



MARIO TRIMARCHI

*Professore ordinario di diritto civile – Università di Messina*

## LA PROPRIETÀ EUROPEA

SOMMARIO: 1. *Profili introduttivi.* – 2. *L'evoluzione del diritto europeo della proprietà.* – 3. *L'interpretazione sistematica dell'art.17 della Carta di Nizza. La proprietà come libertà e come diritto fondamentale.* – 4. *La proprietà europea. Le regole di diritto primario.* – 5. *Le regole europee di secondo grado in materia proprietaria.*

1. – L'entrata in vigore l'1 dicembre 2009 del Trattato di Lisbona e segnatamente del rinnovato art. 6 del TUE che ha attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea lo stesso valore giuridico dei trattati, comporta – ricorrendo in detta Carta una previsione, l'art. 17<sup>1</sup>, espressamente dedicata alla proprietà – la necessità di rinnovare gli studi sull'istituto e comunque di analizzare su nuove basi la proprietà europea. In realtà, anche anteriormente al Trattato di Lisbona, posto che la Carta era stata proclamata a Nizza dalle istituzioni comunitarie già nel 2000 e poi progressivamente utilizzata in misura sempre crescente dalle Corti europee e dalla giurisprudenza costituzionale, era quantomeno opportuno considerarla al fine di ricercare le linee evolutive dell'ordinamento in materia. I residui dubbi in ordine alla necessità di affrontare la tematica proprietaria in primo luogo alla luce dell'art.17 devono comunque ora ritenersi superati stante la sicura operatività della Carta quale diritto primario europeo.

Se, quindi, l'art. 17 della Carta di Nizza rappresenta un dato normativo essenziale per comprendere come si atteggi la proprietà nel diritto europeo, va, peraltro, subito rilevato come tale disposizione di per sé sola non consenta di ridisegnare in tutti i suoi contorni l'istituto proprietario e di comprendere pienamente le scelte di valore emergenti al riguardo nell'ordinamento europeo complessivamente considerato. L'art. 17 contiene, infatti, norme chiamate ad operare in un sistema pluricentrico o multicentrico, dove convivono disposizioni primarie e secondarie di diritto europeo e previsioni primarie e secondarie di diritto nazionale, cosicché la sua reale portata e la sua stessa capacità di influenzare il diritto interno sono destinate ad emergere nel quadro di un processo di integrazione tra le fonti, nel rispetto di modalità e percorsi interpretativi coerenti.

---

<sup>1</sup> Può essere utile ricordare il disposto dell'art.17: "Diritto di proprietà. – 1. Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata 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. 2. La proprietà intellettuale è protetta."

# JUS CIVILE



Riservando al prosieguo, essenzialmente al par. 3, l'esame di tale questione, occorre piuttosto e da subito notare come l'art. 17, quale disposizione da ultimo emanata in materia, colori di nuova luce e imponga rinnovate valutazioni in ordine al processo storico di formazione e sviluppo del diritto europeo della proprietà, avuto riguardo al suo rapporto sia con le altre disposizioni europee primarie vigenti, sia con i diritti nazionali costituzionali della proprietà.

2. – Anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 17, nei trattati non erano presenti espressi riferimenti normativi alla proprietà. Il diritto primario europeo non conteneva né una definizione dell'istituto né l'elencazione dei suoi modi di acquisto; né si occupava, più in generale, di tutti quei profili rinvenibili ordinariamente nei codici e nelle legislazioni civilistiche. L'unica disposizione dedicata alla materia (sin dalla originaria formulazione dei trattati) era quella contenuta nell'attuale art. 345 TFUE (ex art. 295 TCE, in precedenza art. 222), secondo il quale “ I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri” . Sembrava, quindi, che il diritto comunitario intendesse disinteressarsi del regime della proprietà e lasciare che l'istituto fosse per intero ed autonomamente regolato dagli ordinamenti degli Stati membri, ciascuno al suo interno.

Non era difficile comprendere le ragioni di un tale atteggiamento. Un istituto, quale quello della proprietà, assolutamente centrale (insieme al contratto) nell'esperienza giusciviltistica dell'età moderna<sup>2</sup>, non può essere disciplinato *ex novo* o comunque in modo organico a livello europeo attraverso un trattato internazionale in presenza di modi (alquanto) diversi di concepire la materia nell'ambito dei singoli Paesi. Perché un istituto di grande rilievo, come la proprietà, possa presentare una normativa europea unitaria è, in linea di principio, necessario che si realizzi preventivamente nella cultura giuridica dei vari Paesi un comune sentire, un modo se non identico, almeno compatibile di concepire l'istituto, considerato sul piano della tecnica legislativa.

Le regole del diritto privato europeo non si formano, infatti, sulla base di valutazioni aprioristiche o astoriche operate dalle istituzioni; ed anzi non possono non risentire delle esigenze della società europea e dei modi in cui le materie sono regolate nei vari ordinamenti nazionali. È sufficiente al riguardo ricordare le note differenze esistenti tra i sistemi, prevalenti nell'area europea, di *common law* e di *civil law* e, così, tra il diritto inglese e quello italiano. Il grande capitolo delle forme giuridiche predisposte per la ripartizione delle utilità fornite dalle cose è affrontato in un'ottica diversa dai due ordinamenti e cioè attraverso un insieme di istituti aventi ciascuno una peculiare tradizione e quindi portata e significato particolari. Lo stesso termine *property* non corrisponde a quello di proprietà, che va tradotto soprattutto con *ownership* e presenta, a seconda del contesto nel quale viene utilizzato, diversi significati. Nel *common law* il termine *proper-*

---

<sup>2</sup> Per tutti, vedi A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato Cicu-Messineo– Mengoni*, VII, 2, Milano, 1995; U. Mattei, *I diritti reali. La proprietà*, Torino, 2001.

# JUS CIVILE



*ties* non identifica nemmeno i diritti reali bensì qualcosa di molto più ampio, perché rientrano nel concetto molti rapporti che in diritto italiano sono parte della materia delle obbligazioni; e si distingue, così, una *real property*, assistita da un'azione recuperatoria e una *personal property* alla quale è ricollegata solo un'azione di risarcimento del danno<sup>3</sup>. In genere i requisiti previsti dal *common law* per la configurazione di un diritto reale sono più elastici di quanto lo siano nei sistemi di *civil law*: non si richiede, infatti, necessariamente che ricorra un solo titolare (il proprietario) dei poteri esercitabili sulla cosa, piuttosto ricorre un fascio di poteri infinitamente divisibile tra diverse persone, ciascuna delle quali è titolare di un diritto avente natura proprietaria, come ad esempio il *lease*, il *life interest*, l'*easement*.

Pur senza esasperare o sottolineare le diversità, essendo vari e notevoli i punti di contatto del *common law* con la tradizione dei paesi di *civil law*, sembra chiaro che proprio l'assenza di una cultura giuridica uniforme ha reso impossibile, al tempo dell'approvazione dei trattati, e rende comunque difficile anche oggi, l'emanazione di una organica normativa europea sulla proprietà, su un istituto cioè che in quanto categoria ordinante del diritto privato, richiede il massimo grado di precisione dal punto di vista tecnico<sup>4</sup>.

Invero, negli ultimi decenni si è assistito ad un processo di forte integrazione in numerose aree del diritto privato europeo e si sono andati formando principi, categorie e metodi nuovi, propri del diritto comunitario, anche non pienamente corrispondenti alle singole tradizioni giuridiche nazionali. In materia proprietaria, però, stante le oggettive difficoltà ora ricordate e assunta forse la limitata utilità di una normativa europea unitaria avuto riguardo agli obiettivi che in campo economico l'Unione europea si prefigge, non si sono realizzate (né si preannunciano prossime) forme importanti e complessive di integrazione tra gli ordinamenti nazionali in materia.

L'inesistenza nei trattati e nelle fonti ad essi equiparate (almeno sino alla fine del 2009) di disposizioni contenenti una disciplina della proprietà non doveva però, di per sé, far ritenere che il diritto privato europeo non potesse contenere specifiche previsioni concernenti aspetti della materia e, soprattutto, non significava che dall'intero ordinamento non potessero trarsi indicazioni o linee di tendenza.

Al riguardo, va rilevato che non va accolta una lettura di tipo esegetico-formale dell'art. 345, dovendosi piuttosto inquadrare la disposizione nel sistema. Si è così correttamente notato che tale norma va interpretata alla luce del principio generale di sussidiarietà, nel senso che le istituzioni sono autorizzate comunque ad intervenire e quindi a legiferare quando dati obiettivi da perseguire possono essere meglio realizzati a livello europeo piuttosto che a livello nazionale<sup>5</sup>. E poiché tali obiettivi consistono, ai sensi dell'art.3 TUE, tra l'altro, in uno "sviluppo sostenibi-

---

<sup>3</sup> A.Candian-A. Gambaro-B. Pozzo, Property. Propriété. Eigentum. *Corso di diritto privato comparato*, Padova, 1992, 18.

<sup>4</sup> A. Gambaro, *Gli interventi della CE in tema di multiproprietà e i limiti della legislazione*, in *Diritto privato comunitario. Fonti, principi, obbligazioni e contratti*, a cura di V. Rizzo, I, Napoli, 1997, 267.

<sup>5</sup> A. Gambaro, *Gli interventi della CE in tema di multiproprietà e i limiti della legislazione*, cit., 266 ss.

## JUS CIVILE



le”, in “un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente”, nell’ambito “di un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”, non si vede come il loro perseguimento mediante politiche (e relative legislazioni) in materia di moneta, beni culturali, commercio, libera circolazione, trasporti, agricoltura, concorrenza, beni immateriali, ambiente, salute, consumatori, impresa, strumenti finanziari e così via, non possa non realizzare una significativa incidenza da parte del diritto europeo in materia proprietaria.

L’art. 345 contiene, quindi, a ben guardare, una regola che, isolatamente considerata, era forse attuale e significativa al tempo in cui fu redatta, ormai oltre mezzo secolo addietro; ma assumere, oggi, che le norme comunitarie vigenti non riguardino, direttamente o indirettamente, l’istituto della proprietà e non siano destinate a incidere sul regime della proprietà operante all’interno dei vari ordinamenti nazionali, costituirebbe un’affermazione del tutto avulsa dai processi storici e dagli sviluppi del diritto privato europeo. La disposizione deve, quindi, essere intesa nel senso che la materia rimane nella competenza esclusiva degli Stati solo se non ricorrono finalità comunitarie che impongono l’adozione in dati settori di normative europee della proprietà<sup>6</sup>.

D’altra parte anche la Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare che l’art. 295 TCE, ora 345 TFUE, non preclude l’adozione di norme europee direttamente o indirettamente incidenti su materie proprietarie ogni volta che il perseguimento di obiettivi apicali dell’Unione lo imponga. Ed anzi ha sancito che non possono ricorrere discipline nazionali in tema di proprietà che contrastino con principi fondamentali del diritto europeo (e, così, ad esempio, col principio di non discriminazione in base alla nazionalità: sentenza Fearon, 6 novembre 1984, C 182/83). Ha, inoltre, a partire dagli anni 80 (sentenza Hauer, 13 dicembre 1979, C 44/79), elaborato in materia alcune regole affermando che la proprietà, tutelata avuto riguardo alla sua funzione sociale, può essere limitata in vista del perseguimento di un interesse generale e però nel rispetto del canone di proporzionalità e purché non sia lesa la sostanza del diritto.

In presenza di siffatti orientamenti, soprattutto nell’ultimo ventennio sono stati emanati in settori in senso ampio di rilievo proprietario (essenzialmente quelli sopra ricordati), regolamenti e direttive per vari profili incidenti su aspetti dell’istituto. Sono, così, andati formandosi numerosi statuti proprietari di diritto europeo, non solo in materie classicamente di tipo proprietario (si pensi alla proprietà dei beni di consumo o a quella agraria), ma anche e significativamente in nuovi e complessi ambiti (il riferimento è alla proprietà dei beni immateriali, oppure a quella dei beni culturali o ancora alla proprietà degli strumenti finanziari).

Il quadro risulta, infine, ulteriormente complicato se si ha anche riguardo agli orientamenti della Corte europea dei diritti dell’uomo, che, pur non integrando in senso proprio diritto comunitario/europeo, specie con riferimento ad alcuni profili (ad esempio l’indennità di espropriazione), hanno contribuito in modo significativo alla formazione e al consolidamento di una giurisprudenza europea sulla proprietà.

---

<sup>6</sup> M. Trimarchi, *Proprietà e diritto europeo*, in *Europa dir. priv.*, 2002, 711.

# JUS CIVILE



Nel complesso, si può dunque rilevare che si è ormai messo in moto e sviluppato un processo evolutivo della materia che muove “dal basso”, dai problemi di interesse dei consociati, processo che lentamente ma significativamente ha determinato in numerosi campi del diritto proprietario quanto meno un parziale avvicinamento degli ordinamenti nazionali e talora anche un’unificazione legislativa.

La presenza di questa ampia normativa e di una altrettanto significativa giurisprudenza non ha, peraltro, comportato in nessun modo che si sia formato un diritto europeo della proprietà dotato di quei caratteri (organicità, completezza e sistematicità) propri dei diritti interni, mancando, così, ad esempio, in ambito europeo una qualsiasi disciplina con portata generale dei modi di acquisto, delle modalità di godimento oppure delle forme di tutela del diritto. Ed anzi va rilevato come, a differenza che in altre materie ed in specie in quella del contratto, non è dato rinvenire segnali di un’organica unificazione legislativa o progetti destinati in tempi ragionevoli ad essere presi in considerazione dal legislatore europeo.

Al riguardo, va, invero, segnalato che il *Draft of Common Frame of Reference* (DCFR), nell’ultima edizione, quella del 2009, contiene nei libri VIII e IX una articolata proposta di regolamentazione delle materie, rispettivamente, dell’acquisto e della perdita della proprietà dei beni e dei diritti di garanzia sui beni mobili, ma occorre parimenti notare che trattasi di un progetto non solo recente e quindi ancora non oggetto di adeguata elaborazione, ma soprattutto concernente solo le forme tradizionali di proprietà, essenzialmente quella avente ad oggetto beni mobili. È stato, in altri termini, redatto un progetto, certamente significativo nella misura in cui prospetta la necessità di avviare una riflessione anche sulla normazione europea della proprietà, ma di per sé ancora incompleto, inadeguato rispetto alle nuove tematiche che l’istituto impone di affrontare e quindi destinato con tutta probabilità a non tradursi in diritto vigente.

Il dato, quindi, più significativo è quello costituito dall’esistenza di un insieme, di una rete di disposizioni normative e di orientamenti giurisprudenziali, ormai ampi e consolidati, concernenti svariate questioni e tematiche proprietarie, anche di primaria rilevanza. Tale complessità impone, allora, all’interprete di operare con metodo sistematico per condurre una analisi della struttura e della funzione dell’istituto proprietario nella dimensione precipuamente europea, prescindendo dalle normative e dalle relative concezioni prospettate in relazione ad un dato ordinamento nazionale<sup>7</sup>.

Da ultimo, come si è già accennato, l’ordinamento si è arricchito di un dato nuovo e di grande rilevanza, quale è quello costituito dall’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali della persona; disposizione questa, a differenza di tutte le altre operanti in materia in ambito europeo, con portata generale e definitiva, espressione di una logica sinora ignota al diritto europeo della proprietà, quella delle indicazioni delle scelte primarie di valore. La sua stessa presenza – prescindendo adesso dal modo in cui deve essere interpretata – testimonia lo sviluppo, in questi ultimi anni, anche in materia di proprietà, di quel comune sentire europeo, la cui ricorrenza è es-

---

<sup>7</sup>M. Trimarchi, *op. cit.*, 712.

# JUS CIVILE



senziale per l'elaborazione e l'emanazione di una normativa comune. Sentire comune che si è, però, tradotto –giova ribadirlo – non tanto nella produzione legislativa di una disciplina organica della proprietà (ancor oggi praticamente assente), quanto piuttosto di un “minimo comune denominatore” dell'istituto, e cioè di alcune importanti disposizioni di principio sulle quali la società europea e il suo legislatore si sono riconosciuti.

3. – Il valore e il significato delle previsioni contenute nell'art. 17 della Carta sono strettamente connessi al ruolo che tale documento, nel suo complesso, ricopre nell'ambito delle fonti del diritto europeo<sup>8</sup>.

Considerato che, dopo il trattato di Lisbona, la Carta di Nizza integra a tutti gli effetti diritto primario, l'art. 17 non può non rappresentare la disposizione fondamentale dalla quale avviare l'analisi del diritto europeo della proprietà. Va, peraltro, subito avvertito che la sua interpretazione, trattandosi di una previsione sotto vari profili nuova in ambito europeo, va condotta con la dovuta cautela, evitando di attribuirle significati eccessivi o particolari, fondati su una mera esegesi della disposizione ed estranei al contesto socio-giuridico. L'art. 17, in altri termini, non può essere compreso nella sua reale portata se non procedendo con metodo sistematico e quindi alla luce delle disposizioni generali e cioè dei criteri interpretativi dettati dalla stessa Carta e comunque in modo da renderlo compatibile con i principi del diritto europeo<sup>9</sup>.

E, così, in primo luogo è importante definire l'ambito di applicazione della disposizione, che ai sensi dell'art. 51 della Carta, è quello del diritto dell'Unione europea, nel rispetto del principio di sussidiarietà; cosicché le previsioni contenute nell'art. 17 non riguardano, alla luce del criterio di competenza, materie di specifica rilevanza interna.

Il riferimento è, poi, all'art. 52.3 che, con tipica disposizione di coordinamento, chiarisce che laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ogni disposizione (l'art. 17 nella specie) va interpretata in modo che conferisca diritti con significato e portata almeno uguali a quelli previsti dalla Convenzione suddetta (con riferimento alla materia proprietaria, in particolare, dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale<sup>10</sup>).

---

<sup>8</sup> Sulla Carta di Nizza vedi A. Manzella – P. Melograni – P. Paciotti – S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna 2001; L. Ferrari Bravo – F.M. di Majo – A. Rizzo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.

<sup>9</sup> V. U. Breccia, *Beni immobili e mobilità del diritto*, in *Riv. crit. dir. priv.* 2009, 199 ss..

<sup>10</sup> Può essere utile ricordare il testo della disposizione: “Protezione della proprietà. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.

# JUS CIVILE



In realtà, l'art.1 e l'art.17 non coincidono ed anzi presentano più di una significativa differenza<sup>11</sup>. Così, ad es., l'art. 17 contiene l'esplicita previsione della tutela della proprietà intellettuale, assente nell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU; oppure quest'ultimo prevede un (generico) diritto al rispetto dei beni, mentre la Carta di Nizza (più incisivamente e ampiamente) afferma l'esistenza di un diritto di godere della proprietà dei beni legalmente acquisiti, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità; o ancora in tema di espropriazione l'art. 17 dispone il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della proprietà, mentre sul punto la CEDU non contiene alcuna esplicita previsione.

Al di là, però, dei punti di contatto e delle discordanze esistenti tra le due disposizioni, occorre evidenziare come la funzione di coordinamento svolta dall'art. 52.3 non può che tradursi nell'accordare una precisa rilevanza in sede di interpretazione dell'art. 17 agli orientamenti giurisprudenziali formati attraverso le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, da tempo impegnata nell'elaborazione di principi e regole in materia proprietaria<sup>12</sup>; tali orientamenti vanno, però, tenendo anche conto dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 (su cui *infra* par. 4 lett. c), attentamente vagliati al fine di verificare la loro piena compatibilità col diritto primario europeo e interno.

Un altro significativo richiamo, essenziale per inquadrare nel sistema del diritto europeo l'art. 17, è quello contenuto nell'art. 53 in base al quale l'interpretazione delle norme della Carta deve essere condotta in modo da non limitare o ledere i diritti e le libertà riconosciute dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle Convenzioni internazionali delle quali l'Unione europea o tutti gli Stati membri sono parti ed anche dalle Costituzioni degli Stati membri<sup>13</sup>.

Il riferimento diretto alle Carte costituzionali e non più o soltanto alle tradizioni costituzionali comuni, se da un lato favorisce opportune forme di collegamento tra le norme primarie europee e quelle nazionali, dall'altro si presenta particolarmente delicato in quanto potrebbe consentire un'interpretazione dell'art. 17 per qualche aspetto specifica del singolo ordinamento e, di conseguenza, non unitaria a livello comunitario. Adottando siffatta impostazione verrebbe confermato che, come ha avuto modo di evidenziare in altra materia la Corte europea di giustizia (Ceg 14 ottobre 2004 C 36/02), nulla esclude che valori e principi quadro europei possano poi essere sentiti in modo parzialmente diverso nelle varie realtà nazionali e quindi vissuti attraverso interpretazioni risultanti dalla combinazione del dato comunitario e di quello nazionale<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Comba, *I diritti civili. Verso una nuova funzione della proprietà privata*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, 2003, 160, 166 ss.

<sup>12</sup> Sul tema, per tutti, v. F. Bilancia, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002; M.L. Padelletti, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2003; F. Buonomo, *Tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2005.

<sup>13</sup> G. Vettori, *Carta europea e diritti dei privati (diritti e doveri nel nuovo sistema delle fonti)*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, 681.

<sup>14</sup> S. Rodotà, *Il progetto della Carta Europea e l'art. 42 Cost.*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, a cura di M. Comperti, Milano, 2005, 162.

## JUS CIVILE



Infine, il dato maggiormente significativo, assolutamente centrale per una corretta interpretazione della norma in esame, è quello testualmente ricavabile dall'art. 54 della Carta, sul divieto dell'abuso del diritto, in base al quale nessuna disposizione, e quindi neanche l'art. 17, deve essere intesa in modo da comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella Carta medesima o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle ivi previste. E così, in materia di proprietà, la previsione in esame non può essere intesa puramente e semplicemente nel senso che attribuisce al titolare del diritto il potere assoluto di godere, di disporre e di lasciare in eredità i beni che ha acquistato legalmente, in quanto operando in siffatto modo non si tengono nel debito conto le possibili conseguenze dell'esercizio di quel potere in termini di lesione di altri diritti e libertà ugualmente tutelati. Il che, poi, equivale sostanzialmente ad affermare che l'interpretazione dell'art. 17 deve essere condotta in modo da armonizzarla con le altre previsioni contenute nella Carta, nel contesto di un insieme di disposizioni che vede i valori della persona umana quale dato di riferimento e di coesione.

Definiti, così, i criteri da adottare per l'interpretazione dell'art. 17, è poi anche importante rilevare che la previsione trova collocazione nel titolo secondo della Carta rubricato «libertà», dedicato alla tutela di valori, interessi e diritti aventi prevalentemente natura personale quali, tra gli altri, il diritto alla protezione dei dati personali, il diritto a costituire una famiglia, la libertà di pensiero, la libertà di religione, la libertà di espressione, la libertà di associazione, il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro. La proprietà, in altri termini, a differenza di quanto accade nella Costituzione italiana, è prevista nel diritto europeo tra le libertà garantite, senza distinguere in ordine alla natura o alla pregnanza dei diritti considerati nell'ambito di quel titolo.

La collocazione della disposizione sulla proprietà insieme a quelle tradizionalmente regolatrici dei diritti civili ha suscitato, da più parti in dottrina, giudizi perplessi e ampie riserve<sup>15</sup>. In particolare dubbi vengono avanzati con riferimento al collegamento tra proprietà e libertà<sup>16</sup>; e si rileva che la disposizione riflette un'idea ottocentesca della proprietà, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione e con una moderna concezione sociale dell'istituto<sup>17</sup>.

Ora, indubbiamente, l'inquadramento della disposizione tra quelle regolatrici le libertà apre prospettive diverse da quelle tradizionali, soprattutto in sede di sistemazione teorica del diritto di proprietà; la collocazione di una norma non è mai un'operazione meramente meccanica e senza significato e probabilmente imporrà una nuova classificazione dei diritti e delle libertà di tipo essenzialmente unitario alla luce del canone di indivisibilità, senza quindi attribuire rango normativo inferiore ad un dato gruppo di diritti (quelli sociali) rispetto agli altri<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> C. Salvi, *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Riv.crit.dir.priv.* 2009, 409 ss.

<sup>16</sup> P. Rescigno, *Conclusioni*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 180 ss.

<sup>17</sup> F. Lucarelli, *Il diritto di proprietà. Valori costituzionali e valori condivisibili alla luce dei Trattati europei*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 28 ss.

<sup>18</sup> S. Rodotà, *Il progetto della Carta Europea e l'art. 42 Cost.*, cit., 160.



# JUS CIVILE



Al di là dell'opportunità di operare siffatta ricatalogazione, è, comunque, essenziale rilevare come l'art. 17 non contiene né prospetta l'equazione proprietà-libertà; la disposizione, in altri termini, non afferma che la proprietà è libertà assoluta di godere e di disporre né configura la proprietà come un diritto naturale o innato<sup>19</sup>.

Se la disposizione si interpretasse in tal senso si perverrebbe ad un risultato oltretutto al di fuori ed in contrasto con qualsiasi realtà sociale e giuridica: molto più semplicemente, senza operare forzature ideologiche, adottando una prospettiva pragmatica e analitica si può sostenere che la norma in esame intende la proprietà come potere (diritto, libertà) da parte di un soggetto di porre in essere dei comportamenti relativamente a beni e cioè rispetto a cose (entità materiali o immateriali) qualificate come beni e quindi avuto riguardo alle utilità tutelate e consentite dall'ordinamento<sup>20</sup>.

Ed ancora: l'art. 17 attribuisce e garantisce senza dubbio la libertà di scelta da parte del titolare del diritto, ma questa libertà non può mai configurarsi come arbitrio o potere incondizionato per la semplice ragione che è sempre la legge a definire le modalità di esercizio e a riempire di contenuto, in modo diverso da settore a settore, il diritto di proprietà.

Una seconda questione, peraltro strettamente connessa a quella sin qui esaminata, concerne la qualificazione della proprietà come diritto fondamentale. L'art. 17 contiene, infatti, delle regole in materia di proprietà all'interno di una Carta di disposizioni espressamente e testualmente dedicate ai diritti fondamentali della persona.

Al riguardo sembra potersi affermare che il problema va inquadrato, tenuto conto dell'evoluzione dell'ordinamento e delle formule ridondanti sempre più spesso adoperate dal legislatore al riguardo, nell'ambito di un processo di «fondamentalizzazione» dei diritti soggettivi, in forza del quale si è assistito ad una generalizzazione nell'uso del termine etichettando in tal modo un numero sempre maggiore di situazioni giuridiche soggettive<sup>21</sup>.

In dottrina si rileva che lo spostamento del diritto di proprietà dai diritti economico-sociali ai diritti civili è del tutto improprio ed antistorico in quanto i diritti fondamentali dell'uomo sono solo quelli di natura personale e non già quelli di natura patrimoniale<sup>22</sup>. In realtà l'ampliamento della categoria dei diritti fondamentali, giustificata da un punto di vista politico o di principio alla luce dello sforzo che si conduce per assicurare una migliore tutela degli interessi e dei valori della persona, ha inevitabilmente comportato un parziale annacquamento della stessa categoria, il cui significato e la cui portata tendono a stemperarsi e a divenire più generici e indeterminati<sup>23</sup>.

Operate queste essenziali precisazioni e alla luce delle indicazioni sinora emerse, si dirà allo-

---

<sup>19</sup> S. Rodotà, *Il progetto della Carta Europea e l'art. 42 Cost.*, cit., 165.

<sup>20</sup> M. Costantino, *Il diritto di proprietà tra diritto comunitario e diritto interno*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 84 ss.

<sup>21</sup> S. Rodotà, *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2000, 772 ss.

<sup>22</sup> M. Comperti, *Relazione introduttiva*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 5.

<sup>23</sup> M. Trimarchi, *La proprietà nella Costituzione europea*, in *Costituzione europea e interpretazione della Costituzione italiana*, a cura di G. Iudica-G. Alpa, Napoli, 2006, 277.

# JUS CIVILE



ra che la proprietà, nel suo vario articolarsi, è 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.

4. – Qualsiasi discorso sulla proprietà europea non può prescindere dalle previsioni contenute nell'art. 17. Deve, però, al tempo stesso, tener conto di svariati altri dati di diritto primario e così dei principi contenuti nei trattati, della giurisprudenza della Corte di giustizia, delle tradizioni costituzionali comuni, nonché delle indicazioni provenienti dalle costituzioni nazionali e dalla giurisprudenza della CEDU. Solo da una considerazione complessiva di questo materiale normativo è possibile cogliere la reale portata dell'istituto e tentare di individuare almeno gli aspetti essenziali della dimensione europea della proprietà, in modo coerente ai valori fondamentali dell'ordinamento.

Le questioni principali da affrontare sono quelle rispettivamente concernenti l'oggetto del diritto, il suo contenuto e la sua privazione.

a) In relazione alla prima tematica va notato che l'orientamento del legislatore europeo è quello di prospettare una concezione «ampia» di proprietà. Il termine viene, cioè, utilizzato per riferirsi non soltanto alle cose materiali ma anche ad altre entità o porzioni della realtà, di tipo immateriale, in grado di fornire utilità e ciò nell'ambito della tendenza ad allargare l'uso della tecnica proprietaria, quale strumento ordinante in svariati campi.

Sicuramente significativa in materia è la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, pur con le dovute cautele, può essere proficuamente utilizzata. La Corte di Strasburgo in numerose pronunce ha, infatti, esteso l'operatività e la tutela prevista dall'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla CEDU a materie ulteriori rispetto a quelle tradizionalmente oggetto di proprietà<sup>24</sup> ed ha parificato il concetto di «bene» a quello di «proprietà» (Cedu 19 ottobre 2000 caso *Ambruosi c. Italia*; Cedu 5 gennaio 2000 caso *Beyeler c. Italia*; Cedu 3 luglio 2003 caso *Buffalo s.r.l. c. Italia*), riconoscendo così la protezione prevista dalla CEDU, oltre che alle cose corporali, anche a quelle incorporali, ai diritti di credito, ai brevetti e all'avvicinamento commerciale.

L'accoglimento a livello europeo di un'idea «ampia» di proprietà appare del tutto in linea con la tesi della pluralità degli statuti proprietari, ed anzi ne è una sua chiara conferma nella misura in cui il moltiplicarsi degli oggetti della proprietà comporta inevitabilmente la nascita di nuovi interessi giuridicamente rilevanti e di nuove modalità di tutela che poi si traducono in discipline differenziate, con profili caratterizzanti propri di ciascuna di esse.

Assunta l'operatività di siffatto orientamento giurisprudenziale, va rilevato che il problema dell'estensione del modo di concepire l'istituto va approfondito al fine di definire le entità alle quali si fa riferimento come possibile oggetto del diritto. Il rischio, infatti, è quello di stempera-

<sup>24</sup>F. Buonomo, *op. cit.*, 60 ss.

## JUS CIVILE



re o diluire troppo il concetto e di non riuscire più a caratterizzarlo nell'ambito del complesso delle situazioni giuridiche predisposte per definire i problemi dell'assegnazione, della ripartizione e della gestione delle risorse. Attribuendo, in altri termini, un significato particolarmente esteso, quanto al suo oggetto, alla parola proprietà, si finisce per riferirla ad entità o realtà estremamente eterogenee, e così essenzialmente a tutti i cosiddetti nuovi beni o addirittura alle *new properties*<sup>25</sup>.

Sembra di poter affermare che se l'oggetto della proprietà europea non è di certo costituito dalle sole cose materiali, per altro verso non è nemmeno rinvenibile in qualsiasi entità o realtà punto di riferimento di una appartenenza o di un godimento. L'indicazione è nel senso che bisogna accogliere un significato del termine proprietà sicuramente comprensivo della proprietà intellettuale e, quindi, più largo di quello tradizionale e però non è dato con sufficiente certezza fissare i confini del concetto. È verosimile che le disposizioni europee e lo stesso art. 17 debbano essere interpretate nel senso di fare riferimento sicuramente alle cose materiali ed inoltre a tutte quelle ad esse assimilabili, e cioè a quelle cui è estensibile lo strumentario proprietario<sup>26</sup>.

b) In ordine, poi, al problema centrale costituito dall'individuazione del contenuto del diritto, va evidenziato che l'art. 17 delinea la struttura della situazione proprietaria quale diritto (e quindi potere) di godere, usare, disporre e lasciare in eredità beni. Si tratta di una formula che si colloca nell'alveo della tradizione, attenta a ribadire solennemente che la proprietà è l'istituto attraverso il quale in via prioritaria l'ordinamento garantisce ai soggetti i poteri di godimento e di disposizione sui beni.

Una breve riflessione va dedicata alla presenza nella previsione in esame del diritto di «lasciare in eredità» i beni di cui si è proprietari. Si tratta di disposizione di diritto successorio destinata almeno potenzialmente ad incidere in profondità sull'attuale assetto dei criteri deputati dall'ordinamento italiano a presiedere alla ripartizione del patrimonio ereditario. Infatti, né la norma in esame né altre norme del diritto primario europeo fanno riferimento alla necessità di riservare parte dell'eredità ai familiari del *de cuius* o ad altre persone fisiche o a enti collettivi privati o pubblici, cosicché, tranne che la limitazione all'uso dei beni consentita dalla legge nell'interesse generale prevista dall'art. 17 debba intendersi riferibile anche al potere di lasciare in eredità i propri beni, il proprietario potrebbe disporre liberamente del proprio patrimonio per il tempo in cui avrà cessato di vivere.

La ricorrenza di una formula di stampo codicistico, modellata secondo logiche tradizionali e centrata sull'affermazione dei poteri del proprietario potrebbe indurre l'interprete a ritenere che la norma in esame accolga una concezione individualistica e ottocentesca della proprie-

---

<sup>25</sup> A. Gambaro, *Dalla new property alle new properties (Itinerario, con avvertenze, tra i discorsi giuridici occidentali)*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia. Convegno di studi in onore del Prof. Angelo Falzea*, a cura di V. Scalisi, Milano, 2004, 675 ss., specie 687 ss.; U. Mattei, *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enc.dir. Annali*, V, Milano, 2012, 1117 ss.

<sup>26</sup> M. Trimarchi, *La proprietà nella Costituzione europea*, cit., 280 ss.

## JUS CIVILE



tà<sup>27</sup>. In realtà alle parole utilizzate dal legislatore europeo non vanno attribuiti tali significati, mirabolanti e ulteriori rispetto al dato secondo cui chi acquista legalmente un bene può goderne e disporne in quanto proprietario. In particolare, dalla norma in esame non può ricavarsi che il proprietario è assolutamente libero di godere e di disporre nel modo in cui ritiene più opportuno del suo bene, né tanto meno che la proprietà è proclamata diritto innato o naturale, non soggetto a limiti e condizioni.

È stato piuttosto rilevato che l'art. 17, inquadrato all'interno del sistema del diritto europeo, alla luce dei principi sanciti dai trattati, prospetti e accolga una concezione personalistica della proprietà, una concezione, cioè, nella quale i valori fondamentali della persona umana, assunti quali valori di vertice dall'ordinamento europeo, fondano al tempo stesso la ragion d'essere dell'istituto e la giustificazione dei suoi contenuti<sup>28</sup>: la ragion d'essere dell'istituto, in quanto la proprietà è assunta (insieme ad altri) quale strumento tecnico per rendere concrete le condizioni economiche necessarie per consentire uno sviluppo della persona e dei suoi valori; la giustificazione dei suoi contenuti, perché i poteri del proprietario non possono espandersi o esercitarsi in modo tale da ledere diritti e valori di singoli, gruppi o dell'intera collettività, quali, ad es., la tutela dell'ambiente, della salute, del lavoro, dell'abitazione o di libertà fondamentali.

In realtà, il diritto europeo non è attento soltanto alla tutela di interessi di tipo economico-patrimoniale bensì mira a realizzare anche prevalenti valori di tipo personalistico. In quest'ottica la proprietà europea non può che essere riconosciuta e regolata in funzione degli scopi perseguiti dall'Unione europea e dei valori su cui essa è fondata.

Nei trattati in atto vigenti, gli artt. 1, 2, 3 e 6 del TUE e 2, 3 e 4 del TFUE delineano, in modo significativo, un ordinamento basato in campo economico-sociale sul principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, ma al tempo stesso proteso al conseguimento di obiettivi solidaristici, quali la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, dell'occupazione, della protezione sociale, dell'ambiente, della cultura, del tenore e della qualità della vita.

Ora, la proprietà deve collocarsi ed il relativo concetto essere ricostruito all'interno e in modo compatibile con questo quadro di valori e le disposizioni che la disciplinano devono essere interpretate coerentemente, al fine di favorire la realizzazione di tali obiettivi. La proprietà privata viene, quindi, tutelata dal diritto europeo e, segnatamente, dall'art. 17 quale strumento o tecnica giuridica di attribuzione e gestione delle risorse, funzionale al conseguimento di una pluralità di scopi, riassumibili in quello della promozione e realizzazione dei valori della persona umana<sup>29</sup>.

Un'interpretazione personalistica della norma in esame, che giustifichi ed anzi assuma quali coesenziali al diritto le modalità del godimento stabilite dalla legge in funzione della realizza-

---

<sup>27</sup> M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. dir. civ.* 2008, I, 189 ss.; L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Europa dir. priv.* 2011, 575 ss.

<sup>28</sup> S. Rodotà, *Il Codice civile e il processo costituente europeo*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2005, 25 ss.

<sup>29</sup> M. Trimarchi, *Proprietà e diritto europeo*, cit., 718 ss.

## JUS CIVILE



zione degli scopi dianzi ricordati, risulta oltretutto pienamente compatibile con la dizione della terza parte del primo comma dell'art. 17 secondo cui «l'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

Tale formula riprende gli orientamenti giurisprudenziali sia della Corte di Giustizia, che in più occasioni, come si è già rilevato, ha avuto modo di ribadire che la proprietà non gode di una protezione assoluta e può essere limitata in funzione del perseguimento di interessi generali (da ultimo nella sentenza 16 novembre 2011 n.548), sia della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale l'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU contiene tre norme distinte: la prima, espressa nella prima frase del primo comma, riveste un carattere generale ed enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, che figura nella seconda frase dello stesso comma, concerne la privazione della proprietà e la sottomette a determinate condizioni; quanto alla terza, contenuta nel secondo comma, riconosce agli Stati contraenti il potere, tra l'altro, di regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale. Non si tratta di regole sprovviste di rapporto tra loro; la seconda e la terza, che integrano ipotesi particolari di violazione del diritto di proprietà, devono interpretarsi alla luce del principio consacrato nella prima (Cedu 21 febbraio 1986 caso *James e altri c. Regno Unito*, che riprende il ragionamento già avviato da Cedu 23 settembre 1982 caso *Sporrong e Lonnroth c. Svezia*, e successivamente ribadito in Cedu 9 dicembre 1994 caso *I Santi Monasteri c. Grecia*, Cedu 25 marzo 1999 caso *Iatridis c. Grecia*, Cedu 5 gennaio 2000 caso *Beyeler c. Italia*, Cedu 2 agosto 2001 caso *Elia s.r.l. c. Italia*).

I poteri del proprietario garantiti dalla norma primaria europea non sono, quindi, determinabili *a priori* rispetto alla regolamentazione del godimento operata dalla legge. Tra tutte le utilità che astrattamente o naturalisticamente una cosa è in grado di fornire, la legge può selezionare e quindi regolare l'uso della cosa, e cioè consentire o autorizzare date modalità di godimento, favorirne altre o vietarne altre ancora.

Si conferma perciò che la proprietà è potere di godimento regolato dalla legge.

Alla luce di queste considerazioni un'interpretazione del primo comma dell'art. 17 che si faccia suggestionare dal tenore tradizionale della formula e si orienti verso un'impostazione meramente individualistica, non appare convincente ed anzi si pone in contrasto con l'utilizzo del canone sistematico che deve guidare il lavoro del giurista affinché non pervenga a soluzioni arbitrarie o di parte. Il diritto primario europeo, letto anche alla luce delle tradizioni costituzionali comuni, orientate verso una concezione sociale della proprietà, nonché nella logica, imposta dalle disposizioni finali della Carta di Nizza, di ricercare il bilanciamento tra i valori fondamentali per evitare l'abuso dei diritti, riafferma, in linea anche con le indicazioni della Corte di giustizia, l'idea che la proprietà integra un potere conformato dall'ordinamento.

Portando alle estreme conseguenze siffatta indicazione, si potrebbe, allora, ritenere che l'art. 17 non assicuri una garanzia circa un determinato contenuto del diritto di proprietà: la legge, infatti, non sarebbe necessariamente tenuta, almeno in linea di principio, a rispettare o non intaccare le modalità del godimento. E però, si deve anche notare che la regolamentazione del godimento ammessa dalla norma in esame presuppone logicamente che un qualche godimento giuri-

## JUS CIVILE



dicamente tutelato appunto ricorra e che non può perciò mancare del tutto la disciplina di una qualche modalità di uso del bene<sup>30</sup>.

Occorre, piuttosto, evidenziare come la regolamentazione del godimento del proprietario deve essere effettuata nel rispetto di criteri e strumenti di giustificazione. Intanto e in primo luogo deve essere necessariamente prevista dalla legge; solo il legislatore e non certo la pubblica amministrazione o altra autorità pubblica o privata, può stabilire come i beni possono essere goduti dal proprietario<sup>31</sup>. Inoltre tale conformazione è consentita solo «nei limiti imposti dall'interesse generale» e, quindi, solo in presenza di tale interesse e in misura proporzionale alla sua realizzazione. Il legislatore può, quindi, regolamentare il godimento del proprietario, ma non gli è consentito farlo arbitrariamente, bensì solo ricorrendo un interesse generale e nei modi dallo stesso imposti.

In ordine all'espressione «interesse generale» sembra di poter dire che trattasi di una tipica clausola generale, di una previsione, cioè, che se da un lato lascia inevitabilmente al legislatore un più o meno ampio margine di discrezionalità in ordine alla individuazione degli obiettivi di interesse generale e delle misure regolatrici del godimento idonee a realizzarli, dall'altro postula e consente all'interprete e all'operatore del diritto il controllo sulla razionalità e congruità delle scelte, nel senso che la regolamentazione delle modalità del godimento deve essere ragionevole e proporzionale agli obiettivi fissati, con la conseguenza che potranno ritenersi in contrasto con la disposizione in esame tutte le normative proprietarie disciplinanti il godimento assurde, eccezionali, caotiche o non commisurate alle esigenze reali.

Con riferimento ai concetti di «pubblica utilità» e di «interesse generale», la Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato la teoria del «margine di apprezzamento statale» (Cedu 21 febbraio 1986 caso *James e altri c. Regno Unito*) secondo cui è rimessa alla discrezionalità degli Stati la scelta sul contenuto di tali nozioni. La Corte ha, così, giustificato il proprio indirizzo: «le autorità nazionali, grazie ad una conoscenza diretta della loro società e dei bisogni della stessa possono stabilire cosa sia di pubblica utilità meglio del giudice internazionale» (Cedu 1 marzo 2001 caso *Malama c. Grecia*). La nozione di «pubblica utilità» è, infatti, di per sé una nozione molto ampia che implica necessariamente l'esame di questioni politiche, economiche e sociali rispetto alle quali il legislatore nazionale dispone di ampi margini di apprezzamento che la Corte dei diritti dell'uomo è tenuta a rispettare nei limiti della ragionevolezza (Cedu 21 febbraio 1986 caso *James e altri c. Regno Unito*; Cedu 25 settembre 1996 caso *Bucley c. Regno Unito*; Cedu 30 giugno 2005 caso *Jahn c. Germania*; Cedu 22 febbraio 2005 caso *Hutten-Czapska c. Polonia*).

Gli obiettivi di volta in volta perseguiti dal legislatore, in funzione dei quali viene condotto il controllo di ragionevolezza e di proporzionalità, devono poi essere compatibili con il sistema

---

<sup>30</sup> G. Vettori, *op. cit.*, 684.

<sup>31</sup> B. Conforti, *La giurisprudenza della Corte di giustizia di Strasburgo in tema di proprietà*, in *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 111 ss.

## JUS CIVILE



dei valori fondamentali dell'ordinamento europeo. Si tratterà, quindi, di valutare se una data regolamentazione del godimento proprietario sia adeguata, sufficiente o necessaria, per consentire la realizzazione dei principi che in ambito economico, in primo luogo la tutela del mercato e della concorrenza, ma soprattutto in ambito non patrimoniale – il riferimento è ai valori della persona – caratterizzano ormai da tempo il diritto europeo, alla stessa stregua degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea<sup>32</sup>.

c) Avuto, infine, riguardo al profilo della privazione della proprietà, va ricordato come la giurisprudenza europea, sia della Corte di giustizia, sia della Corte europea dei diritti dell'uomo afferma, tenendo anche conto di orientamenti sedimentati nel diritto internazionale, che il privato può subire la sottrazione del bene da parte dell'autorità (tramite confisca, occupazione o espropriazione) solo in base a un preciso disposto legislativo, in presenza di un interesse generale e contro la corresponsione di una giusta indennità.

L'art. 17, nella seconda parte del primo comma, recepisce queste indicazioni, specificando che il pagamento dell'indennità deve avvenire “in tempo utile”. In ordine, poi, alla misura dell'indennità, si può dire che tendenzialmente deve essere pari al valore di mercato del bene, rimanendo quindi salvi tutti quei casi nei quali circostanze eccezionali o eventi particolari impongano, nel concorso di pregnanti esigenze sociali, diverse e più limitate quantificazioni dell'indennizzo.

In materia di espropriazione, perché fosse rispettato il principio di legalità la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva, in passato, ritenuto sufficiente la mera sussistenza di una norma all'interno dell'ordinamento statale che giustificasse la condotta tenuta dalla P.A. Con le sentenze *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia* (30 ottobre 2003), *Prenna e altri c. Italia* (9 febbraio 2006) e *Carbonara e Ventura c. Italia* (11 dicembre 2003), però, la Corte ha operato un vero e proprio *revirement*, peraltro preannunciato dalla sentenza del 25 marzo 1999 caso *Iatridis c. Grecia*, col quale, mutando la prospettiva che riconduceva il principio di legalità alla mera garanzia dell'adeguatezza del risarcimento e del giusto bilanciamento tra interesse pubblico e diritto di proprietà, si perviene ad un'interpretazione più rigorosa e garantista fino ad ammettere il contrasto con l'art. 1, prot. n. 1 di ogni ingerenza illegale sul diritto dominicale.

Con tali pronunce, infatti, la Corte ha ritenuto che per rispettare il principio di legalità dovesse necessariamente effettuare anche un giudizio di conformità del provvedimento a specifici parametri sostanziali, avanzando, in particolare con la prima, una forte critica all'istituto dell'accessione invertita (o occupazione appropriativa), sul presupposto che in tali casi la compressione del diritto di proprietà era fondata su regole non sufficientemente chiare, precise e prevedibili né conformi al diritto internazionale come, invece, imposto dall'art. 1 del protocollo n. 1. La Corte di Strasburgo ha, poi, in più occasioni confermato tale indirizzo e, di conseguenza, ha posto a carico del Governo italiano l'obbligo di restituire il bene o di sopportare gli oneri economici sostitutivi, se la restituzione non è possibile (da ultimo Cedu 5 ottobre 2006 caso *Gianazza c. Italia*; Cedu 12 gennaio 2006 caso *Sciarrotta c. Italia*).

---

<sup>32</sup> M. Trimarchi, *La proprietà nella Costituzione europea*, cit., 284 ss.

## JUS CIVILE



Per quanto riguarda la misura dell'indennità, tra le innumerevoli pronunce della Corte in materia, è sufficiente ricordare quelle relative al caso *Scordino c. Italia*, e quindi le sentenze del 29 luglio 2004 e del 29 marzo 2006 (quest'ultima della Grande Camera), con le quali si afferma che l'art. 1 del protocollo 1 non garantisce sempre ed in ogni caso il diritto ad una indennità pari al valore di mercato, ma che in caso di espropriazione singola o individuale, non connessa quindi a circostanze particolari di pubblico interesse quali nazionalizzazioni, riforme di tipo politico, economico o sociale o mutamenti del sistema costituzionale, solo un indennizzo integrale può ritenersi in rapporto ragionevole col valore del bene. Il consolidarsi di tale giurisprudenza ha comportato l'esistenza da parte dello Stato italiano di quella violazione di sistema che ha indotto prima la Cassazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale e poi la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis del dl. n. 333 del 1992 e del primo comma dell'art 37 del dpr. n. 327 del 2001 che prevedevano per l'espropriato indennità inferiori al valore di mercato del bene abitato<sup>33</sup>.

La Corte si è altresì occupata delle leggi di proroga degli sfratti, sanzionando più volte l'Italia ove il sistema legale della proroga delle locazioni, della sospensione o del differimento dell'esecuzione forzata degli sfratti rende particolarmente lunga la procedura di recupero dell'immobile locato. A ciò si aggiunge, di frequente, la difficoltà di ottenere l'ausilio della forza pubblica, spesso dovuta a negligenza dell'amministrazione. In particolare, nella sentenza del 21 febbraio 2002 caso *Ghidotti c. Italia* ove la ricorrente lamentava la prolungata impossibilità di riprendere possesso del suo appartamento attraverso l'assistenza della forza pubblica, la Corte si sofferma sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1. rilevando che il sistema italiano di scaglionare l'esecuzione delle ordinanze dei tribunali porta con sé il rischio di imporre ai locatori un eccessivo carico, in relazione alla loro capacità di disporre dei propri beni e deve, di conseguenza, prevedere alcune protezioni procedurali in modo da assicurare che tale sistema ed il suo impatto sui diritti di proprietà dei locatori non siano né arbitrari né imprevedibili (v. anche Cedu 11 gennaio 2001 caso *Lunari c. Italia*; Cedu 30 novembre 2000 caso *Palumbo c. Italia*; Cedu 3 agosto 2000 caso *G.L c. Italia*).

5. – L'attuazione, sul piano della disciplina, dei principi sin qui evidenziati regolatori della proprietà europea è stato realizzato in ambito comunitario in numerosi specifici settori, attraverso una ampia normativa, contenuta in singoli regolamenti o direttive, destinata ad incidere nella materia della proprietà e quindi a ridisegnare, modellare, conformare, se si vuole, l'istituto.

In questa sede non è ovviamente possibile condurre un'analisi dettagliata e trattare diffusamente dei singoli istituti. Sembra sufficiente, senza peraltro alcuna pretesa di completezza, ricordare le materie della proprietà letteraria (opere dell'ingegno), della proprietà industriale

---

<sup>33</sup> Per tutti, v. A. Gambaro, *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, II, 115 ss.



# JUS CIVILE



(marchi e brevetti), della proprietà agraria, della proprietà dei beni culturali, della proprietà degli strumenti finanziari, o ancora quelle della moneta (Euro), delle merci e dei prodotti, dei beni di consumo, dell'ambiente, dei rifiuti e della multiproprietà. Ed in via del tutto esemplificativa, per cogliere la sicura incidenza di tali normative sul diritto di proprietà, richiamare la specifica disciplina concernente l'esportazione e la circolazione dei beni culturali; oppure quella che introduce limiti all'utilizzazione e allo sfruttamento degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché al commercio di specie animali e vegetali; oppure la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale o sulla garanzia di conformità per i beni di consumo ed, ancora, quella che significativamente innova l'area dei cosiddetti beni immateriali o quella che tutela la libertà di circolazione delle merci, dei prodotti e dei capitali.

Dalla considerazione dell'insieme delle regole di secondo grado emanate dall'Unione europea concernenti, direttamente o indirettamente, la materia proprietaria emerge un approccio non troppo dissimile (né potrebbe probabilmente essere diversamente) da quello tipico dei legislatori nazionali negli ultimi decenni. E cioè un modo di procedere poco attento a inquadramenti sistematici e viceversa teso a regolare, dando attuazione ai valori fondamentali di riferimento prima ricordati, in modo differente o parzialmente differente da materia a materia la situazione proprietaria, attraverso la previsione di poteri e obblighi funzionali di volta in volta al conseguimento di determinati obiettivi<sup>34</sup>.

Risulta quindi confermato, alla luce anche dell'orientamento della Corte europea di giustizia, il necessario rapporto di congruenza che per il diritto europeo deve ricorrere nell'ambito del singolo statuto proprietario tra i poteri e gli obblighi previsti e le finalità da realizzare (Ceg 13 luglio 2000 C-423/98).

Cercando, comunque, di prospettare una qualche distinzione, sembra possibile individuare uno statuto della proprietà mobiliare e uno statuto della proprietà immobiliare.

Al riguardo va premesso che non ricorre, nel diritto primario europeo, una definizione di bene mobile o di bene immobile e che quindi non sono ivi rinvenibili relativi concetti legislativi; ciò però non esclude che determinate realtà materiali o corporali, tradizionalmente fatte rientrare tra i beni mobili o tra quelli immobili (secondo la distinzione codicistica), vengano prese in considerazione dal diritto europeo, anche senza utilizzare tali concetti per articolarne la disciplina.

Tra i beni mobili il riferimento più importante è alle merci, ai prodotti e ai beni di consumo. Al di là della coincidenza o meno di questi oggetti col bene mobile (tradizionalmente inteso), ciò che appare certa è la centralità di tali cose nella disciplina del mercato, come risulta, tra l'altro, dalla normativa sulla concorrenza, sulla libera circolazione, sulla garanzia di conformità e ancora sulle caratteristiche tecniche che ogni prodotto deve presentare a tutela della salute e della sicurezza dei consumatori. Del pari rilevante si presenta, poi, la normativa in tema di rifiuti nonché quella sugli strumenti finanziari. Prescindendo, quindi, dal *nomen iuris* e senza elaborare una categoria comunitaria di bene mobile, si può comunque concludere sul punto constatando

---

<sup>34</sup> M. Trimarchi, *Proprietà e diritto europeo*, cit., 720 ss.

## JUS CIVILE



l'esistenza di una vasta normativa relativa a cose tradizionalmente qualificate come mobili, normativa incidente sul regime giuridico e quindi sulle situazioni giuridiche aventi come punto di riferimento oggettivo tali beni.

Per quanto riguarda gli immobili va constatata anche qui l'inesistenza a livello europeo di uno schema tecnico-definitivo di base predisposto per consentire economie di linguaggio nelle previsioni specifiche di ripartizione delle utilità tra le persone. Il concetto di bene immobile come concetto legislativo non è, almeno allo stato, utilizzato dal diritto europeo; il legislatore comunitario non ravvisa, cioè, la necessità o l'opportunità di operare in generale siffatti inquadramenti della realtà, per dettare relative discipline. Ciò, peraltro, non significa che in singole disposizioni o gruppi di disposizioni non vengano prese in considerazione porzioni della realtà tradizionalmente definite come beni immobili. Al riguardo si può ricordare la normativa a tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, che riguarda anche la gestione del territorio, l'utilizzo del suolo e la conservazione degli edifici. E va, poi, segnalata la disciplina della multiproprietà, a proposito della quale si può notare come, a conferma di una scelta orientata a non definire, qualificare o classificare come concetti legislativi porzioni della realtà, il diritto europeo tratti la materia dalla prospettiva della circolazione del bene e cioè regolamenti il contratto che ha per oggetto il trasferimento di un diritto di godimento turnario sull'immobile, senza dire cosa si intende per immobile<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> M. Trimarchi, *I beni e la proprietà*, in *Il diritto privato dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, I, in *Trattato Bessone*, XXVI, Torino, 2006, 171 ss.