

Presidente Francesco Amirante

IL DIRITTO DI PROPRIETÀ
NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Lisbona, 8-9 ottobre 2009

Nel rivolgere il nostro interesse allo studio della problematica dell'appartenenza dei beni e della giurisprudenza delle nostre Corti al riguardo, credo sia stata comune a noi tutti la consapevolezza delle suggestioni che il tema da sempre suscita. La vicenda della proprietà non si è mai esaurita in un mero problema tecnico di disciplina specifica della appropriazione, del godimento e della disposizione dei beni. La storia consente facilmente di verificare come la disciplina giuridica della appartenenza dei beni sia sempre stata strettamente legata al sistema dei rapporti economici e sociali caratteristici di ciascuna epoca e alle sue connessioni con il sistema politico. In essa si trova riflesso l'assetto economico e sociale di una civiltà; ma pure, per via delle interconnessioni di questo con il sistema politico, il modo con il quale quella stessa civiltà ha concepito il rapporto tra l'individuo e il potere pubblico. Da ciò, credo, le suggestioni di cui dicevo. Ma anche la necessità, a mio modo di vedere, di guardare alla disciplina della proprietà – e, oggi, anche alla disciplina costituzionale della proprietà – in una prospettiva diacronica che non sia solo quella della storia dei concetti giuridici ma anche quella, più ampia, che abbia in conto il posto che la proprietà ha occupato nei sistemi sociali che attorno a questo istituto giuridico si sono plasmati.

Nel contesto degli Stati costituzionali contemporanei, ciò vuol dire interrogarsi su quale sia il ruolo assegnato alla proprietà nell'ambito dell'assetto economico e sociale prefigurato dalla Costituzione e nel sistema dei valori costituzionali.

Se si intende, però, affrontare il problema nella prospettiva diacronica della storicità, credo che il punto di partenza di tale investigazione non possa essere, ancor oggi – pur a fronte di assetti profondamente mutati dello Stato moderno – che quella libertà-proprietà la cui affermazione segna la rottura del sistema della società medioevale e la nascita della società moderna. Quella proprietà, cioè, che siamo soliti chiamare “proprietà moderna” e il cui fondamento e contenuto – richiamo, rapidamente, cose ben note – vennero identificati con la libertà individuale; che fu concepita come manifestazione di tale libertà e espressione, quindi, della personalità umana; che fu considerata, in virtù di ciò, un diritto inviolabile. Una costruzione – la cui traduzione giuridica compiuta dovrà attendere le elaborazioni rivoluzionarie e postrivoluzionarie in Francia e quelle della pandettistica in Germania – mossa dall'esigenza di legittimare sul piano dei valori la proprietà privata dei beni

liberandola dai legami con l'organizzazione feudale e che finì per assurgere a vero e proprio paradigma della affermazione della autonomia dell'individuo rispetto al potere pubblico e a dato fondante della conseguente costituzione, nella organizzazione della società, della separazione tra società civile e Stato, tra economia e politica, tra gestione economica privata delle risorse e gestione pubblica delle stesse.

Da qui deve ancora oggi prendere le mosse la riflessione sulla proprietà. L'organizzazione dei rapporti economici e sociali fondata sulla affermazione della proprietà dei beni e dei mezzi di produzione – e sulla loro libera circolazione secondo le leggi del mercato – ha assicurato la messa in moto un sistema produttivo, e di un corrispondente assetto sociale, dalla formidabile capacità di espansione. E' però dalle contraddizioni dei sistemi sociali fondati sulla libertà-proprietà che è scaturito lo Stato sociale contemporaneo e, nel contesto delle regole che lo connotano, il profondo mutamento di senso del riconoscimento della proprietà privata. Sono tali contraddizioni infatti – sintetizzabili nella incapacità dimostrata dai sistemi sociali fondati sulla libertà-proprietà e sulla eguaglianza formale di assicurare a tutti non solo la astratta possibilità di divenire proprietari ma anche un sufficiente grado di eguaglianza sostanziale e di giustizia sociale – che hanno portato gli Stati contemporanei dell'occidente al superamento della identificazione della proprietà con la libertà individuale e con la stessa personalità umana e alla sua giustificazione nei limiti della sua funzione sociale. In quanto, cioè, diritto riconosciuto dalla Costituzione il cui contenuto è determinato in connessione con i valori posti a base dell'ordinamento costituzionale e gli interessi generali della società ai quali è correlato.

Anche la Costituzione italiana riflette il processo storico che ho ora, per meri cenni, richiamato.

Essa – nel cui tessuto la tradizione liberale si coniuga con le concezioni solidaristiche della dottrina sociale della Chiesa cattolica e con quelle socialiste – colloca la proprietà privata in un titolo – il terzo, dedicato ai «rapporti economici» – separato rispetto al regime dei diritti della persona umana. In tale modo la Costituzione del 1948 non solo segna la cesura rispetto alle Carte liberali, ma, col rompere il nesso tra libertà e proprietà, apre la via ad una disciplina costituzionale della proprietà che contempla – questa l'effettiva frattura nella configurazione del diritto – un ampio potere di regolazione del legislatore. Un potere, a sua volta, vincolato non a specifici interessi, come avviene per i diritti della personalità umana, ma a scopi assolutamente generali che si trovano espressi nella clausola generale della funzione sociale: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti» (art. 42, secondo comma, Cost.). Un

intervento pubblico di limitazione o di conformazione, che il legislatore è chiamato a operare attraverso il bilanciamento della proprietà privata – riconosciuta in quanto anch'essa funzionale alla garanzia di valori quali il pluralismo economico e sociale, l'autoresponsabilità individuale e la possibilità di produzione di un maggiore benessere complessivo della società – con gli altri valori costituzionali antagonisti o concorrenti. Un potere che prospetta dunque una nuova compatibilità tra economia e politica, tra gestione economica privata delle risorse e gestione politica delle stesse.

L'introduzione nel testo della Costituzione italiana della clausola relativa alla funzione sociale come predicato, come elemento qualificante, della proprietà, costituisce dunque il dato rivoluzionario nella configurazione dell'istituto rispetto al passato. Ben diverso era, in effetti, il senso, giuridico e ideologico, che era stato attribuito alla funzione sociale nel contesto del sistema corporativo e della codificazione civile del 1942, là dove la formula rivestiva una connotazione essenzialmente "produttivistica", nel senso della espressione del favore per una proprietà "attiva", che consentisse l'accrescimento della produzione nazionale e del benessere complessivo della società, a prescindere, evidentemente, dalla circolazione e distribuzione di tale benessere.

A delineare, sia pure in modo del tutto sommario, la normativa costituzionale italiana sulla proprietà, credo siano però necessari almeno due ulteriori riferimenti.

Il primo attiene al fatto che la nostra Costituzione distingue nettamente, nell'ambito dei «rapporti economici», la proprietà – separata, come detto, rispetto ai diritti di libertà, quali la libertà personale, di domicilio, di comunicazione, eccetera – dal lavoro, cui dedica gli articoli da 35 a 40, e dall'impresa, cui sono consacrati gli articoli 41, 43, 45 e 46. Un connotato che differenzia la nostra da altre esperienze costituzionali – mentre la avvicina, se non vado errato, alla Costituzione spagnola – e che porta con sé una nozione di proprietà come appartenenza di un oggetto, di valore economico, *esterno* al soggetto proprietario (art. 41, primo comma, Cost.). E' solo tale rapporto, infatti, tra un soggetto titolare e un bene a lui esterno, che consente di distinguere l'ambito della proprietà da quello del lavoro e dell'impresa.

Il secondo attiene invece al fatto che la Costituzione italiana contempla, accanto alla norma generale sulla proprietà di cui all'art. 42 – sempre applicabile come principio – altre disposizioni che dettano discipline specifiche della proprietà in relazione ai particolari interessi sociali connessi a determinati beni oggetto del diritto. La più rilevante di esse è l'art. 44, che riguarda la proprietà terriera e che contempla un potere di intervento del legislatore particolarmente pregnante, comprensivo della possibilità di imporre obblighi di fare. La nostra Costituzione considera poi specificamente, all'art. 47, la proprietà dell'abitazione e la proprietà diretta coltivatrice; all'art. 9, secondo comma, la proprietà dei beni di interesse storico, artistico, paesaggistico e ambientale, ai quali ineriscono interessi collettivi la cui tutela legittima vincoli particolarmente penetranti del

potere di godimento e disposizione del proprietario; all'art. 33, primo comma, la tutela, che da tale articolo si ricava, dei prodotti dell'ingegno artistico e scientifico. E' la stessa Costituzione, dunque, a stabilire, pur senza travolgere la fondamentale unitarietà della nozione di proprietà, una differenziazione degli statuti proprietari in dipendenza della natura del bene oggetto del relativo diritto.

E' al legislatore ordinario che spetta primariamente, nell'attuazione della Costituzione, la determinazione in concreto della clausola generale della funzione sociale, la traduzione in atto delle esigenze ad essa connesse, attraverso la composizione e il bilanciamento dei molteplici interessi – quello privato del titolare e quelli generali – e valori costituzionali che, nella loro connessione dialettica, integrano l'istituto proprietà privata garantito dall'art. 42 della Carta. Compete infatti al legislatore la determinazione sia delle regole di appartenenza dei beni ai privati (art. 42, primo comma, Cost.), sia dei relativi «modi di acquisto, di godimento e i limiti» (art. 42, secondo comma, Cost.).

Alla Corte costituzionale spetta lo scrutinio in ordine a tali scelte, anche sotto il profilo della non irragionevolezza degli interventi rispetto al valore o all'interesse invocato a sostegno dell'esercizio del potere limitativo.

Vorrei qui limitarmi a menzionare soltanto alcune delle specifiche tematiche che la giurisprudenza costituzionale si è trovata ad affrontare in relazione alla funzione sociale della proprietà. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sarà poi oggetto di un più generale e approfondito esame da parte degli altri giudici della Corte qui presenti.

Un primo ambito di intervento della Corte costituzionale in materia di funzione sociale della proprietà ha riguardato la proprietà fondiaria. Ricordo solo, in proposito, come maggiormente significative pur se ormai un poco risalenti, le sentenze n. 155 del 1972 e n. 153 del 1977, con le quali la Corte è intervenuta in ordine alla legislazione istitutiva del canone di affitto dei fondi rustici. Con tali decisioni la Corte ha affermato la legittimità della compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorquando il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra con la forza lavoro propria o dei propri familiari e negando invece la legittimità costituzionale di tale compressione nel caso in cui essa avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da altri la terra presa in affitto. In tali pronunce, dunque, mentre nel conflitto tra proprietà fondiaria e lavoro è quest'ultimo a prevalere, in virtù «della situazione privilegiata che gli artt. 35 e segg. Cost. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo, tra l'altro, che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa»

(sent. n. 155 del 1972, punto 2 del *Considerato in diritto*), nel conflitto tra proprietà e impresa, cioè tra proprietario e affittuario imprenditore, si è affermata la prevalenza delle ragioni proprietarie. Punto, quest'ultimo, che non mancò di suscitare critiche in dottrina. La Corte sottolineò poi che al proprietario deve comunque essere riconosciuto un minimo di utilità, atteso che i limiti alla proprietà «se possono comprimere le facoltà che formano la sostanza del diritto (...), non possono mai pervenire ad annullarle» e che la legge censurata rendendo «a volte addirittura onerosa la proprietà della terra, e a volte determinandone il reddito in misura irrisoria, viola gli artt. 42, secondo comma e 44, primo comma, della Costituzione perché incide fortemente, fino ad annullarlo, su un diritto riconosciuto e garantito» (sent. n. 155 del 1972, punto 4 del *Considerato in diritto*).

La Corte ha poi diretto la sua attenzione ad un'altra categoria di beni dai rilevanti risvolti sociali, gli immobili ad uso abitativo; beni anch'essi connotati, al pari della terra, da una sostanziale limitatezza. Proprio la considerazione di tali risvolti sociali aveva indotto il legislatore alla proroga coattiva dei contratti di locazione a partire dal dopoguerra e sino agli anni settanta dello scorso secolo, con una normativa che incideva sia sul potere di disposizione del proprietario, che non poteva disdire il contratto, sia sul suo potere di godimento, atteso che le proroghe prevedevano anche l'impossibilità di aumentare il canone di locazione: il che, in conseguenza dell'inflazione, privava il proprietario di un effettivo reddito. Con le sentt. n. 3 e n. 4 del 1976, la Corte affermò che «la funzione sociale della proprietà (...) può giustificare un regime di blocco dei canoni» pur se «come misura contingente e non come forma di assetto ordinario della proprietà di immobili urbani destinati ad uso di abitazione». La stessa funzione sociale «non postula, però, l'adozione del regime stesso come misura in ogni caso e in ogni tempo indispensabile alla attuazione del precetto costituzionale» (sent. n. 4 del 1976, punto 5 del *Considerato in diritto*). La successiva soluzione legislativa di cui alla legge n. 392 del 1978 – cosiddetta legge dell'equo canone, che prevedeva la sottrazione del canone alla libera contrattazione e l'imposizione di un canone ritenuto equo nonché la predeterminazione della durata legale del rapporto per un quadriennio – venne dalla Corte considerata legittima «nella sua globalità» in quanto la compressione del diritto di proprietà del locatore si giustifica con «gli scopi sociali da essa perseguiti», individuati nella «esigenza di assicurare ai conduttori una adeguata stabilità del rapporto (...) vale a dire del godimento di un bene primario» (sent. n. 1028 del 1988, punto 3 del *Considerato in diritto*; si veda anche, in proposito, la sent. n. 251 del 1983).

L'ambito rispetto al quale la funzione sociale del diritto di proprietà è stata esaminata con particolare approfondimento dalla Corte costituzionale è però quello del suo rapporto con la legislazione urbanistica, in grado, evidentemente, di incidere sulla proprietà. In effetti, sin dai primi

anni della sua attività, la Corte ritenne di «riconosc(ere) che la legge urbanistica contiene dei limiti al diritto di proprietà, in quanto disciplina lo *jus aedificandi*; ma tali limiti che (...) sono stati sempre connessi alla disciplina della proprietà immobiliare, rientrano tra quelli previsti dal detto art. 42, secondo comma, della Costituzione, non potendosi dubitare che la funzione sociale della proprietà richieda, tra l'altro, una disciplina dell'assetto dei centri abitati, del loro incremento edilizio e, in genere, della sviluppo urbanistico» (sent. 64 del 1963,). Con la “storica” sent. n. 55 del 1968 la Corte dichiarò però l'incostituzionalità di limiti, imposti a titolo particolare, in via definitiva o anche in via temporanea, alla utilizzazione di suoli urbani, in quanto incidenti, senza indennizzo, «sul bene oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico», così da pervenire «ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto». Anche tali atti, infatti, «pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto (...) vanno considerati di natura espropriativa» (punti 4 e 5 del *Considerato in diritto*). Fu una decisione di grande rilievo, che non ha mancò di suscitare vivaci dibattiti dottrinali. Essa infatti postula un contenuto essenziale del diritto di proprietà, «quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico», la cui incisione, pur non operando un trasferimento del bene, assumerebbe contenuto espropriativo e imporrebbe, quindi, un indennizzo. In tale prospettiva, «i commi secondo e terzo [sull'obbligo, nei casi di espropriazione per motivi di interesse generale, di indennizzo] dell'art. 42 Cost. (...) vanno insieme considerati e coordinati, per ricavarne, – alla stregua di quello che, in base all'ordinamento giuridico attuale, rappresenta il vigente, concreto regime di appartenenza dei beni (art. 42, secondo comma) – l'identificazione dei casi, nei quali, incidendo essi negativamente, a titolo individuale, sulla proprietà riconosciuta secondo il regime stesso, occorre far luogo all'indennizzo (art. 42, terzo comma)». Vivaci dibattiti, dicevo, avendo alcuni, in dottrina, accusato la Corte di avere così operato una «inversione metodologica» consumatasi «anteponendo alla Costituzione un modello di proprietà che non tollera vincoli di contenuto se non “in cambio” di un indennizzo analogo a quello che il 3° comma prevede per il caso dell'espropriazione»¹. La successiva sent. n. 260 del 1976 – che dichiarò l'illegittimità della norma che consentiva dei vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione senza prevedere un indennizzo – si mosse, peraltro, nel solco dell'indirizzo rappresentato dalla sent. n. 55 del 1968. Quest'ultima aprì, del resto, la via per un'altra significativa decisione, la sent. n. 5 del 1980 che dichiarò l'incostituzionalità delle norme che stabilivano che l'indennità di espropriazione delle aree a destinazione edilizia dovesse calcolarsi in base al valore agricolo medio dei terreni. La Corte pervenne a tale decisione passando attraverso le affermazioni secondo le quali: lo *jus aedificandi* inerisce al diritto di proprietà fondiaria; le norme che hanno condizionato la edificabilità dei suoli al rilascio di una concessione

¹ Il riferimento è a P. BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1996, pag. 308)

non hanno innovato al riguardo, non essendo la concessione attributiva di diritti nuovi ma presupponendo facoltà preesistenti; l'adozione, infine, di un criterio di valutazione astratto, quale il valore agricolo medio dei terreni, si pone in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., non dando rilievo alla essenziale caratteristica del bene costituita dalla sua destinazione edificatoria ai fini della determinazione della misura dell'indennità di espropriazione. Quest'ultima, infatti «se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo la legge» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

Sui vari interventi della Corte costituzionale italiana in materia di determinazione della misura dell'indennizzo in caso di espropriazione avremo certamente modo di tornare in queste giornate di lavoro. Il riferimento al tema mi offre però l'occasione per un'ultima notazione.

Con la sent. n. 348 del 2007, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevedevano un criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato degli stessi. La questione era già stata oggetto, peraltro, nel corso degli anni novanta dello scorso secolo, di una sentenza di infondatezza, la n. 283 del 1993, giustificata con il carattere transitorio della disciplina e la grave congiuntura economica che l'Italia stava attraversando. Con la pronuncia del 2007 la Corte – premesso che l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, di tal che l'incompatibilità tra le leggi ordinarie dello Stato o delle Regioni e la CEDU si traduce in una questione di legittimità costituzionale delle prime – ha affermato il contrasto tra le predette modalità di calcolo dell'indennizzo e l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, nella interpretazione a esso data dalla Corte di Strasburgo (che aveva, in effetti, già condannato lo Stato italiano in diverse controversie davanti ad essa promosse, ritenendo che l'indennizzo fissato dalla normativa italiana non si ponesse «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; *Grande Chambre*, 29 marzo 2006, causa Scordino contro Italia). La Corte costituzionale ha poi affermato la conformità con la Costituzione italiana e, in particolare, con l'art. 42 Cost., dell'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, come interpretato dalla Corte europea: scrutinio necessario avendo la Corte costituzionale medesima ritenuto che, poiché «le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo (...) integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-

costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione» (punto 4.7 del *Considerato in diritto*). La sent. n. 348 del 2007 ha segnato una svolta – insieme con la sent. n. 349 del 2007 – nella giurisprudenza della Corte costituzionale a proposito del ruolo della CEDU nel sistema delle fonti e del trattamento delle legge interna con essa configgente. Essa, nell'accentuare il grado di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti di quello internazionale, con riferimento specifico al diritto di proprietà lascia peraltro intravedere, per il futuro, le possibili problematiche nascenti dalle diverse prospettive culturali dei due ordinamenti. Quello della CEDU teso a valorizzare, in una misura che appare più ampia di quello nazionale, la tutela del diritto di proprietà privata in quanto diritto dell'uomo.