgo ha espresso appieno la propria attitudine per un’interpretazione evolutiva, fino a forzare i limiti e sconfinare dall’attività interpretativa in quella creativa.

in nota 79), i due casi, in punto di fatto, si distinguono l'uno dall'altro in ragione della circostanza che nel caso *Zander* l'ingerenza nel godimento del diritto di proprietà presentava il carattere dell'attualità, in quanto l'inquinamento delle falde acquifere si era già verificato al momento della presentazione del ricorso davanti alla Corte di Strasburgo, mentre nel caso *Athanasoglou* i ricorrenti lamentavano solo un pericolo generale derivante dall'uso dell'energia nucleare, non essendo dato riscontrare, al momento della trattazione del caso, alcun danno attuale derivante dall'attività della centrale nucleare<sup>84</sup>.

Sotto il profilo della tutela sostanziale dell'individuo, si può comunque affermare che il grado di protezione offerto dalla Corte non varia in funzione dell'articolo applicato. Infatti, dalla comparazione tra, da un lato, il test di proporzionalità applicato per vagliare la "convenzionalità" delle interferenze nel diritto di proprietà, e, dall'altro, il giudizio in merito alla qualificazione o meno di una misura come necessaria in una società democratica<sup>85</sup>, risulta che, al di là delle differenze terminologiche e concettuali, i due criteri di giudizio possono

---

<sup>84</sup> *Mutati mutandis*, v. decisione di irricevibilità del 4 dicembre 1995, *Taurira + 18 c. Francia*. I ricorrenti, dei cittadini francesi residenti a Tahiti, a fronte della decisione del Presidente della Repubblica francese di riprendere gli esperimenti nucleari sull'atollo di Mururoa, invocavano, tra altre, la violazione dell'art. P1-1, asserendo l'assimilabilità ad un esproprio di fatto l'esistenza di un serio rischio di contaminazione radioattiva. Infatti, nel caso in cui il rischio si fosse realizzato, le terre di loro proprietà sarebbero divenute inutilizzabili, o quantomeno la loro possibilità di utilizzazione sarebbe stata sostanzialmente ridotta. La Commissione ha respinto il ricorso per difetto della qualità di vittime in capo ai ricorrenti, osservando che, affinché un individuo possa pretendersi vittima di una violazione della Convenzione, deve esistere un nesso sufficientemente diretto tra il soggetto e il pregiudizio che egli sostiene di aver subito a seguito di un atto o di un'omissione imputabile ad uno Stato contraente. Solo in circostanze del tutto eccezionali il rischio di una violazione futura può conferire al ricorrente la qualità di vittima, restando egli onerato, in tal caso, di produrre indizi ragionevoli e convincenti quanto alla probabilità del realizzarsi di una violazione.

<sup>85</sup> L'art. 8 § 2 statuisce che: "non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto [diritto al rispetto della vita privata e familiare] se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti o delle libertà altrui".

essere assimilati, in quanto entrambi focalizzati sulla ricerca del giusto bilanciamento degli interessi privati, da un lato, e generali, dall'altro<sup>86</sup>.

La Corte è infine solita riconoscere la violazione di entrambi gli articoli di cui si discute nei casi di distruzione materiale dell'abitazione<sup>87</sup> o di impossibilità di accedervi<sup>88</sup>.

#### 4. Equa soddisfazione in caso di constatata violazione.

L'art. 41 della Convenzione prevede che, accertata la violazione di uno dei diritti garantiti e qualora il diritto interno dello Stato contraente consenta di riparare le conseguenze di tale violazione solo in modo incompleto, la Corte possa accordare al ricorrente un'equa riparazione<sup>89</sup>.

Principio cardine in materia è l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra il danno allegato e la violazione della Convenzione. Due le voci di danno che vengono in rilievo: danno

---

<sup>86</sup> Sul punto v. anche, VAN BANNING T., *The Human Right to Property*, Intersentia, Antwerpen-Oxford-New York, 2002, p. 98.

<sup>87</sup> Sent. *Akdivar c. Turchia* (Grande Camera), del 16 settembre 1996, in cui il ricorrente lamentava l'incendio deliberato della propria abitazione, e del suo contenuto, ad opera delle forze di polizia dello Stato, durante i disordini creati dal Partito dei lavoratori del Kurdistan.

Nel caso *Öneriyildiz*, invece la Grande Camera rilevata una violazione del diritto alla vita (art. 2) e del diritto di proprietà, ha reputato inutile esaminare la doglianza concernente l'art. 8.

<sup>88</sup> Sent. *Loizidou*.

<sup>89</sup> Ai sensi dell'art. 60 del regolamento della Corte, la richiesta di un'equa riparazione deve essere oggetto di domanda specifica del ricorrente, divisa per voci, quantificata nell'ammontare, e supportata da relativi documenti giustificativi. La Corte non può infatti pronunciarsi *ex officio* in merito. Ad esempio, nella sentenza *Ambrusosi c. Italia* del 19 ottobre 2000, la Corte, rilevato che la ricorrente non aveva avanzato alcuna domanda in punto spese ed equa riparazione, ha statuito che la constatazione di una violazione costituisce di per sé sufficiente compensazione per i danni non patrimoniali e non ha accordato alcuna somma a titolo di equa riparazione *ex art. 41* (§ 40); mentre nella sentenza *Chassagnou c. Francia* del 22 aprile 1999, la Corte ha negato ai ricorrenti un risarcimento per i danni morali, in quanto essi non avevano allegato alcun documento giustificativo delle somme richieste. In altri casi, la richiesta di risarcimento di danni materiali è stata respinta dalla Corte perché formulata in termini troppo vaghi (v. sent. *Raimondo c. Italia*, del 22 febbraio 1994, § 49) o perché tardiva (v. sent. *Vendittelli c. Italia*, dell'8 luglio 1994).

Spesso la questione è trattata dalla Corte successivamente alla pronuncia nel merito, per dare tempo alle parti di depositare memorie complementari.

materiale e danno morale, mentre sono respinte, ove proposte, le domande per *punitive damages*<sup>90</sup>.

Quanto al danno materiale, la Corte sembra orientata a richiedere la *restitutio in integrum* nelle ipotesi di privazione di proprietà risultata essere avvenuta in spregio del principio di legalità<sup>91</sup>. Alla base di siffatto orientamento, la considerazione che il carattere illecito dello spossessamento si ripercuote necessariamente sui criteri da seguire in sede di determinazione dell'equa riparazione; cosicché ove la restituzione del bene non sia più possibile, l'ammontare dell'indennità dovrà comunque riflettere l'idea dell'eliminazione totale delle conseguenze dell'illecita ingerenza statale<sup>92</sup>. Pertanto, non sarà sufficiente una somma che copre il solo valore del bene alla data dello spossessamento, ma la

---

<sup>90</sup> Sent. *Akdivar e altri c. Turchia* del 1° aprile 1998, § 38;

<sup>91</sup> Ovviamente ove la restituzione sia possibile. L'ostacolo alla restituzione può essere tanto un'impossibilità materiale, quanto giuridica. Ad esempio, nel caso *Hentrich*, tenuto conto del fatto che il diritto francese non consentiva la retrocessione del terreno alla ricorrente, la Corte ha proceduto alla liquidazione del danno secondo equità (sentenza del 3 marzo 1995, §§ 10 e 11).

<sup>92</sup> In questo suo orientamento la Corte si è esplicitamente ispirata alla giurisprudenza internazionale, espressamente citata nella sentenza *Papamichalopoulos c. Grecia* del 31 ottobre 1995, § 36. Si tratta della sentenza *Chorzów* del 13 settembre 1928, in cui la Corte internazionale di giustizia ha affermato che "la riparazione deve, per quanto possibile, eliminare tutte le conseguenze dell'atto illecito e ristabilire lo stato di fatto che verosimilmente esisterebbe se detto atto non fosse stato commesso. Restituzione in natura, o, se essa non è possibile, pagamento di una somma corrispondente al valore equivalente della restituzione in natura; allocazione, se del caso, di un risarcimento per le perdite subite e non coperte dalla restituzione in natura o dal pagamento effettuato in luogo della restituzione; tali sono i principi cui deve ispirarsi la determinazione dell'ammontare dell'indennità dovuta in forza di un fatto contrario al diritto internazionale".

Nel caso *Papamichalopoulos*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dunque considerato che il modo per porre i ricorrenti in una situazione il più possibile equivalente a quella in cui si sarebbero trovati se non fossero stati vittime di un'espropriazione di fatto, consisteva nel restituire loro i terreni e nell'attribuirgli la titolarità delle opere sopra di essi costruite. La Corte ha previsto poi, per il caso in cui il governo greco non avesse proceduto in tal senso entro sei mesi dalla data della sentenza, che lo stesso corrispondesse ai ricorrenti il valore attuale dei terreni, computando il plus valore apportato dall'esistenza di edifici e del loro costo di costruzione.

stessa dovrà essere determinata tenendo conto del valore attuale del bene e di altri eventuali pregiudizi patiti dal ricorrente<sup>93</sup>.

Ai fini della determinazione del valore dei beni, la Corte si avvale di norma delle perizie prodotte dalle parti. Qualora tuttavia ricorrente e convenuto presentino perizie fortemente discordanti, la Corte statuisce secondo equità.

Nella diversa ipotesi in cui la Corte constati la legittimità della misura espropriativa, poi però sanzionata sotto il profilo della proporzionalità, allo Stato è ingiunto il versamento di una somma che non necessariamente corrisponde all'intero valore del bene. Con ragionamento analogo a quello di cui sopra, la Corte considera, infatti, che il "carattere lecito di uno spossessamento si ripercuote necessariamente sui criteri da utilizzare per determinare il risarcimento dovuto dallo Stato convenuto"<sup>94</sup>. In quest'ipotesi, la Corte rinvia ai criteri generali elaborati in materia di indennizzo nella giurisprudenza concernente la seconda regola contenuta nell'art. P1-1.

Infine, nelle ipotesi di privazione di proprietà non qualificabili come esproprio, la Corte accorda anche un risarcimento per perdita di *chances*. Ad esempio, nel caso *Tsironis c. Grecia* del 6 dicembre 2001, la Corte ha ritenuto che la vendita forzata di un terreno, e della serra su esso installata, del ricorrente per conseguire la somma

---

<sup>93</sup> Ad esempio, nel caso *Belvedere Alberghiera Srl c. Italia*, avente ad oggetto l'occupazione acquisitiva del terreno usato dalla ricorrente come parcheggio e via di accesso diretta al mare, la Corte ha statuito che l'indennità doveva considerare anche il mancato godimento del bene, il deprezzamento del valore dell'immobile ed il mancato guadagno dell'attività alberghiera (sentenza del 30 ottobre 2003, § 36). Mentre nel caso *Carbonara e Ventura c. Italia*, concernente l'occupazione acquisitiva di un terreno per il completamento dei lavori di costruzione di una scuola, la Corte ha decretato che il valore attuale del bene doveva essere valutato tenendo conto della plus valenza derivante dalla costruzione dell'immobile (sentenza dell'11 dicembre 2003, § 40).

<sup>94</sup> Sent. *Ex Re di Grecia c. Grecia*, del 28 novembre 2002, § 75. Anche in questo caso la Corte si è ispirata alla giurisprudenza internazionale, più specificamente ad una decisione del tribunale Iran – Stati Uniti del 14 luglio 1987, che, riferendosi alla sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Chorzów*, ha statuito che: "occorre distinguere nettamente tra espropriazioni lecite ed espropriazioni illecite, poiché le regole applicabili all'indennità che lo Stato dovrà versare all'avente diritto variano in funzione della qualificazione giuridica dello spossessamento".

necessaria ad estinguere il debito da questi contratto con una banca, costituisse un'ipotesi di privazione di proprietà. Rilevando che le circostanze di fatto in cui la procedura aveva avuto luogo erano tali da non soddisfare il principio di proporzionalità, la Corte ha constatato una violazione, oltre che dell'art. 6, anche dell'art. P.1-1. Il ricorrente chiedeva a titolo di danno materiale oltre al valore dei beni, la somma pari all'ipotetico ricavo che avrebbe ottenuto dal loro sfruttamento. La Corte non ha accolto la prospettazione di parte ricorrente, ma ha ritenuto ragionevole sostenere che egli avesse patito una perdita di *chances*, ed ha liquidato tale danno in via equitativa (§ 47).

Quanto al danno morale, esso è volto ad offrire ristoro ai sentimenti d'angoscia, impotenza e frustrazione provati dalle vittime di una violazione di uno dei diritti garantiti dalla Convenzione. Sul punto è difficile distinguere precisi orientamenti della Corte. A volte essa stima la constatazione della violazione come misura sufficiente, altre volte liquida il danno morale in via equitativa insieme a quello materiale. In linea generale, si può comunque affermare che la Corte prende in considerazione, da un lato, se oltre all'art. P1-1 siano stati violati anche altri articoli della Convenzione, e, dall'altro, la gravità della violazione.

La Corte si è in diverse occasioni interrogata sulla possibilità di riconoscere siffatto danno anche in capo alle persone giuridiche<sup>95</sup>. Nella sentenza *Sovtransavto Holding* la Corte ha deciso di allocare un'indennità addizionale, oltre al ristoro del danno materiale, in ragione della considerazione che la situazione di incertezza creatasi a seguito del comportamento delle autorità nazionali aveva obiettivamente causato, da un lato, dei problemi considerevoli nella pianificazione delle decisioni da prendere in ordine alla gestione della società e, dall'altro, dei disaccordi nelle relazioni della ricorrente, quale *holding*, con le società controllate utilizzanti il marchio *Sovtransavto*. La Corte ha ritenuto detta situazione suscettibile, nel suo complesso, di arrecare pregiudizio

---

<sup>95</sup> Nella sentenza *Belvedere*, § 40, la Corte ha considerato che “non si deve escludere in via generale la possibilità di accordare una riparazione per il pregiudizio morale allegato dalle persone giuridiche”, in quanto, in particolare per le società, può esservi un danno altro, distinto da quello materiale, che chiede di essere risarcito.

alla reputazione del marchio agli occhi dei clienti attuali e potenziali.

Infine, l'articolo 41 consente alla Corte di ordinare il rimborso delle spese e degli onorari degli avvocati, sostenuti dal ricorrente sia nel procedimento davanti al giudice nazionale che davanti alla Corte di Strasburgo. Sul punto, il controllo esercitato dalla Corte sulle note giustificative prodotte dai ricorrenti è volto a verificarne l'effettività, la necessità e la ragionevolezza, in considerazione della complessità del caso.

### **Considerazioni conclusive**

La prima considerazione che può essere svolta riguarda la fisionomia del diritto di proprietà tracciata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. I giudici di Strasburgo ammettono che alcuni diritti patrimoniali di origine contrattuale possano essere oggetto del diritto di proprietà, tuttavia ciò non vale nei casi in cui il titolare di siffatto diritto sia anche il titolare del bene su cui è esercitato il diritto contrattuale stesso. È in questo modo salvaguardata una visione unitaria del diritto di proprietà, secondo cui i diritti che vengono ad esistenza correlativamente a un determinato uso della proprietà sono espressione del diritto di proprietà e non autonomi e distinti diritti. La necessità di una tale visione nell'economia dell'art. P1-1 è spiegata dalla Commissione dei diritti dell'uomo, osservando che "se ognuno di questi diritti fosse considerato come una proprietà separata suscettibile di esproprio ai sensi del primo paragrafo dell'articolo 1 non rimarrebbe più spazio per la regolamentazione dell'uso dei beni ai sensi del secondo paragrafo"<sup>96</sup>.

La seconda considerazione concerne la scelta della regola per la soluzione del caso concreto. Si può rilevare che la Corte non

---

<sup>96</sup> Rapporto dell'11 luglio 1988 relativo al caso *Mellacher e altri c. Austria*, §§ 184 – 186. I ricorrenti, coproprietari di un immobile, lamentavano una violazione del loro diritto di proprietà per il fatto di esser stati obbligati, per conformarsi al disposto di una legge nazionale, a ridurre l'ammontare del canone di locazione previamente liberamente pattuito con i conduttori. La Corte ha stimato la misura contestata idonea e proporzionata al perseguimento degli obiettivi di interesse generale individuati nella lotta alla speculazione immobiliare e nel favorire l'accesso alla casa, e, pertanto, ha escluso esservi una violazione dell'art. P1-1.

procede in modo rigoroso e coerente in sede di qualificazione delle fattispecie sottoposte, come privazione di proprietà o regolamentazione dell'uso dei beni, al fine dell'individuazione della norma, generale o speciale, applicabile. Ad esempio, con riferimento a misure che hanno per effetto di privare i ricorrenti della speranza legittima di ottenere soddisfazione di un credito, la Corte ha applicato in tre diversi casi le tre diverse norme contenute nell'art. P1-1. Nel caso *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, in cui i ricorrenti lamentavano di essere stati privati, per effetto di una legge avente effetto retroattivo, di un credito riconosciuto da una sentenza arbitrale definitiva, la Corte ha stimato che "l'ingerenza in questione non costitui[va] né un'espropriazione né una regolamentazione dell'uso dei beni, ma rientra[va] nella fattispecie prevista alla prima frase del primo comma dell'articolo 1" (§ 68). Nella sentenza *Pressos Compania Naviera*, concernente un credito risarcitorio per sinistri marittimi causati da comportamenti colposi di piloti belgi, la Corte ha qualificato come privazione di proprietà la situazione prodotta dall'entrata in vigore di una legge che esonerava, con effetto retroattivo, da responsabilità per colpa le imprese di trasporto marittimo e limitava la responsabilità personale dei piloti. Del pari, nei casi *Draon* e *Maurice* la Corte ha stimato essere i ricorrenti vittime di una privazione di proprietà per il fatto dell'entrata in vigore, nelle more del giudizio davanti alle giurisdizioni interne, di una legge che incideva *in malam partem* sulla loro posizione creditoria<sup>97</sup>. Infine, nel caso *National & Provincial Building Society*, la privazione di un credito in forza di una legge fiscale è stata analizzata dalla Corte alla luce della terza norma.

Se è vero che la soluzione di un caso applicando la prima piuttosto che la terza norma non dà luogo a risultati differenti,

---

<sup>97</sup> Sent. *Draon c. Francia* e *Maurice c. Francia*, del 6 ottobre 2005. La misura legislativa oggetto di giudizio era l'art. 1 della legge n. 2002-303 del 4 marzo 2002 che escludeva che i genitori potessero chiedere il risarcimento del danno derivante dall'handicap, colposamente non diagnosticato dal medico nel corso degli esami prenatali, del figlio; risarcimento fino ad allora concesso dai tribunali francesi sotto forma di rendita vitalizia. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stimato che la legge in questione ponesse in essere, con riferimento alla situazione dei ricorrenti, una privazione di proprietà non rispettosa del giusto equilibrio che deve regnare tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni.

altrettanto non può essere affermato con riferimento alla seconda norma. Anzitutto, la Corte ha più volte ribadito che “senza il versamento di una somma in ragionevole rapporto con il valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente un’ingerenza eccessiva, e la totale assenza di indennizzo può giustificarsi, nell’ambito dell’articolo 1 del Protocollo n. 1, solo in circostanze eccezionali”<sup>98</sup>; mentre nei casi di regolamentazione dell’uso dei beni l’assenza di indennizzo per una misura che incide gravemente o per un lungo periodo su un bene è considerata, in sede di controllo di proporzionalità, come circostanza aggravante non idonea, da sé sola, a rompere il giusto equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni.

In secondo luogo, la Corte ha affermato il principio della *restitutio in integrum* esclusivamente con riferimento ai casi di illegale privazione di proprietà. Ne consegue che in caso di un’ingerenza nel diritto di proprietà non rispettosa del principio di legalità, così come interpretato dalla Corte, disparità di trattamento potrebbero trovare spazio in sede di determinazione dell’equa riparazione *ex art. 41 CEDU*, a seconda che la Corte qualifichi o meno l’illegale ingerenza come privazione di proprietà.

---

<sup>98</sup> *Draon*, § 87.