

# *I BATTELLI DEL RENO*

---

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

([www.ibattellidelreno.uniba.it](http://www.ibattellidelreno.uniba.it) – [www.ibattellidelreno.it](http://www.ibattellidelreno.it))

direzione

**Gianvito Giannelli    Ugo Patroni Griffi    Antonio Felice Uricchio**

comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi -  
Cinzia Motti - Antonio Nuzzo – Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti -  
Michele Sandulli - Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Rosella  
Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci,  
Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro,  
Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino,  
Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Andrea Sticchi Damiani, Giuseppe Positano,  
Alessandro Silvestrini**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello,  
Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria  
Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti,  
Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara  
Mele**



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO**

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a  
70100 – BARI - (Italy)  
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329  
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino  
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:  
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -  
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona  
74121 - TARANTO - (Italy)  
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011  
redazione.ibattellidelreno@uniba.it  
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Antonella Zella

UN PASSO AVANTI NELLA «FATICOSA MARCIA» DEL DIRITTO DI  
PROPRIETA' QUALE DIRITTO FONDAMENTALE DELLA PERSONA

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Una innovativa pronuncia del tribunale di Vercelli. – 3. La proprietà nella normativa CEDU (art.1 Prot. 1). – 4. L'art.17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. – 5. Il risarcimento del danno non patrimoniale della proprietà.

1. *Cenni introduttivi.* – L'istituto della proprietà sintetizza una parte complessa, nevralgica e variegata della realtà umana, accoglie potenzialmente nel proprio seno tutte le cose delle quali l'uomo può godere. Uno spazio in continua apertura ad ogni esperienza storica la quale ha plasmato un istituto che non si è mai risolto in una scelta puramente tecnica, riflettendo, piuttosto, l'assunto economico, sociale e politico di una civiltà<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In tal senso, GROSSI, *Trasformazioni dominicali*, in U. MATTEI- E. REVIGLIO – S. RODOTA' (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007, 97. L'A. ha evidenziato che «la proprietà è sicuramente anche un problema tecnico ma non è mai soltanto, nel suo continuo annodarsi con tutto il resto, un problema tecnico: dal di sotto, i grandi assetti delle strutture, dal di sopra, le grandi certezze antropologiche pongono sempre la proprietà al centro d'una società e d'una civiltà. La proprietà non consisterà mai in una regoletta tecnica ma in una risposta all'eterno problema del rapporto tra uomo e cose, della frizione tra mondo dei soggetti e mondo dei fenomeni». Così, GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Il dominio e le cose: percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè editore, Milano, 1992, 370.

L'evoluzione dello spazio giuridico europeo, inteso come contesto di produzione<sup>2</sup>, fruizione e significazione del diritto vede affiancarsi il pluralismo degli ordinamenti al pluralismo dei principi fondamentali tra loro in conflitto<sup>3</sup> e, con questa evoluzione, l'istituto proprietario è tenuto a fare i conti.

La nuova formulazione dell'art. 117, co. 1 cost., prevede che il legislatore ordinario nel modellare la disciplina giuridica del diritto di proprietà, deve attenersi non solo alle disposizioni costituzionali, ma anche al diritto comunitario ed al diritto internazionale, in particolare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>4</sup>.

L'ordinamento comunitario, ed in particolare l'opera interpretativa della Corte dei diritti dell'uomo, ha accordato ai privati una tutela più estesa rispetto a quella che i giudici nazionali hanno riconosciuto loro ed a tale risultato è giunta facendo coincidere la nozione di proprietà con quella di bene per ricomprendervi qualsiasi interesse sostanziale di natura patrimoniale connesso alla cosa<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> In argomento, GROSSI, *Un impegno per il giurista di oggi: ripensare le fonti del diritto*, Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2008, ove l'A. riproduce la lectio magistralis dallo stesso tenuta in occasione del conferimento della Laurea magistrale honoris causa in giurisprudenza da parte della Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. Con particolare riferimento all'ordinamento comunitario, LIPARI, *Il problema dell'effettività nel diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2009, 887.

<sup>3</sup> In merito alla teoria dell'ordinamento giuridico, cfr. TARELLO, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1988. L'autore afferma che esso «ha la funzione di occultare fratture e individuare coerenza nel sistema (unità di ordinamento) ove la percezione immediata presenta contraddizioni e conflitti tra forze che si vestono da giuridiche».

<sup>4</sup> La Corte costituzionale, attraverso le note sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007, ha specificato che l'art.117 cost. distingue i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli riconducibili agli obblighi internazionali. L'Italia, con l'adesione ai Trattati, cedendo quote della propria sovranità nelle materie negli stessi regolamentate, è entrata a far parte di un ordinamento sovranazionale le cui norme prevalgono su quelle interne con il solo limite dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Diversamente, la Cedu, rappresentando un prodotto del Consiglio d'Europa e non dell'Unione Europea, non ha prodotto un'organizzazione sovranazionale i cui atti normativi sono immediatamente applicabili negli Stati contraenti, ma si pone, più limitatamente come un trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti. Di conseguenza, il giudice nazionale non può disapplicare la norma interna in contrasto con le previsioni della Convenzione, come farebbe in caso di violazione del diritto comunitario. Nonostante ciò, la riforma del Titolo V ha comunque rafforzato l'efficacia condizionante delle norme della Cedu, posto che mentre fino al 2001 esse, in quanto pattizie, erano inserite nel nostro ordinamento per il tramite della legge di adattamento, ora diventano -secondo l'interpretazione data dal Giudice delle leggi- norme interposte nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale rispetto alla norma nazionale difforme. A ciò si deve aggiungere la posizione della Corte di Giustizia, la quale ha annoverato tra i principi generali dell'ordinamento comunitario quelli enunciati dalla Cedu, come previsto dall'art.6 TUE. La Cedu deve, dunque, intendersi come fonte indiretta di disciplina del diritto comunitario. Ed ancora, il dato maggiormente significativo del processo di ratifica del Trattato di Lisbona che prevede l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per l'effetto, la Cedu si è trasformata da fonte indiretta in fonte diretta dell'ordinamento comunitario.

<sup>5</sup> In tal senso, le ultime sentenze della Corte dei diritti dell'uomo qualificano in termini di violazione del diritto di proprietà le norme limitative della libertà del proprietario nelle

Il diritto di matrice sovranazionale sembra aver posto le basi per una vera e propria rivoluzione del sistema di tutela proprietario italiano, sia pure nell'ambito della «faticosa marcia» che i diritti fondamentali si trovano a compiere al fine di affermarsi nell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>6</sup>.

Il sistema di tutela del diritto di proprietà si muove su tre diversi livelli normativi (costituzionale, internazionale e comunitario) i quali hanno, inevitabilmente prodotto un «parziale depotenziamento della giurisprudenza costituzionale»<sup>7</sup>, anche in virtù del più profondo grado di tutela offerto dal diritto vivente espresso dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo<sup>8</sup>.

2. *Una innovativa pronuncia del tribunale di Vercelli.* – Con una innovativa pronuncia del 12 febbraio 2015, il tribunale di Vercelli<sup>9</sup> ha affermato la risarcibilità del danno non patrimoniale, per violazione del diritto di proprietà, in conseguenza delle infiltrazioni

---

locazioni, in ordine alla determinazione del canone o alla durata. Secondo la Corte si ha violazione della proprietà nell'ipotesi in cui, quando il proprietario sia riuscito ad ottenere il provvedimento del giudice che dichiara cessata la locazione, e che obbligherebbe l'inquilino a rilasciare l'immobile, l'autorità amministrativa possa graduarne, o rinviarne senza termine, l'esecuzione.

<sup>6</sup> Così VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'Ordinamento comunitario*, in *Riv. Giur. Lav.*, I 2000. Più in generale si veda BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO, (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè editore, Milano, 1995; CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* I 2002; RODOTA', *La carta come atto politico e documento giuridico*, in MANZELLA, MELOGRANI, PACIOTTI, RODOTA' (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; SCIARRA, *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Arg. dir. lav.*, II 2001.

<sup>7</sup> Così, CONTI, *La proprietà e i diritti reali minori* (a cura di Roberto Conti), Giuffrè editore, Milano, 2009, 275.

<sup>8</sup> Così, BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovranazionali di civiltà*, Giappichelli, Torino, 2002, 92.

<sup>9</sup> Sentenza del tribunale di Vercelli del 12.02.2015, in *Dir. civ. cont.*, 2015. Nello stesso senso, sentenza del tribunale di Trieste del 09.12.2013, in *Dir. civ. cont.*. I giudici triestini hanno ammesso la risarcibilità del danno non patrimoniale, nel caso in cui perduranti infiltrazioni idriche abbiano compromesso il pieno godimento dei beni immobili in capo ai proprietari, ma non tanto per violazione del diritto di proprietà *latu sensu* considerato, quanto per la lesione del «diritto al pieno godimento della propria abitazione, ovvero sia a quello spazio essenziale per la serena esplicazione della persona». Il tribunale triestino ha annoverato il diritto di proprietà tra i diritti fondamentali, contemplato anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di Nizza, oggetto di recente «comunitarizzazione» per effetto del Trattato di Lisbona; sentenza del tribunale di Firenze del 21.01.2011, ove si è ritenuto risarcibile il danno non patrimoniale per la violazione del diritto di proprietà *tout court*. A parere del giudice fiorentino, invero, il diritto dominicale rientrerebbe a pieno titolo nella categoria dei diritti fondamentali inerenti alla persona, tenuto conto tanto dell'interpretazione fornita in diverse pronunce dalla Corte europea di Strasburgo, quanto dei rapporti tra ordinamento interno e diritto sovranazionale; sentenza del tribunale di Genova del 07.10.2010.

d'acqua che avevano interessato la stanza da letto di un appartamento per una non corretta impermeabilizzazione del terrazzo sovrastante.

Il tribunale ha condannato i privati responsabili al risarcimento, oltre che dei danni patrimoniali (ripristino delle pareti, degli infissi ed arredi), anche di quelli non patrimoniali provocati dal disagio occorso agli attori per essere stati costretti, per un lungo periodo di tempo, ad adibire a zona letto uno spazio diverso della casa.

Il giudice ha ritenuto che il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale per lesione della sola proprietà non fosse ostacolato dall'orientamento della Corte di cassazione, la quale nella pronuncia a sezioni unite n. 26972/2008<sup>10</sup> ha stabilito che «fuori dei casi determinati dalla legge è data tutela risarcitoria al danno non patrimoniale solo se sia accertata la lesione di un diritto inviolabile della persona: deve sussistere una ingiustizia costituzionalmente qualificata».

Ad onta di detta pronuncia, è stata riconosciuta la risarcibilità del danno non patrimoniale per la violazione del diritto di proprietà, arricchendo un filone interpretativo sempre più consistente<sup>11</sup>, in ragione della natura di diritto fondamentale inerente alla persona.

Dopo aver affermato che nel nostro ordinamento costituzionale il diritto di proprietà non ha natura di diritto inviolabile, il giudice designato ha operato una ricognizione della disciplina europea ed internazionale, che ha dato una differente e più ampia consistenza alla proprietà.

L'art.17 della Carta di Nizza, nella interpretazione della Corte di Giustizia<sup>12</sup>, assegna al diritto di proprietà il carattere di diritto fondamentale<sup>13</sup>, la medesima Carta

---

<sup>10</sup> Cass. sez. un., 11 novembre 2008, n.26972, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 499. Le sezioni unite della Suprema corte, evitando di sollevare la questione di legittimità costituzionale, si sono limitate a offrire una lettura solo costituzionalmente orientata, in base alla quale la tutela risarcitoria garantita ex art.2059 risulta ammissibile, oltre che nei casi determinati dalla legge, solo nel caso di lesione di specifici diritti inviolabili della persona, e cioè in presenza di un'ingiustizia costituzionalmente qualificata. Le Sezioni unite hanno precisato che alle norme Cedu «non spetta il rango di diritti costituzionalmente protetti, poiché la Convenzione, pur essendo dotata di una natura che la distingue dagli obblighi nascenti da altri Trattati internazionali, non assume, in forza dell'art.11 Cost, il rango di fonte costituzionale, né può essere parificata, a tali fini, all'efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento interno (Corte cost. n.348/2007)» con ciò escludendo la possibilità di fondare il riconoscimento del danno non patrimoniale sulle norme della Convenzione europea.

<sup>11</sup> CONTI, *Diritto di proprietà e Cedu. Itinerari giurisprudenziali europei. Viaggio fra carte e corti alla ricerca di un nuovo statuto proprietario*, Aracne, Roma, 2012; SCOLA, *Il danno non patrimoniale tra lesione della proprietà e diritto all'abitazione*, in *Resp. civ.*2012, 284; ZIVIZ, *La scivolosa soglia dei diritti inviolabili*, in *Resp. civ. prev.* 2011, 1296; COMPORTI, *La nozione europea di proprietà ed il giusto indennizzo espropriativo*, in *Riv. giur. edil.* 2005,10.

<sup>12</sup> Nella sentenza *Nold del 14 maggio 1974, J. Nold, Koblen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione*, causa 4/73, in *Raccolta*, p. 491, la Corte richiama «I trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito». Successivamente, con un'altra storica pronuncia la Corte aggiunge un ulteriore e fondamentale tassello, questa volta con riferimento ad un particolare strumento pattizio internazionale di protezione dei diritti dell'uomo: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Infatti, nella sentenza *Hauer del 13 dicembre 1979, Liselotte Hauer c.*

prevede sia il diritto al rispetto del proprio domicilio (art.7), sia il diritto di proprietà (art.17)<sup>14</sup>.

Analogamente, la Cedu<sup>15</sup>, all'art.1 prot. addizionale n.1<sup>16</sup>, ne suggella il carattere inviolabile tanto da far riconoscere alla Corte di Strasburgo il risarcimento del danno morale per violazione del diritto di proprietà da parte del soggetto pubblico<sup>17</sup>.

La disposizione secondo la quale «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni», induce a ritenere prevalente, anche nella concezione della Cedu, l'anima individuale e soggettiva del diritto di proprietà, con conseguente rilevanza dei

---

*Land Rheinland – Pfalz*, causa C-44/79, in *Raccolta*, p. 3727, è esplicito il riferimento alla CEDU e ai suoi Protocolli. In quest'ultima si legge che «I diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto il cui rispetto è assicurato [dalla Corte di giustizia]; nell'assicurare la salvaguardia di tali diritti è obbligata ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, di modo che non possano ammettersi nella Comunità misure incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni degli Stati membri; gli strumenti internazionali miranti alla protezione dei diritti dell'uomo ai quali gli Stati membri abbiano cooperato o aderito possono ugualmente fornire indicazioni cui tener conto nel quadro del diritto comunitario. Questa concezione è stata ulteriormente riconosciuta per mezzo di una dichiarazione congiunta di Assemblea, Consiglio e Commissione del 5 aprile 1977, la quale dopo aver ricordato la giurisprudenza della Corte di giustizia si riferisce, da una parte ai diritti garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri e, dall'altra, alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950». Infine, in alcune sentenze recenti si afferma il grande valore delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, come parametro di riferimento per la Corte di giustizia. È, dunque, in seguito a questa produzione giurisprudenziale che la Corte di giustizia sancisce l'incorporazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'UE, la quale sarà "positivizzata" con la firma del Trattato di Maastricht del 1992 nel quale vi è un decisivo riconoscimento testuale, in cui è stabilito che i diritti fondamentali sono garantiti da una norma di rango primario (in quanto contenuta nel Trattato, in particolare, l'art. F del TUE al par. 1, oggi art. 6 TUE).

<sup>13</sup> In tal senso, D'AMICO, *Proprietà e diritto europeo*, Atti del convegno di Reggio Calabria, 11 e 12 ottobre 2013, Esi, Napoli, 2014, 125; JAEGER, *Il diritto di proprietà quale diritto fondamentale nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Europa dir. priv.* 2011,349.

<sup>14</sup> «Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usare, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessun può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale» (art.17 Carta di Nizza).

<sup>15</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Essa è stata successivamente integrata da 14 protocolli.

<sup>16</sup> «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende». In senso critico, GERIN, *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 1989.

<sup>17</sup> A titolo esemplificativo, v. caso *Carbonara e Ventura c. Italia* del 11 dicembre 2003; *Belvedere Alberghiera c. Italia* del 30 ottobre 2003

profili risarcitori connessi alla attuazione della personalità per il tramite dell'esercizio delle facoltà dominicali.

Il tribunale di Vercelli, pur nella consapevolezza dell'arresto del processo di integrazione ordinamentale tra UE e Cedu e del parere negativo della Corte di Giustizia<sup>18</sup>, ha riconosciuto il ruolo di norma interposta della convenzione – così come affermato dalle note sentenze gemelle della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007<sup>19</sup>- da cui la conseguente interpretazione “convenzionalmente” orientata dell'art.2059 c.c..

---

<sup>18</sup> Parere 2/13 del 18.12.2014. Il parere è strutturato in otto sezioni. La prima riporta la domanda della Commissione, ovvero il quesito circa la compatibilità con i trattati del progetto di accordo, insieme ai cinque allegati, elaborati anch'essi dai negoziatori, costituiti da (1) il progetto riveduto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, (2) il progetto di dichiarazione dell'Unione europea da emettere al momento della firma dell'accordo di adesione, (3) il progetto di regola da aggiungere alle regole del Comitato dei Ministri per il controllo dell'esecuzione delle sentenze e delle composizioni amichevoli nelle cause in cui è parte l'Unione europea, (4) il progetto di memorandum di accordo tra l'Unione europea e X [Stato non membro dell'Unione europea], (5) il progetto di relazione illustrativa dell'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, tutti facenti parte del “pacchetto adesione”. La seconda sezione ricostruisce in maniera completa e didattica il quadro istituzionale del Consiglio d'Europa e i contenuti della CEDU; la terza descrive i rapporti tra Unione e la CEDU, secondo quanto sancito dalla storica giurisprudenza della Corte e secondo quanto disciplinato dai trattati; la quarta ripercorre il processo di adesione e la quinta riassume i contenuti del progetto di accordo. La sesta sezione riassume il ricorso della Commissione, mentre la settima presenta una sintesi delle principali osservazioni presentate dinanzi alla Corte di giustizia dai ventiquattro Stati intervenuti nella procedura, nonché da Parlamento europeo e Consiglio, le quali, sebbene con alcuni profili di difformità quanto ai contenuti, concludono tutte per la compatibilità del progetto di accordo con i trattati. L'ottava sezione (punti 144-258) è quella in concreto rilevante, in cui la Corte esprime la propria posizione con riferimento alla ricevibilità della richiesta di parere e ai diversi profili di incompatibilità del progetto di accordo con i Trattati.

<sup>19</sup> Attraverso le citate sentenze, il giudice nazionale ha ridefinito i contorni del rapporto tra sistema Cedu e diritto interno. Il Giudice delle leggi ha -per la prima volta- potuto interpretare il nuovo art.117 cost. e, attraverso detta operazione ermeneutica, ha potuto far luce sui rapporti tra Cedu e ordinamento italiano. La dichiarazione di incostituzionalità all'origine delle pronunce muove dalla premessa secondo la quale, in base al nuovo testo dell'art.117, co.1, la Cedu è dotata di una maggiore forza di resistenza rispetto alle leggi ordinarie successive. L'eventuale contrasto tra una legge nazionale e la Cedu non deve essere risolto in base al criterio della successione delle leggi nel tempo, ma legittima la rimessione alla Corte della legge nazionale al fine di valutare la compatibilità con lo stesso art.117 cost. Secondo la Corte costituzionale, la Convenzione non è assimilabile all'ordinamento comunitario posto che non contiene norme direttamente applicabili in grado di imporsi sul diritto nazionale attraverso la sua disapplicazione, ma vincola lo Stato alla stregua di tutti i trattati internazionali. Né, secondo l'iter argomentativo della Corte, è possibile pervenire ad una soluzione diversa sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia, sì come «codificata» dall'art. 6 del trattato di Amsterdam, che «comunitarizza» la Convenzione inserendola tra i principi del diritto comunitario, in quanto il Consiglio d'Europa e la Corte di Strasburgo esprimono una realtà «giuridica, funzionale ed istituzionale» distinta dalla Comunità. Il giudice nazionale è, pertanto, chiamato a valutare la compatibilità delle norme interne con quelle della Cedu (come



Alla luce del contenuto delle richiamate sentenze gemelle, il tribunale di Vercelli ha ritenuto, quindi, di assegnare alla Cedu un ruolo «assai più significativo di quello che alla stessa Convenzione è stato attribuito da Cass., SS.UU., 26972/08», procedendo a valorizzare, sulla scorta dell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, da un lato, la prima disposizione di cui all'art.1 del Protocollo n.1 e dall'altro, la preminenza dell'aspetto individualistico della proprietà ivi tutelata.

Il tribunale di Vercelli ha interpretato l'art.2059 cod. civ., secondo cui il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge in un'ottica convenzionalmente orientata, ossia nel senso di ritenere ammissibile il risarcimento del danno non patrimoniale per violazione del diritto di proprietà, atteso che il giudice nazionale è tenuto ad assicurare il rispetto anche dei diritti che emergono da atti internazionali, in primis la Cedu, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

---

interpretate dalla Corte di Strasburgo) e solo qualora l'interpretazione «costituzionalmente orientata» delle prime non consenta di assicurarne la piena compatibilità con le previsioni della Convenzione europea, sarà tenuto sollevare questione di legittimità costituzionale delle disposizioni interne per contrasto con quelle internazionali. Tale interpretazione, che conferisce alle norme della Convenzione la qualificazione giuridica di fonti interposte tra il dettato costituzionale e le leggi ordinarie, determina che le disposizioni della Convenzione assumano una particolare forza di resistenza passiva, ma non elide comunque la necessità che le stesse siano chiamate a rispettare e a conformarsi al disposto costituzionale; tali norme potrebbero fungere allo stesso tempo da parametro e da oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, nel caso in cui una disposizione della Convenzione violasse, essa stessa, una disposizione di natura costituzionale. La Corte costituzionale, nel confermare l'insindacabilità dell'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo, si riserva la possibilità anche di «valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano». Detta valutazione deve tener conto anche della «giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente», al fine di consentire il rispetto del dato sostanziale comunque riaccordato alle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi «quale norma interposta». Talché, «il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo, nel senso che dall'incidenza della singola norma CEDU sulla legislazione italiana deve derivare un plus di tutela per tutto il sistema «nazionale dei diritti fondamentali». Per un commento esaustivo a tali pronunce vedi, ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007*, in *Rubrica "Studi" di Consulta On Line*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2007; nonché RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* 2007; GUAZZAROTTI, COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte Costituzionale fissa le regole*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2007; TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quad. Cost.*, I 2008, 133; DICKMANN, *Corte Costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2007; RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una "finestra" su Strasburgo*, in *Giorn. dir. amm.* I 2008; infine, PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2008; per tale autore in particolare, possono ravvisarsi tre elementi che hanno condotto la corte a tale cambiamento; il vincolo creato per mezzo dell'art. 117 Cost., la tendenza dei giudici comuni a disapplicare le leggi nazionali in ipotesi di conflitto, e «l'accresciuta incidenza della Corte EDU negli ordinamenti degli stati aderenti alla Convenzione».

3. *La proprietà nella normativa CEDU (art.1 Prot. 1).* – Nell’ordinamento comunitario, la tutela del diritto di proprietà privata, va ricondotta all’opera della Corte di Giustizia, in quanto l’art. 295 del Trattato afferma che rimane impregiudicata la disciplina nazionale del diritto di proprietà<sup>20</sup>. E’ la Corte di Giustizia, perciò, ad elaborare una connotazione singolare del diritto di proprietà privata, rifacendosi alla disposizione di cui all’art.1 Prot. 1 Cedu, nonché alle tradizioni costituzionali comuni<sup>21</sup>.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia annovera- altresì- tra i principi generali quelli enunciati dalla Cedu considerati come principi comuni degli Stati membri, come esplicitamente affermato dall’art.6 TUE<sup>22</sup>.

Alla luce della Cedu, la ricostruzione dell’istituto proprietario nel sistema giuridico vigente, passa inevitabilmente attraverso l’intricato e singolare confronto fra

---

<sup>20</sup> La protezione dei diritti fondamentali ha costituito da sempre una priorità dell’agenda dell’Unione Europea. Originariamente, i trattati istitutivi della Comunità europea non prevedevano riferimenti ai diritti fondamentali, salvo che per alcune libertà individuali necessarie alla realizzazione del mercato comune (circolazione, stabilimento, prestazione di servizi). Successivamente, in ragione di detta assenza, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha sancito l’irrelevanza (comunitaria) dei diritti fondamentali garantiti nelle Costituzioni degli Stati membri. In disaccordo, alcune Corti costituzionali (italiana e tedesca) hanno affermato l’intangibilità delle norme costituzionali di tutela dei diritti fondamentali della persona umana, negando per l’effetto, la primazia del diritto dell’Unione Europea quanto ai principi ed ai diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni nazionali. La Corte di Giustizia della Comunità europea, al fine di garantire la coesistenza dei valori e dei principi supremi dei due ordinamenti, ha elaborato un catalogo di diritti fondamentali comunitari, attraverso l’analisi ed il controllo degli atti comunitari e degli atti e dei comportamenti nazionali di attuazione del diritto comunitario, riconoscendo i diritti fondamentali all’interno dei principi generali, affermando quindi la propria competenza a garantirne l’osservanza. I diritti umani tutelabili dovevano, pertanto, essere ricavati dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d’Europa. In seguito, solo con i Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Lisbona il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali ha trovato riconoscimento normativo e dignità di fondamento dell’Unione Europea, unitamente ai principi di libertà, democrazia e Stato di diritto, in quanto comuni agli Stati membri. In particolare, da ultimo, l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha segnato una svolta importante per la protezione dei diritti dell’uomo in Europa poiché ha sancito la vincolatività giuridica e normativa nei confronti dell’Unione Europea, delle sue Istituzioni e degli Stati membri ove chiamati ad attuare il diritto comunitario, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione e ne ha consacrato la possibilità di utilizzazione diretta da parte delle Corti nazionali e comunitarie. Esso ha richiesto, inoltre, all’Unione Europea di accedere alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti uomo e delle libertà fondamentali, talché gli Stati membri del Consiglio d’Europa e l’Unione Europea, sono chiamati a rispettare i medesimi standards protettivi, come sanciti ed elaborati dalla Corte dei diritti dell’uomo.

<sup>21</sup> Nella causa *CGE British American Tobacco*, viene affermato che il diritto di proprietà, pur non espressamente tutelato nei Trattati, è un diritto fondamentale ai sensi dell’art.1, prot. 1 Cedu.

<sup>22</sup> Così, DELLA CANANEA, *I fattori sovranazionali e internazionali di convergenza e integrazione*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè editore, Milano, 2007, 339.

l'opera interpretativa della Corte costituzionale italiana e della Corte Edu<sup>23</sup>, soprattutto in ordine alla collocazione o meno della proprietà privata tra i diritti umani e di libertà<sup>24</sup>.

Il problema, dunque, attiene alla considerazione del diritto di proprietà privata o come diritto fondamentale dell'uomo, o come diritto appartenente alla sfera economico e sociale dell'individuo<sup>25</sup>.

L'art. 1 rappresenta, pertanto, un compromesso fra i contrastanti orientamenti; il riferimento alla proprietà – che in origine avrebbe dovuto inerire al primo comma della norma – scompare per cedere il posto alla formula vaga e generica «rispetto dei beni»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Secondo RAMACCIONI, *La proprietà privata, l'identità costituzionale e la competizione tra modelli*, in *Eur. dir. priv.* 2010, «si può parlare, recuperando una immagine icastica utilizzata da Benedetto Croce, di «ircocervo liberalsocialista», nel senso di una giustapposizione tra il modello sociale sotteso alla Costituzione italiana e un modello comunitario di stampo liberista, in cui la proprietà è letta e risolta in chiave individualistica». Benedetto Croce usa detta immagine nell'articolo «Scopritori di contraddizioni» apparso sulla rivista «La critica» del 20.01.1942, al fine di contestare – con l'accusa di irrealismo- il socialista Guido Calogero, che nel suo «Manifesto di Liberalsocialismo» aveva tentato di conciliare due concetti che Croce considerava inconciliabili.

<sup>24</sup> Secondo BALDASSARRE, *Proprietà* (dir. cost.), in *Enc. Giur.*, XXV, Treccani, Roma 1991, 11 «L' «istituto proprietà privata» garantito dall'art.42 della Costituzione è un istituto di diritto costituzionale...che consiste in una costellazione di valori costituzionali unitaria denotante un rapporto di coesistente determinazione reciproca fra principi di libertà e principi di conformazione sociale, una costellazione che pone in una correlazione costitutiva valori connessi a posizioni di appartenenza privata e valori legati alla «funzione sociale» fra i quali la Costituzione ha ritenuto di conferire uno speciale risalto alla finalità della «accessibilità a tutti» della proprietà...Il carattere primario attribuito alla «garanzia di istituto» dalle norme costituzionali sulla proprietà privata corrisponde alla espunzione di quest'ultima dai diritti inviolabili della persona umana, conseguente al riconoscimento, nelle moderne società capitalistiche e nelle attuali democrazie pluralistiche a vocazione «sociale», del carattere dinamico e «plastico» della proprietà privata come principio ispiratore e formativo dell'ordinamento economico-sociale. Si tratta di un carattere che ormai ha reso incompatibile e disfunzionale la ricomprensione della proprietà privata all'interno dei «valori della personalità» (c.d. diritti fondamentali assoluti), ai quali inerisce un'essenziale connotazione di incondizionatezza e di primarietà e che, pertanto, non sono assimilabili, nella loro fondamentale assolutezza assiologica, alle relativizzazioni tipiche della «garanzia di istituto»

<sup>25</sup> Due sono le scuole di pensiero su cui ruota il dibattito. Secondo la corrente di pensiero liberista, il diritto patrimoniale altro non è che una manifestazione, una proiezione del diritto di libertà. Secondo la corrente di tipo socialista il diritto di proprietà è in contrasto all'esigenza primaria di giustizia sociale in quanto la proprietà è un mezzo di dominazione dell'uomo su altri uomini e, quindi, non un diritto umano. Sul punto, RODOTA', *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Il Mulino, Bologna 1990,107; ID., *Il Progetto della Carta europea e l'art.42 Cost.*, in AA.VV., *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali* a cura di M. Comporti, Giuffrè editore, Milano,2005,159; PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Jovene, Napoli, 1971,62; SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, in *Il Codice civile. Commentario* (diretto da P. Schlesinger), *sub artt. 832-833*, Giuffrè editore, Milano, 1994, 6.

<sup>26</sup> In argomento, PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè editore, Milano, 2003. Secondo l'A., l'art.1 «costituisce un'indubbia novità nel panorama internazionale poiché diviene espressione del tentativo di rendere universali le regole previste fino a quel momento solo per i beni appartenenti a cittadini di Stati stranieri e istituisce

Si è ritenuto che l'ampiezza del diritto proprietario tutelato dall'art.1 Prot.1 Cedu rispetto alla tradizionale tutela offerta dal diritto interno, e, di conseguenza, la attenzione della Corte Europea nel garantire al proprietario una tutela effettiva, attraverso una censura alle disposizioni arbitrarie e sproporzionate rispetto all'interesse dominicale, fosse ricollegabile alla differenza di contenuto letterale delle norme in riferimento, ossia all'assenza nella norma Cedu del parametro della funzione sociale<sup>27</sup>.

Alcuni hanno sostenuto che la mancata previsione del rinvio alla funzione sociale sia correlata all'assenza di una prospettiva solidaristica che la Convenzione non ha volutamente sviluppato, ad essa non competendo<sup>28</sup>.

Secondo altri, detto silenzio non intende certo escludere l'esercizio di un potere conformativo della proprietà da parte degli Stati al fine di garantire la funzione sociale<sup>29</sup>.

Sicuramente, dall'analisi della giurisprudenza della Corte dei diritti affiora una maggiore tutela del diritto di proprietà rispetto a quella accordata sul piano interno dai giudici nazionali, attraverso un ampliamento dei confini in cui vengono a ricomprendersi tutti gli interessi di natura patrimoniale legati al bene<sup>30</sup>.

La Corte crea un concetto di proprietà distinto ed autonomo rispetto a quella che era l'intenzione del legislatore che intendeva riportare nella Convenzione le tradizioni comuni degli Stati aderenti, giungendo fino alla tutela di interessi patrimoniali di puro fatto.

Appare naturale l'ampiezza della connotazione della nozione di proprietà di matrice convenzionale rispetto agli schemi civilistici dei singoli ordinamenti, tanto da far rientrare nell'art.1 Prot.1 Cedu, la titolarità di qualunque diritto patrimoniale.

La Corte europea ha interpretato, fin dall'inizio, la disposizione di cui all'art.1 prot. 1 Cedu in un'ottica di prevalenza del diritto fondamentale dell'uomo, assimilando

---

per la prima volta un controllo internazionale istituzionalizzato in un settore che fino ad allora faceva parte della competenza interna degli Stati membri». Angelini, ha evidenziato come «Il sistema di protezione creato dalla Cedu non si limita ad affermare un catalogo di diritti fondamentali, ma instaura un controllo internazionale sulle violazioni originate dagli atti degli Stati, attraverso l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo», in ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, Padova, 2007, 130.

<sup>27</sup> In tal senso, PACE, *Costituzione europea e autonomia contrattuale. Indicazioni e appunti.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2006.

<sup>28</sup> Così, BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovranazionali di civiltà*, Giappichelli, Torino, 2002, 96.

<sup>29</sup> V. PADELLETTI, cit., 2003,13 che sul punto riprende estratti dei lavori preparatori alla Cedu.

<sup>30</sup> Corte dei diritti, *Iatridis c. Grecia*, 25.3.1999; Corte dei diritti, *Beyler c. Italia*, 05.01.2000. La Corte ha fatto rientrare nella tutela proprietaria di cui all'art.1, prot. 1 addizionale Cedu anche il diritto di disporre per testamento (Corte dei diritti, 13.3.1978 e 28.10.1987); il diritto alla conservazione della clientela (Corte dei diritti, 26.6.1986; 08.3.1988; 25.3.1999); il diritto al mantenimento di una licenza di vendita di bevande alcoliche (Corte dei diritti, 07.7.1989); il diritto dell'imprenditore a non essere oggetto di misure sindacali di boicottaggio (Corte dei diritti, 25.4.1996).

la nozione di bene a quella di diritto<sup>31</sup>. Secondo la Corte, la proprietà si identifica con la «cosa» oggetto di diritto più che con il diritto stesso: in virtù di detta libertà interpretativa viene ampliato il concetto di bene tutelato, in modo autonomo e distinto rispetto agli ordinamenti nazionali. Sicché, la medesima utilizza i principi comuni degli Stati membri, solo nell'ipotesi in cui siano utili alla ricostruzione di una nozione autonoma del concetto di bene e di diritto di proprietà<sup>32</sup>.

Altra caratteristica generale dei diritti fondamentali, di cui alla definizione della Convenzione, è quella che pone a carico dello Stato non solo il riconoscimento e l'affermazione dei diritti, ma anche un obbligo positivo di protezione<sup>33</sup>.

Il campo di applicazione dell'art.1 Prot. 1 Cedu risulta così molto ampio da comprendere qualunque provvedimento che interferisca con una situazione giuridica che abbia un contenuto patrimoniale.

In definitiva, ai fini dell'applicazione dell'art. 1 prot.1, qualunque bene, di natura materiale o immateriale, suscettibile di valutazione economica, può essere tutelato in sede Cedu<sup>34</sup>. L'autonomia concettuale del diritto di proprietà<sup>35</sup> ha consentito alla Corte di estendere l'ambito di applicazione dell'art.1, permettendole di considerare irrilevante la circostanza che una certa situazione giuridica venga qualificata o meno come diritto di proprietà nell'ordinamento interno<sup>36</sup>, non preoccupandosi di accertare se il ricorrente possa essere considerato, rispetto al diritto interno, il proprietario del bene<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> In tal senso, FRACCHIA – OCCHIENA, *I beni privati e il potere pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006. Gli autori rilevano che il nucleo minimo della proprietà è il bene. Vi sarebbe perciò una netta distinzione tra la tutela del bene come nucleo minimo del diritto e l'imposizione di vincoli connessi alla funzione sociale. La tesi consiste, dunque, nel configurare la disciplina della cosa (intesa come nucleo minimo della proprietà) in maniera distinta dalla funzione sociale, che concerne le situazioni giuridiche soggettive predicabili sul bene e la previsione di poteri espropriativi.

<sup>32</sup> HOSTIOU, *La Cour européenne des droits de l'homme et la théorie de l'expropriation indirecte*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n.70 2007.

<sup>33</sup> Sentenza Paudacio c. Italia del 24.5.2007, in cui la Corte ha condannato l'Italia per violazione dell'art.1 prot. n.1 alla Cedu poiché attraverso i suoi organi amministrativi non aveva dato esecuzione ad un ordine di demolizione di un'opera ritenuta abusiva dal giudice penale, vulnerando la aspettativa del proprietario di un bene limitrofo che lamentava una perdita di valore del proprio cespite per effetto dell'illecito edilizio.

<sup>34</sup> Sul punto, ZANGHÌ, *La proprietà e i diritti umani*, in *I dir. dell'uomo*, II, 1992, 44; MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: una passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *www.federalismi.it*, 2007, 12.

<sup>35</sup> Sulla portata autonoma del concetto di bene ai sensi dell'art.1, prot.1 v. *caso Matos e Silva Lda. e altri c. Portogallo*, sentenza del 16.9.1996, nel quale la Corte rileva che «it is not for the Court to decide whether or not a right of property exists under domestic law»; in ogni caso – prosegue la Corte «it recalls that the notion «possessions» (in French: «biens») in Article 1 of Protocol No.1 has an autonomous meaning».

<sup>36</sup> La Corte preferisce trovare un riscontro in tal senso: «Aux yeux de la Cour, ces éléments prouvent que le requérant était titulaire d'un intérêt patrimonial reconnu en droit italien, bien que révocable dans certaines conditions, depuis l'acquisition de l'oeuvre jusqu'au moment où le droit de préemption a été exercé et où une compensation lui a été versée, ce que le Conseil d'Etat a qualifié de mesure rentrant dans la catégorie des actes d'expropriation (paragraphe 51

4. *L'art.17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.* – Con l'art.17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (avente stesso valore giuridico del TUE e del TCE, dopo la ratifica del Trattato di Lisbona)<sup>38</sup>, per la prima volta a livello comunitario vi è una espressa previsione di carattere generale del diritto di proprietà, attuata, altresì, attraverso l'inserimento dell'art.17 nel titolo II relativo alla tutela dei valori, interessi e diritti aventi prevalentemente natura personale, con uno spostamento dai diritti economico- sociali ai diritti civili.

L'art.17 attribuisce al proprietario il diritto di godere, usare, disporre e lasciare in eredità beni, ampliando l'oggetto della tutela di cui all'art.1 Prot. 1 Cedu, contenente un riferimento al «rispetto dei beni»<sup>39</sup>. Una Carta che, riproponendo una visione giusnaturalistica della proprietà come vincolata al soggetto<sup>40</sup> sembra duplicare le

---

ci-dessus). L'intérêt du requérant constituait dès lors un «bien», au sens de l'article 1 du Protocole n° 1» (Caso *Beyler v. Italia*, 05.11.2000).

<sup>37</sup> «Il n'appartient pas davantage à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si le requérant devait être considéré ou non, au regard du droit italien, comme le propriétaire réel du tableau» (Caso *Beyler c. Italia*, 05.11.2000).

<sup>38</sup> Il testo sembra più simile alla formula conosciuta dal Codice civile che a quella elaborata dalla Costituzione italiana.

<sup>39</sup> In argomento, RESCIGNO, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto privato (famiglia, proprietà, lavoro)*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, 325; COMPORTI, *Relazione introduttiva. La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Giuffrè editore, Milano, 2005,10; MOSCARINI, *Proprietà*, CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè editore, Milano 2006; LUCARELLI, *Art.17. Diritto della proprietà*, in BIFULCO- CARTABIA- CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2001,142. Secondo quest'ultimo autore « l'espressione «ogni individuo» utilizzata dalla norma lascia trasparire, quanto meno sotto l'aspetto formale, una marcata matrice individualistica della Carta. Infatti, non vi è alcuna specificazione che la proprietà possa appartenere allo Stato o a una comunità di lavoratori o di utenti. Si tratta, tra l'altro, di una formulazione estranea ai contesti costituzionali dei paesi membri, nei quali, sul dato soggettivo, prevale la regolamentazione del bene, dei profili oggettivo-funzionali e dei limiti della proprietà». L'A. ritiene, altresì, che la prevalenza della dimensione individualistica rispetto a quella sociale sia desumibile da due ulteriori elementi: il primo sarebbe costituito dal diritto riconosciuto al proprietario, nei confronti del soggetto espropriante, ad ottenere il pagamento dell'indennità in « tempi utili », a prescindere da valutazioni che attengono al perseguimento del pubblico interesse; il secondo sarebbe invece rappresentato dal richiamo alla «giusta indennità», che sembra precludere al legislatore ordinario la possibilità di fissare un limite inferiore rispetto al valore venale del bene da espropriare, pregiudicando di conseguenza il contemperamento tra interesse privato e interesse pubblico.

<sup>40</sup> Così, GROSSI, *Il diritto civile tra le rigidità di ieri e le mobilità di oggi*, *Scienza giuridica privatistica e fonti del diritto- Quaderni di diritto privato*, a cura di LOBUONO, Cacucci, Bari, 2009, 29. L'Autore ha, sul punto, avuto modo di sottolineare che «la «Carta» pecca di individualismo, lasciando un minimo spazio all'io sociale e all'io collettivo del cittadino europeo. La « Carta» nasce vecchia; e non si separa da una tradizione risalente alle dichiarazioni settecentesche dei diritti, certamente pietre miliari nella edificazione della modernità politica e giuridica e notevoli passi avanti rispetto al chiuso e iniquo orizzonte cetuale dell'antico regime, ma espressioni di una civiltà borghese che tendeva a risolvere ( o, per meglio dire, ridurre) il sociale nel mero rapporto tra individui singoli e Stato, fra individui singoli fra di loro ciascuno dei quali preso nella sua

distanze tra l'impianto «liberale» del sistema europeo della proprietà privata e quello «sociale» della tradizione costituzionale italiana.

La valenza normativa dell'art.17 si ottiene non classificando il diritto di proprietà tra i diritti civili, ma negando a priori una qualsiasi forma di classificazione dei diritti, in quanto una delle più importanti novità della Carta «è quella di avere esattamente messo in dubbio e rifiutato la divisibilità dei diritti in categorie» che implicava di «attribuire ai diritti sociali un rango normativo inferiore alle altre categorie del diritto».

L'art.17, dunque, non presenta caratteri liberali, né, tanto meno, giusnaturalistici, per cui il diritto di proprietà costituisce una componente della personalità. L'utilizzo dell'espressione «proprietario» anziché «proprietà» (come fa l'art.16 della Carta che parla di «impresa» e non di «imprenditore») deve essere vista nell'ottica della «costituzionalizzazione della persona» della centralità della persona come proclamato anche nello stesso Preambolo della Carta<sup>41</sup>.

Sicuramente, essa rappresenta il segnale tangibile di un processo di continuo ampliamento della categoria dei diritti fondamentali. La proprietà risulta «diritto fondamentale nel senso di diritto previsto e tutelato da una norma primaria e perciò idoneo a concorrere nel definire l'insieme dei valori e dei principi sui quali si basa l'ordinamento europeo»<sup>42</sup>.

Certamente, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che conferisce espressamente alla Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei Trattati, non potrà non tenersi conto dei principi in essa contenuti<sup>43</sup>, divenuti patrimonio comune dei paesi europei.

Ad ogni buon conto, al di là della rilevanza della Convenzione europea nell'ordinamento comunitario - e cioè se la stessa sia diretta (quale parte integrante del

---

irrinunciabile individualità. Nell'anno Duemila, quando a Nizza si partorì il documento, sarebbe stato non indebito aspettarsi qualcosa di più complesso e di maggiormente compiuto; si ebbe, invece, quella che noi non abbiamo avuto esitazione di qualificare come «l'ultima carta dei diritti», l'ultimo anello di una catena che la collegava continuativamente con le «carte» nordamericane e francesi di fine Settecento (ma erano trascorsi - e non invano- più di dugento anni) ».

<sup>41</sup> Così, RODOTA', *Il Progetto della Carta europea e l'art.42 Cost.*, in AA.VV., *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali* a cura di COMPORTI, Giuffrè editore, Milano, 2005.

<sup>42</sup> Così TRIMARCHI, *I beni*, in CASTRONOVO - MAZZAMUO (a cura di), *Manuale di diritto privato europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007,11.

<sup>43</sup> In epoca precedente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata ritenuta uno strumento interpretativo dalla Corte costituzionale per il suo carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei, «ancorché priva tuttora di efficacia giuridica» (Corte cost., sent. n.393 del 23.11.2006). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la situazione è mutata, tanto che la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare l'obbligatorietà della Carta di Nizza, considerandola come fonte (Corte cost. n.28 del 28.01.2010). Analogamente, confermano che la Carta di Nizza ha lo stesso valore del Trattato sull'Unione anche, Corte eur. Giust., 19.01.2010, Kucukdeveci e Corte Cass. n.2352 del 02.02.2010; Corte eur. Giust. (Grande Sezione) del 02.3.2010, nei procedimenti riuniti Aydin Salahadin Abdulla Kamil Hasan.

medesimo), o mediata (perché rilevante quale fonte di principi generali, al più alto livello delle fonti- il Trattato sull'Unione europea)- deve considerarsi consacrato il principio per cui i diritti sanciti dalla Cedu sono tutelabili, quali principi generali del diritto comunitario, di fronte agli organi comunitari e a quelli degli Stati membri.

5. *Il risarcimento del danno non patrimoniale della proprietà.* – Il Tribunale di Vercelli ha interpretato l'art.2059 c.c., secondo cui il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge, in un'ottica convenzionalmente orientata, ossia nel senso di ritenere ammissibile il risarcimento del danno non patrimoniale per violazione del diritto di proprietà, atteso che il giudice nazionale è tenuto ad assicurare il rispetto anche dei diritti che emergono da atti internazionali, in primis la Cedu così come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

Sul punto, il tribunale ha precisato la propria adesione a un indirizzo minoritario, che riconosce il risarcimento del danno non patrimoniale non solo per la lesione di diritti inviolabili di rilevanza costituzionale, ma anche per quelli contemplati dalla Cedu e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte si sono limitate ad offrirne una lettura solo costituzionalmente orientata, in base alla quale la tutela risarcitoria garantita ex art.2059 c.c. risulta ammissibile, oltre che nei casi determinati dalla legge, solo nell'ipotesi di lesione di specifici diritti inviolabili della persona, ossia in presenza di un'ingiustizia costituzionalmente qualificata. Dall'esame della citata sentenza n. 26972 del 2008, emerge che la Suprema Corte non ha avvertito la necessità di far riferimento a fonti diverse dalla Costituzione posto che la fattispecie riguardava il risarcimento del danno alla salute, annoverabile tra i diritti inviolabili di rango costituzionale. Le Sezioni Unite, tuttavia, hanno – in detta occasione- precisato che alle norme Cedu «non spetta il rango di diritti costituzionalmente protetti, poiché la Convenzione, pur essendo dotata di una natura che la distingue dagli obblighi nascenti da altri Trattati internazionali, non assume, in forza dell'art.11 Cost., il rango di fonte costituzionale, né può essere parificata, a tali fini, all'efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento interno ( Corte cost. n.348/2007)» con ciò escludendo la possibilità di fondare il riconoscimento del danno non patrimoniale sulle norme della Convenzione europea.

Detta interpretazione non può che destare perplessità, per la mancata valorizzazione del ruolo della Cedu, quale fonte di ampliamento del catalogo dei diritti da cui far legittimamente derivare una pretesa risarcitoria in caso di relativa violazione.

Con la comunitarizzazione della CEDU il percorso logico giuridico da compiere per giungere ad affermare la risarcibilità del danno non patrimoniale da lesione del diritto di proprietà si semplifica notevolmente. Si dovrà applicare il «nuovo diritto di proprietà comunitario» dalle evidenziate caratteristiche, -sia pure nell'ambito dei restrittivi parametri nomofilattici delle Sezioni unite- per giungere alla conclusione che



dalla lesione di tale diritto deriva una ingiustizia costituzionalmente qualificata per la quale è data tutela risarcitoria non patrimoniale<sup>44</sup>.

La giurisprudenza dovrà prendere coscienza dell'avvenuto mutamento delle fonti comunitarie, che ha portato inevitabilmente all'ampliamento del catalogo dei diritti dalla cui lesione possono derivare conseguenze risarcitorie non patrimoniali, non più limitato a quelli espressamente enumerati nel testo della Costituzione, ma arricchito della categoria dei «nuovi diritti inviolabili» sanciti dall'Unione europea e dalla CEDU<sup>45</sup>.

Nell'ipotesi in cui si tratti di valutare l'entità e le caratteristiche del pregiudizio derivante dalla violazione del diritto di proprietà, dovrebbe risultare quantomeno largamente condiviso che, sulla base delle statuizioni della Cedu (e della relativa interpretazione della Corte di Strasburgo), l'ammissibilità del risarcimento del danno non patrimoniale risulta tutelabile nel nostro ordinamento.

Le esposte perplessità sono state avallate nella pronuncia del tribunale di Vercelli, in cui viene imposta un'interpretazione dell'art.2059 adeguatrice un'esegesi conforme ai parametri sovranazionali. Talché, il danno non patrimoniale potrà essere riconosciuto ove la lesione di un diritto costituzionalmente rilevante – la proprietà della propria abitazione- superi il vaglio della gravità dell'offesa e della serietà del pregiudizio.

Sembra emergere un nuovo volto del diritto di proprietà, connesso alla personalità dell'individuo, da cui – in ragione della valenza giuridica delle disposizioni sovranazionali- poter configurare l'esistenza di un danno non patrimoniale il quale si arricchisce di una nuova accezione strettamente legata al profilo soggettivo del godimento della proprietà da parte del titolare.

Limitarsi a condannare all'irrelevanza giuridica tutto ciò che non rientra nel danno biologico tradizionalmente inteso, significherebbe in primo luogo sottovalutare la sensibilità sociale che considera come una esigenza primaria la tutela della sfera domestica. Ed al contempo, non terrebbe conto né del valore attribuito al diritto di abitazione dalla giurisprudenza costituzionale, né degli ampiamente dibattuti principi della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo in ordine al valore da attribuire nella gerarchia valoriale al diritto di proprietà, genus di cui il diritto al godimento dell'abitazione rappresenta una delle più importanti species<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> In tal senso, SCIARRINO, *Proprietà, danno patrimoniale e non*, CONTI (a cura di), *La proprietà e i diritti reali minori*, Giuffrè editore, Milano, 2009, 705.

<sup>45</sup> CONTI, *Proprietà, diritti fondamentali e Giudici*, in CONTI (a cura di), *La proprietà e i diritti reali minori*, Giuffrè editore, Milano, 2009, 276: «Se, come si è già accennato, il sistema di tutela del diritto di proprietà si muove, ormai, su tre diversi livelli normativi [...] il parziale depotenziamento della giurisprudenza costituzionale – e con essa della giurisprudenza di legittimità che per lunghi anni si è allineata alle linee guida dalla stessa fissate in tema di occupazione acquisitiva e di indennizzo – è quasi un effetto necessitato prodotto dal più profondo grado di tutela offerto dal diritto vivente espresso dalla Corte CEDU. [...] Situazioni di vera e propria rottura che continuano a verificarsi nei rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale [...] dimostrano indiscutibilmente la necessità di coordinare i diritti e le Corti».

<sup>46</sup> Proprio su questi presupposti si fonda il riconoscimento del danno non patrimoniale liquidato dalla pronuncia del trib. Firenze, 21.01.2011, n. 147, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), in cui in ragione degli oltre cinque anni di disagi subiti a causa della percolazione di acqua dal tetto, è stato

La giurisprudenza, nei casi in cui una tale istanza è stata formulata, ha in genere riconosciuto senza particolari difficoltà la sussistenza di un danno non patrimoniale risarcibile, ed ha talvolta accordato specifico ristoro, liquidando somme non disprezzabili<sup>47</sup>.

Occorre, pertanto, oggi guardare ai diritti fondamentali come diritti in movimento spostandosi da una prospettiva statica ad una dinamica, nella quale cioè il

---

liquidato a titolo di danno non patrimoniale un risarcimento quantificato in complessivi euro dodicimila.

<sup>47</sup> Cfr. App. L'Aquila, 27.2.2001, in *Giur. merito*, 2001, 1316, relativa ad un caso particolarissimo di contratto di mezzadria, in cui è stato riconosciuto un danno al decoro ed alla vita di relazione al mezzadro il quale è stato costretto a vivere nella casa colonica messa a disposizione in ragione del sotteso contratto che si presentava come fatiscente e priva dei presupposti di abitabilità; Trib. Vicenza, 23.12.2009, n. 2128, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), che ha ritenuto congruo risarcire una somma di ben 15 mila euro «a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, costituito dall'estremo disagio, non solo economico, di dovere patire condizioni di vita non confortevoli ed infine di dover traslocare e lasciare la propria abitazione»; Trib. Roma, 8.6.2009, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), che ha sì rigettato la domanda di risarcimento poiché chi lamentava il danno occupava l'immobile senza titolo, ma ha in obiter chiarito che, in presenza di un regolare contratto, stanti i lamentati disagi consistenti in infiltrazioni di umidità che hanno reso insalubre l'appartamento, sarebbe stato sicuramente riconosciuto il danno esistenziale essendo l'abitazione «un bene primario, oggetto di un diritto sociale, collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo, che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato»; Trib. Brindisi, Sez. Francavilla Fontana, 17.11.2008, in *Banca dati De jure* ed in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), caso in cui lo sbancamento per la costruzione di un complesso immobiliare ha reso temporaneamente inagibile una serie di abitazioni adiacenti allo scavo; Trib. Milano, sez. VIII, 14.9.2006, n. 10143, in *Giustizia a Milano*, 2006, 9, 60 ed in *Banca dati De Jure*, che ha riconosciuto 2 mila euro di risarcimento non patrimoniale per l'indebito distacco dall'impianto di riscaldamento centralizzato operato da un condominio in danno di un appartamento i cui occupanti sono stati costretti a vivere al freddo per quattro inverni consecutivi; Trib. Ivrea, 22.6.2004, in *Giur. merito*, 2004, 2220, ed in *Dir. e giust.*, 2004, 46, 80, in cui a causa dei lavori di rifacimento dell'impianto del gas metano in una abitazione, resi necessari per l'originario impiego di materiali non a norma di legge, l'impresa è stata condannata a pagare 400 euro al mese per i disagi esistenziali subiti dal proprietario che non poteva disporre della cucina e di parte dell'appartamento; Trib. Roma, 10.10.2001, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), con riguardo ad un caso in cui si erano verificate infiltrazioni di umidità provenienti da un immobile attiguo, ed in cui è stato riconosciuto il risarcimento del danno derivante dalla permanenza nell'immobile danneggiato di operai alle cui esigenze i proprietari dell'immobile medesimo si erano dovuti adeguare; Trib. Milano, 15.6.2000, in *Resp. civ. prev.*, 2001, 461, che, con riguardo ad un caso di mancato uso di un immobile a seguito di una esplosione, ha giudicato risarcibile la conseguente lesione del diritto alla qualità della vita.; G. di p. Venezia, 15.12.2009, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), caso in cui a seguito di ripetute perdite dell'impianto idraulico che hanno provocato allagamenti nel sottostante appartamento, con conseguente pregiudizio di «valori costituzionalmente garantiti e protetti», ossia del rispetto del proprio domicilio, dell'esistenza dignitosa e della vita privata, è stato riconosciuto un risarcimento non patrimoniale – esistenziale di euro mille. Per una rassegna di alcune altre sentenze inedite si rinvia a DI MARZIO, *Beni a valenza esistenziale*, in *Persona e danno 2004*, IV, 318. Si tratta invero di pronunce per lo più risalenti, in cui viene comunque affermato con chiarezza il principio della necessaria risarcibilità derivante dal mancato o limitato godimento di una abitazione.

diritto in azione è in continuo divenire anche grazie all'opera di chi è chiamato ad attribuire nuovo significato agli evolutisi valori fondamentali.

L'affermazione della Consulta, secondo la quale l'evoluzione sociale porta con sé diritti di nuova generazione, ovvero impone una interpretazione dei preesistenti diritti che sia adeguata al nuovo corso storico, ci induce a ritenere maturi i tempi per attualizzare anche la lettura del diritto di proprietà<sup>48</sup>. E se, quindi, per quanto qui più interessa, dal mancato godimento di un bene possa derivare il riconoscimento di un danno - non patrimoniale - risarcibile.

*Tertium non datur.*

O si adegua la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., includendo anche la lesione al diritto di proprietà – in quanto lesione ad un diritto fondamentale - tra quelle idonee a fondare senz'altro la risarcibilità pure del danno non patrimoniale<sup>49</sup>; o si rischierà una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 2059 c.c. – per contrasto con la giurisprudenza CEDU – nella parte in cui tale norma non ammette senz'altro la risarcibilità del danno non patrimoniale per il caso di lesione al diritto di proprietà<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Un primo dato che ricorre nella ricostruzione (di molti) dei singoli nuovi diritti è la loro esplicita affermazione nella seconda metà degli anni '80. Ciò è chiaramente collegato alla nota svolta giurisprudenziale del 1987 che portò la Consulta ad abbandonare il precedente orientamento restrittivo per approdare ad una lettura, poi consolidatasi nel corso del tempo, dell'art. 2 cost. come clausola generale in grado di ampliare il significato delle disposizioni costituzionali sui diritti, conferendo a nuovi bisogni e nuove istanze, anche di prevalente natura sociale, fino ad allora considerate al massimo espressione di interessi generali o diffusi, lo status di diritti fondamentali. Questa «dottrina dei nuovi diritti» si trova peraltro enunciata, in modo esplicito, dal Presidente Saja, nella Relazione sulla giustizia costituzionale nel 1987, ove, commentando alcune delle decisioni in precedenza analizzate, dopo aver illustrato l'adesione della Corte alla lettura dell'art. 2 Cost., egli precisava che se «la società si trasforma con ritmo veloce e talvolta vertiginoso, sicché le categorie culturali tradizionali possono spesso risultare non più aderenti alla realtà ... il compito della giurisprudenza» è «di rendersi sensibile interprete delle nuove esigenze». La Consulta, insomma – si precisa ancora nella Relazione sulla giustizia costituzionale nel 1989, sempre a firma del Presidente Saja – «non è rimasta ... su posizioni statiche, ma, utilizzando gli strumenti consentiti dall'ordinamento, non ha mai perduto di vista l'incessante dinamica della vita moderna», così da porre «tutto il suo impegno affinché la norma costituzionale fosse idonea, nello spirito del sistema, ad assecondare la progressiva realizzazione dello Stato di democrazia sociale». L'affermazione dei nuovi diritti sociali risponde dunque ad una precisa volontà della Corte di invertire il trend giurisprudenziale fino ad allora seguito, consentendo l'ingresso di nuove istanze di tutela nel novero dei diritti costituzionali.

<sup>49</sup> CONTI, *Il diritto di proprietà è un diritto umano? Ricadute in tema di danno morale (rectius non patrimoniale)*, in *Danno e resp* 2006, 243.

<sup>50</sup> In argomento, RICCIO, *Verso l'atipicità del danno non patrimoniale: il mancato rispetto dei vincoli derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo solleva una nuova questione di costituzionalità dell'art. 2059 c.c.?*, in *Contr. impr.*, 2009, 284: «L'art. 2059 c.c., infatti, alla luce del nuovo diritto vivente di cui alle sentenze della Sezioni unite del novembre 2008, crea illegittime ed irragionevoli limitazioni risarcitorie al danno non patrimoniale, in contrasto sia con gli artt. 2, 3 e 32 Cost. sia con l'art. 117, co. 1, Cost. e 8, co.1, considerata la L. 4 agosto 1955, n. 848 di ratifica ed esecuzione della CEDU, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo». V. anche VIGLIANISI FERRARO, *Il danno non patrimoniale e i diritti inviolabili dell'uomo secondo la recente*

---

*giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, in Dir. comunit. scambi int.li 2009, 827, secondo cui per superare tale inadeguatezza «De jure condendo non sembra privo di logica affermare che è probabilmente giunto il momento di operare una incisiva riforma dell'art. 2059 c.c., al fine di inserirvi un esplicito riferimento oltre che alla Costituzione, anche alle fonti del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, senza dover attendere che siano le singole leggi speciali a dover rinviare di volta in volta alle fonti sovra -legislative, così come è già accaduto ad esempio in materia di irragionevole durata del processo».*