

Incontro trilaterale di Lisbona

(I diritti umani e la proprietà privata: la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e le norme della Costituzione della Repubblica Italiana)

1. – Nelle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo il diritto di proprietà privata viene spesso definito “un diritto fondamentale”, per l'ovvio motivo che qualsiasi diritto umano non può essere leso, ed è pertanto “fondamentale”.

Senonché deve porsi in risalto che il diritto di proprietà privata assume valore diverso in ragione del suo contenuto e della sua estensione, ragion per cui un uso indifferenziato dell'aggettivo “fondamentale”, come avviene nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, può essere foriero di equivoci ed esige una precisa puntualizzazione.

A tal fine è necessario prender le mosse da quanto dicono, al riguardo, l'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 1 del Protocollo addizionale.

L'art. 17 della Dichiarazione stabilisce che “Ogni individuo ha diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà”.

L'art. 1 del Protocollo addizionale afferma che “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”.

Questa seconda norma nulla aggiunge, nella sua generalità, alla norma della Dichiarazione: il rispetto al diritto sui propri beni è infatti indifferentemente accolto in ogni ordinamento, essendo evidente che ogni diritto, in quanto tale, deve essere rispettato.

Ad ogni modo, come si accennava, manca, una riflessione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo sull'entità economica di questo diritto fondamentale e, a prima vista, potrebbe pensarsi che detto contenuto economico può liberamente oscillare tra un minimo ed un massimo indefiniti e senza alcun riferimento a nessun criterio discrezionale. La sola condizione chiaramente enunciata è che detto diritto di proprietà, indipendentemente dalle sue dimensioni, spetta ad “ognuno”, sia pure in comunione.

Tuttavia, qualche considerazione in senso diverso può trarsi dalla storia della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, i cui precedenti storici sono stati: il Bill of Rights della Gran Bretagna del 1689, la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del

1776, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino redatta in Francia nel 1789. Questi documenti proclamavano che tutti gli uomini nascono liberi ed eguali, e che il fine di ogni governo è quello di proteggere le libertà naturali dell'uomo. Essi davano inizio al moderno linguaggio dei diritti.

Sin dall'origine, quel linguaggio assunse due espressioni diverse. Una, influenzata dai pensatori dell'Europa continentale, in primo luogo da Rousseau, lasciava maggiore spazio al concetto di eguaglianza e fraternità, temperando i diritti con limiti e doveri. L'altra, propria del linguaggio anglo-americano dei diritti, enfatizzava invece la libertà e l'iniziativa individuale più dell'eguaglianza o della solidarietà sociale.

Nel 1948, gli artefici della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sintetizzarono con successo le precedenti dottrine in materia. Dopo aver vagliato tutte le fonti da Nord a Sud, da Est a Ovest, si convinsero di aver trovato un corpo di principi talmente basilari che nessuna nazione avrebbe mai potuto rifiutarli apertamente. Essi elaborarono questi principi in un documento unificato, che si sostituì immediatamente a quelli precedenti come principale modello per la protezione dei diritti in ogni angolo del mondo.

Si può dire che, inconsapevolmente, i redattori della Dichiarazione, con a capo la Sig.ra Eleonora Roosevelt, donna di grandissimo valore e moglie del Presidente Franklin Roosevelt, e con l'aiuto di uomini di altissimo prestigio intellettuale, come, ad esempio, Jacques Maritain, avevano riscoperto quanto duemila anni prima avevano affermato i giuristi Romani, i quali avevano parlato del "ius civile" come del "ius proprium civitatis" (quello che oggi chiameremmo il diritto statale), del "ius gentium", come del ius "quod naturalis ratio inter omnes Homines constituit" (Gaio), e del "ius naturale", come del ius "quod natura omnia animalia docuit" (Ulpiano), inserendo così nell'ordinamento anche ciò che oggi chiamiamo "i diritti degli animali".

Se la Dichiarazione viene letta in questa prospettiva, e cioè come un corpo unico, valido per tutte le genti, la visione della libertà in essa contenuta appare certamente inseparabile dal suo appello alla responsabilità sociale (Mary Ann Glendon, *Verso un mondo nuovo*, Macerata 2008, p. 12 ss.).

Leggendo, quindi, le riportate norme della Dichiarazione e del Protocollo aggiuntivo sulla proprietà privata, alla luce dell'evoluzione storica sopra descritta, appare chiaro che il riferimento alla "proprietà personale" contenuto nell'art. 17 della Dichiarazione ha un significato molto più pregnante di quello che a prima vista possa apparire: proprietà personale, che, per giunta, potrebbe essere anche comune, non può avere qualsiasi contenuto economico, ma deve intendersi come la proprietà che serve a soddisfare i bisogni primari

dell'uomo, bisogni che possono, ovviamente, mutare con il passare del tempo, ma che richiedono certamente un contenuto economico di dimensioni limitate. E ciò è maggiormente vero se si pensa che questa proprietà deve essere riconosciuta "ad ognuno", e che, a causa della limitatezza delle risorse disponibili, assicurare una proprietà a tutti, cioè ad oltre sei miliardi di uomini, non può certo far pensare ad una proprietà di ampie dimensioni.

Se la Corte di Strasburgo dovesse dare una interpretazione diversa, lo potrebbe certo fare in relazione al senso letterale delle parole usate dalle norme citate, ma certamente si porrebbe in una posizione di contrasto con lo spirito della Dichiarazione, facendo anacronisticamente rivivere la sopra descritta concezione anglo-americana e dimenticando la concezione continentale e soprattutto l'insegnamento del Rousseau..

2. – La Costituzione della Repubblica Italiana certamente riconosce come diritto fondamentale, da definire diritto inviolabile dell'uomo, ai sensi dell'art. 2 Cost., non il diritto di proprietà privata senza aggettivi, ma il diritto di "proprietà personale", quella, come si è detto, riferibile al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo.

Ciò è dimostrato dal fatto, innanzitutto, che la Costituzione, quando ha voluto riconoscere un diritto fondamentale, cioè un diritto dell'uomo preesistente alla Costituzione stessa ha usato la dizione "la Repubblica riconosce e garantisce, ecc.". Nel caso della proprietà privata, invece, la Costituzione scorpora detto diritto dai diritti dell'uomo di cui al citato art. 2 Cost. e ne colloca la disciplina, non tra i diritti fondamentali di cui ai "Principi fondamentali" od ai "Diritti e doveri dei cittadini", ma nel Titolo dedicato ai "Rapporti economici".

Ma v'è di più. A proposito della proprietà privata, la Costituzione non usa più la dizione "La Repubblica riconosce e garantisce, ecc.", ma "la legge riconosce e garantisce". Afferma testualmente l'art. 42 Cost. "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sull'eredità".

Il diritto di proprietà privata, dunque, non costituisce un valore assoluto, un diritto fondamentale inviolabile, ma un diritto che esiste secondo la previsione della legge, la quale,

tenuto conto del suo obbligo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, potrebbe anche comprimerla, riducendola, come afferma la giurisprudenza della Corte costituzionale, anche ad un “nucleo essenziale”.

Ce n'è abbastanza per concludere che la nostra Costituzione considera fondamentale solo questo “nucleo essenziale” della proprietà privata, e che di conseguenza costituisce un diritto inviolabile soltanto, come sopra si avvertiva, la “proprietà personale”.

La indiscutibile conferma è nell'art. 47 Cost., secondo il quale “La Repubblica...favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto o indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”. Il che rientra pienamente nel citato concetto di “proprietà personale”. Il diritto all'abitazione, peraltro, è stato considerato, proprio in riferimento al citato art. 47 Cost., un diritto fondamentale inviolabile dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 217 del 1988, 404 del 1988, 252 del 1989, 559 del 1989, 419 del 1991, 364 del 1990).

3.- Appare evidente che in questa situazione, la Corte costituzionale italiana mai potrebbe ritenere conforme a Costituzione una sentenza della Corte di Strasburgo che, non ostante quanto si è sopra sottolineato, affermasse che il diritto di proprietà privata, indipendentemente dalle sue dimensioni, è un diritto fondamentale inviolabile.

Pròvvide sono state al riguardo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale. Dette sentenze, infatti, hanno ben messo in evidenza che le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e cioè, in ultima analisi, dalle sentenze di detta Corte, non sono cogenti per l'ordinamento giuridico italiano, ma costituiscono semplicemente lo strumento in base al quale è possibile stabilire il contenuto degli obblighi internazionali che l'Italia è tenuta a rispettare, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. Dette sentenze della Corte di Strasburgo hanno, in altri termini, un valore sub-costituzionale ed intanto possono costituire il contenuto di un obbligo internazionale, in quanto siano conformi a Costituzione.

Si tratta, in altri termini, di norme interposte soggette al controllo della Corte costituzionale.

E' stata così posta una valvola di sicurezza. Qualora la Corte di Strasburgo dovesse affermare esplicitamente che la proprietà privata è un diritto fondamentale ed inviolabile del cittadino, la nostra Corte costituzionale non potrebbe mai ritenere accoglibile nel nostro ordinamento una norma siffatta e ne dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale,

trattandosi, come si è visto, di una norma sub-costituzionale, rientrante nell'ampio concetto delle cosiddette "norme interposte".

In proposito, è, poi, appena il caso di ricordare che non si vede affatto, sul piano della logica giuridica, come si possa affermare che si tratta di un diritto fondamentale ed inviolabile, mentre se ne ammette, nello stesso tempo, l'ablazione mediante indennizzo.

Su questo punto le due citate sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007 sono state molto attente, e, benché la Corte di Strasburgo avesse parlato di "diritto fondamentale di proprietà privata", hanno sorvolato su questo aspetto non dandogli rilevanza, ed hanno concentrato la loro attenzione sulla nozione del "serio ristoro", che non può essere valutato indipendentemente dal raffronto con il valore venale, e cioè di mercato, del bene espropriato.

La linea seguita dalla Corte costituzionale italiana appare molto lineare e pienamente idonea a recepire quanto si è sopra detto a proposito della nozione di "proprietà personale".

Essa appare, inoltre, indifferente nei confronti dell'altro principio espresso dalla Corte di Strasburgo, secondo il quale, ai fini della valutazione dell'indennizzo, deve tenersi conto della differenza che corre tra una espropriazione isolata, per la quale l'indennizzo dovrebbe corrispondere al valore venale del bene, ed una espropriazione, evidentemente riguardante tutta una serie di beni, che avvenga nel quadro del perseguimento "di obiettivi di pubblica utilità, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale (che sole) potrebbero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo" (causa Scordino, decisione del 29 marzo 2006).

Si tratta di un indirizzo della Corte dei diritti umani che appare alquanto astratto, poiché fonda il sacrificio imposto al singolo proprietario solo sulla rilevanza del minore o maggiore interesse pubblico all'esproprio, senza assolutamente tener conto delle esigenze effettive del singolo, il quale, pur in una espropriazione, per così dire, di serie, potrebbe avere un interesse vitale a conservare la propria abitazione.

Si tratta, come si nota, di questioni di grandissima rilevanza economica e sociale. Viene infatti in evidenza l'intangibilità della cosiddetta "proprietà personale", ed in primo piano del diritto all'abitazione, diritti in relazione ai quali occorre non solo una oculata giurisprudenza costituzionale, ma anche un preciso intervento del legislatore, il quale dovrebbe prevedere, per evitare la lesione di diritti fondamentali ed inviolabili, che per l'espropriazione per pubblica utilità della "proprietà personale", ed in primo piano dell'abitazione, non è sufficiente un indennizzo, ma occorre un integrale risarcimento del danno. Soltanto in questa

maniera potrebbe dirsi che i diritti fondamentali ed inviolabili del cittadino, in materia immobiliare, sono effettivamente salvaguardati.

Paolo Maddalena