

Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale italiana.

Alfio Finocchiaro

SOMMARIO: 1. Proprietà privata e funzione sociale. – 2. L'equo canone in materia agraria e di locazione e sublocazione di immobili urbani. - 3. Il contenuto del diritto di proprietà nell'espropriazione forzata. - 4. Il diritto di proprietà ed il risarcimento del danno in tema di c.d. accessione invertita.

1. Proprietà privata e funzione sociale.

Il gran numero di decisioni emesse dalla Corte costituzionale nei primi cinquanta anni dalla sua istituzione che riguardano la materia del diritto di proprietà e l'impossibilità di esporle sistematicamente consigliano di selezionare solo alcune problematiche, insistendo su recenti decisioni che hanno applicato, nella determinazione della tutela della proprietà, i principi enunciati dalla Corte di Strasburgo, nella sua funzione di interprete della Convenzione dei diritti dell'uomo, che presentano un particolare interesse anche per il Portogallo e la Spagna, destinatari di tale Convenzione, e che hanno finito per integrare la legislazione italiana o, per meglio dire, hanno determinato l'accoglimento di una determinata interpretazione normativa.

Il concetto del diritto di proprietà si è evoluto negli ultimi due secoli, passando dalla definizione contenuta nell'art. 436 del codice civile del 1865, secondo cui la proprietà era "il diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti", esemplato sul codice napoleonico del 1804, a quella del codice civile del 1942, per il quale "il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico", per giungere alla formulazione contenuta nell'art. 42, comma secondo, della Costituzione italiana per la quale "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare le funzione sociale e di renderla accessibile a tutti", cui bisogna aggiungere il successivo comma terzo secondo cui "la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale", tralasciando le altre disposizioni contenute nei successivi articoli della Costituzione (art. 43-47), che pure interessano la proprietà, ma che ampliavano eccessivamente il campo di indagine.

Con la formula contenuta nel secondo comma dell'art. 42, si è giunti ad una composizione delle diverse ed opposte tendenze che si erano scontrate, e volte, da un lato, alla

riaffermazione piena della signoria del soggetto titolare e, dall'altro, alla subordinazione dell'interesse del privato a quello della collettività.

La formula, apparentemente appagante, è, però, insoddisfacente perché, come è stato rilevato in dottrina, “manca un sicuro termine di riferimento per distinguere le compressioni del diritto legittime da quelle illegittime, ed appare così arduo stabilire la consistenza del riconoscimento e della garanzia di cui al secondo comma dell'art. 42¹.

Il problema è quello di stabilire quale sia il giusto limite che si può porre al diritto del privato.

“L'adozione delle locuzioni *riconoscere* e *garantire* consente di potere estendere la tutela del privato non solo alla vicenda dell'appartenenza del bene al suo titolare, bensì anche a tutte le altre modalità di godimento; nel senso che il riconoscimento della rilevanza degli interessi generali e della loro prevalenza su quelli individuali non può rappresentare un giusto limite quando esso stesso è tale da vanificare il *riconoscimento* e la *garanzia* che il secondo comma dell'art. 42 offre al proprietario”² e che neppure la legge può toccare³, se non attraverso regolari procedure espropriative e salvo indennizzo (art. 42, comma terzo, Cost.).

Di questo principio ha fatto applicazione la Corte costituzionale, in materia di servitù militari, quando, con una risalente pronuncia (Corte cost. n. 6 del 1966) ha affermato che la violazione della *garanzia* di cui all'art. 42, comma secondo, si ha non soltanto nei casi in cui sia posta in essere una traslazione totale o parziale del diritto, ma anche nei casi in cui, pur restando intatta la titolarità, il diritto di proprietà venga annullato e menomato senza indennizzo. Da ciò la conseguenza che è espropriativo l'atto che, pur non disponendo una traslazione totale o parziale di diritti, imponga limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà incidendo sul bene tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso o determinando il venir meno o una penetrante incisione del suo valore di scambio.

E' però da tenere presente che le limitazioni sono legittime se generalizzate per categorie di beni ma non possono incidere sul bene oltre ciò che è connaturale al diritto

¹ TAMPONI, Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost., in I rapporti economici nella Costituzione, III, Milano 1989, 165

² PASQUINO, Il contenuto minimo del diritto di proprietà tra codice civile e Carta costituzionale, in I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale, a cura di TAMPONI e GABRIELLI, Napoli 2006, 38

³ SANTORO PASSARELLI, Proprietà privata e costituzione, in Studi in memoria di D. Petitti, Milano 1973, 1511.

dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico (Corte cost. n. 55 del 1968).

La necessità del riconoscimento di un contenuto minimo del diritto di proprietà è stata affermata con riguardo ai limiti apposti al godimento della proprietà derivanti dalla legislazione speciale in materia di locazione urbana.

Si è in proposito deciso che i limiti al diritto del proprietario se possono comprimere le facoltà che formano la sostanza del diritto di proprietà, non possono mai annullarle (Corte cost. n. 3 del 1976).

Particolarmente incisiva è la sentenza n. 260 del 1976, in tema di vincoli di destinazione, per la quale tali vincoli, immediatamente operativi, non possono essere imposti, senza l'indicazione di un termine per l'effettiva esecuzione e, quindi, per le conseguenti espropriazioni.

Una materia nella quale la Corte è intervenuta a tutela del riconoscimento e della garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà è quella della tutela del proprietario così come delineata nella legislazione sulla pianificazione urbanistica, soprattutto in ordine alla quantificazione dell'indennità di esproprio.

La Corte (sentenza n. 55 del 1968) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 40 della legge n. 1150 del 1942, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni abbiano contenuto espropriativo.

Con tale pronuncia la Corte ha fissato i principi ispiratori dei rapporti tra pianificazione urbanistica ed espropriazione affermando che:

- il terzo comma dell'art. 42 Cost. non si applica soltanto al procedimento ablatorio vero e proprio, immediatamente traslativo della proprietà alla pubblica amministrazione, ma anche quando singoli diritti vengano compromessi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto;

- tra i limiti connaturali al diritto di proprietà rientrano quelli di immodificabilità delle aree destinate all'esproprio, previsti dai piani particolareggiati per la limitata durata degli stessi;

- nelle ipotesi di vincoli temporanei di durata illimitata, non è costituzionalmente consentito sopprimere senza indennizzo ogni possibilità edificatoria. Ciò si verifica nel caso di vincoli che, pur non comportando mutamenti immediati del titolare del diritto, ne incidono

effettivamente il contenuto, limitando le facoltà di godimento sussistenti al momento dell'imposizione.

Negli anni successivi la Corte ha riaffermato questi principi ed ha così precisato i termini della questione sui vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179):

- sui limiti non ablatori posti nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche (altezza, cubatura, distanza fra edifici e simili), la legge non deve riconoscere al proprietario alcuna forma di indennizzo;

- l'indennizzo non è dovuto per il primo termine di efficacia del vincolo urbanistico, mentre è un diritto del proprietario ottenerlo – e consisterà nella diminuzione di valore di scambio o dell'inutilizzabilità del bene - allorquando esso venga reiterato.

La Corte costituzionale ha adottato una concezione nuova della proprietà secondo la formula della funzione sociale: una proprietà, dunque, funzionalizzata agli interessi generali, cioè limitata dalle esigenze sociali nel suo contenuto di poteri e facoltà individuali, in tal modo pervenendo all'importante risultato pratico di legittimare, nella maggioranza dei casi discussi, la varia legislazione speciale che indubbiamente, dal dopoguerra in poi, ha inciso in modo rilevante sul contenuto del diritto di proprietà⁴.

2. L'equo canone in materia agraria e di locazione e sublocazione di immobili urbani.

Numerosissime le pronunce della Corte costituzionale in tema di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative in materia di equo canone, sia in materia agraria, che in materia di locazione e sublocazione di immobili urbani.

Tralasciando, in quanto storicamente superate una serie di pronunce risalenti, è qui da ricordare Corte cost. n. 155 del 1972 che ha affermato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 42, comma 2, e 44 Cost., dell'art. 3, commi 2 e 6, della legge n. 11 del 1971, nella parte in cui determinava i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone, nonché l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 42, comma 1, Cost., dell'art. 1 della stessa legge nella parte in cui non veniva prevista alcuna forma di periodica rivalutazione del canone in denaro.

⁴ Così, testualmente, COMPORTI, La proprietà nel codice civile e nella Costituzione, in Istituzioni di diritto privato, a cura di BESSONE, Torino 1994, 313

Ha osservato in proposito la Corte che la ridotta misura dei coefficienti di rivalutazione – che variavano da un minimo di 12 ad un massimo di 45, in presenza di una svalutazione che aveva superato la quota di 100 – non era giustificata sul piano economico e su quello giuridico costituzionale, derivando dall'inadeguatezza in parola una misura del canone tanto esigua da rendere lo stesso privo di ogni valore rappresentativo del reddito che la terra deve pur fornire al proprietario ai sensi delle norme della Costituzione.

Parimenti incostituzionali sono state dichiarate varie disposizioni della legge n. 814 del 1973 (art. 3, commi 2 e 6), emanata per colmare il vuoto di disciplina provocato dalla sentenza n. 155 del 1972, nonché della legge n. 11 del 1971 (art. 4, comma 3, e 15, comma 1), perché la nuova determinazione dei coefficienti veniva a risultare assolutamente inidonea a consentire alle commissioni tecniche provinciali la formazione di tabelle atte a determinare canoni equi, tali da assicurare, accanto alla giusta remunerazione del lavoro, una remunerazione non irrisoria del capitale fondiario e degli investimenti effettuati dal proprietario (Corte cost. n. 153 del 1977).

Quando, però la Corte è stata investita nuovamente della questione di costituzionalità di alcune norme della legge n. 203 del 1982 (artt. 8, 9, 10, 13 e 15), nella parte in cui fissavano i coefficienti di moltiplicazione dei canoni d'affitto tra un minimo di cinquanta ed un massimo di centocinquanta, la stessa ne ha affermato la piena legittimità (Corte cost. n. 139 del 1984)

Successivamente, però, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della l. n. 203 del 1982, nella parte in cui prevedono un meccanismo di determinazione del canone di affitto basato sul reddito dominicale catastale determinato a norma del r.d. n. 976 del 1939 e rivalutato soltanto in base a meri coefficienti di moltiplicazione (Corte cost. n. 318 del 2002).

Con tale sentenza la Corte non ha posto in dubbio l'ammissibilità del principio dell'equo canone e, quindi, la costituzionalità dei limiti all'autonomia contrattuale nella determinazione del corrispettivo ancorato al godimento di un bene immobile, ma ha posto in luce la sopravvenuta illegittimità di disposizioni divenute incompatibili con la Costituzione, per il protrarsi dell'assenza di un intervento legislativo preannunciato dallo stesso art. 62, con ciò stesso finendo per porre nel nulla il meccanismo per la determinazione dell'equo canone in tema di affitto di fondi rustici.

Varie leggi sono intervenute nel tempo per ridurre autoritativamente i canoni delle locazioni di immobili urbani eccedenti determinate percentuali (l. n. 1444 del 1963; l. n. 349 del 1976; l. 28 del 1977; l. n. 510 del 1977) e le relative disposizioni sono state ritenute

costituzionali sulla base del rilievo che il legislatore ha inteso ricondurre ad equità rapporti economicamente sperequati in danno della categoria del conduttore, più debole e meritevole di tutela e dell'osservazione che la legittimità della normativa si giustificava nella prospettiva di eccezionalità e temporaneità in vista dell'ordinaria ed organica disciplina di tutta la materia delle locazioni e delle sublocazioni degli immobili urbani poi introdotta dalla legge n. 392 del 1978 (Corte cost. n. 3 del 1976 e n. 33 del 1980).

Successivamente, con la sentenza n. 309 del 1996, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della l. n. 359 del 1996, nella parte in cui prevedeva come obbligatoria, per la validità degli accordi in deroga alla l. n. 392 del 1978 l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Il venir meno della necessità di ricorrere all'assistenza di tali associazioni ha favorito il ripristino di una autonomia contrattuale ed ha abrogato le disposizioni sul canone legale contenute nella legge n. 392 del 1978, facendo uscire di scena l'equo canone anche in materia di locazione e sublocazione di immobili urbani.

3. Il contenuto del diritto di proprietà nell'espropriazione forzata.

La Corte, nell'esaminare la problematica in tema di indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., ha affermato (Corte cost. n. 5 del 1980) che tale indennizzo, se non deve costituire una integrale riparazione della 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, con la conseguenza che occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalle potenziali utilizzazioni economiche di esso, secondo la legge, senza alcuna possibilità di adottare un diverso criterio che prescindere dal valore del bene.

Nella stessa materia è da ricordare l'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 359 del 1992, il quale prescrive (primo comma) che i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, che consistono nell'applicazione dell'art. 13, terzo comma, l. n. 2892 del 1885, "sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del t.u. delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L'importo così

determinato è ridotto del quaranta per cento, aggiungendo, al secondo comma, che, in caso di cessione volontaria del bene da parte dell'espropriato, non si applica la riduzione di cui sopra.

Nel giudicare la costituzionalità di quest'ultima norma, la Corte costituzionale ha affermato che la determinazione dell'indennità di espropriazione non è vincolata al valore venale del bene, ma può risultare da criteri *mediati*, in cui il valore venale, costituente il parametro necessario ad evitare il rischio di *astrattezza* dell'indennizzo sia combinato, e quindi corretto, con altri parametri concorrenti, discrezionalmente individuati dal legislatore al fine di bilanciare, per ciascuna categoria di beni espropriabili, l'interesse privato con quello generale sotteso all'espropriazione, tenendo anche conto delle esigenze della finanza pubblica. Pertanto, la previsione di criteri *mediati* di determinazione dell'indennizzo è per sé compatibile con il canone di adeguatezza *ex art. 42*, terzo comma, Cost., purchè almeno uno dei parametri che concorrono a formare detti criteri sia ancorato al valore venale del bene. L'art. 5-bis del citato d.l. n. 333 del 1992, commisurando l'indennità di esproprio delle aree edificabili alla semisomma del valore venale e del reddito dominicale, ridotta del 40 per cento, non viola il canone di adeguatezza dell'indennizzo *ex art. 42*, comma terzo, Cost., giacchè introduce un criterio di determinazione *mediato*, in cui il valore venale concorre con ulteriori parametri nell'ambito di un corretto bilanciamento di interessi, in guisa da garantire all'espropriato un ristoro non meramente simbolico o irrisorio, ma sufficiente e congruo – nel contesto dell'attuale situazione economico-finanziaria del Paese – rispetto alla funzione di esprimere il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di interesse generale, la pubblica amministrazione può assicurare all'interesse privato.

Con la stessa decisione la Corte ha giudicato legittima l'attribuzione di efficacia retroattiva alla nuova disciplina dell'indennità di esproprio, rendendola applicabile anche alle indennità ancora *sub iudice* al momento di entrata in vigore di essa dal momento che tale scelta è ragionevolmente intesa a colmare anche per il passato una risalente situazione di carenza normativa – cui la giurisprudenza sopperiva applicando il criterio del valore venale *ex lege* n. 2359 del 1865 - e non incontra un limite invalicabile nell'aspettativa dei titolari di aree fabbricabili di vedersi liquidato l'indennizzo secondo il precedente, più favorevole, criterio (Corte cost. n. 283 del 1993, seguita da altre pronunce nello stesso senso, fra le quali, Corte cost nn. 414, 442 e 492 del 1993 ed altre successive).

In materia di vincoli espropriativi è intervenuta di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze 29 luglio 2004 e 29 marzo 2006 (*Scordino c. Italia*), con le quali lo Stato italiano è stato condannato per violazione delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Con la sentenza del 2004 la Corte ha censurato l'applicazione operata dai giudici nazionali dell'art. 5-bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 ai giudizi in corso, stigmatizzando la portata retroattiva della norma in parola, lesiva della certezza e della trasparenza nella sistemazione normativa degli istituti ablatori, oltre che del diritto della persona al rispetto dei propri beni.

Con la sentenza del 2006, invece, la Corte di Strasburgo ha rilevato la strutturale e sistematica violazione da parte del legislatore italiano dell'art. 1 del primo protocollo della Convenzione europea, osservando che la quantificazione dell'indennità in modo irragionevole rispetto al valore del bene ha determinato, appunto, una situazione strutturale di violazione dei diritti dell'uomo, secondo cui la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo non impone che la soppressione o la limitazione del diritto di proprietà da parte dello Stato sia sempre compensata in base al valore venale del bene perduto, ma esige comunque il versamento al proprietario di una somma che sia in rapporto ragionevole con il valore del bene.

L'orientamento della CEDU non è stato privo di conseguenze ai fini della ricostruzione complessiva della proprietà in chiave costituzionale.

Per quanto riguarda il rilievo, nell'ordinamento interno, delle pronunce della Corte europea, interpretative di norme della CEDU, è sufficiente richiamare le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale (sentenza n. 348 del 2007) e precisamente:

- il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui impone di rispettare gli obblighi internazionali, se da un lato rende inconfutabile la maggiore forza di resistenza delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altro attrae le stesse nella sfera di competenza della Corte costituzionale, dal momento che gli eventuali contrasti non generano problemi di successione di leggi nel tempo, ma questioni di legittimità costituzionale;

- la convenzione europea dei diritti dell'uomo ha previsto la competenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa;

- poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, fra i quali il giudice, la naturale conseguenza della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte di Strasburgo, nella sua funzione di interpretazione eminente;

- le norme internazionali, come interpretate dalla Corte europea, non acquistano la forza di norme costituzionali interne, ma, pur integrando il parametro costituzionale, sono soggette al controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale.

Tanto vero che questa Corte, nel giudicare nuovamente la legittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* citato, ha affermato la costituzionalità delle sentenze della CEDU, considerate norme interposte, nonché dei principi dalle stesse enunciati e così riassunti da Corte cost. n. 348 del 2007:

- un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui;

- nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione;

- l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale;

- in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene;

- obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo.

Malgrado la giurisprudenza di questa Corte e quella della Corte europea di Strasburgo concordino nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene abitato è però da rilevare che, in concreto, la norma censurata - la quale prevede un'indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene - non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La suddetta indennità è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falcidiata dall'imposizione fiscale, la quale si attesta su valori di circa il 20 per cento. Il legittimo

sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.

Si deve tuttavia riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata.

Spetta al legislatore valutare se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo.

Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel «margine di apprezzamento», all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella «relatività dei valori» affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana. Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale.

4. Il diritto di proprietà ed il risarcimento del danno in tema di c.d. accessione invertita

Il contenuto del diritto di proprietà ha assunto una peculiare configurazione ed ha ottenuto una particolare protezione nelle ipotesi in cui la proprietà privata è venuta meno al di fuori di un compiuto procedimento espropriativo e la p.a. ha realizzato un'opera di interesse pubblico, attesa l'impossibilità di far coesistere una proprietà del bene realizzato con una diversa proprietà del fondo.

Nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione (o un suo concessionario) abbia occupato un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e tale occupazione sia illegittima - per totale mancanza di provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini in relazione ai quali l'occupazione si configurava legittima - la radicale trasformazione del fondo, con l'irreversibile sua destinazione al fine della costruzione di un'opera pubblica, comporta - secondo la ricostruzione operata dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione - l'estinzione del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente costruttore, ed, inoltre, costituisce un fatto illecito (istantaneo, con effetti permanenti) che abilita il privato a chiedere il danno derivante dalla perdita del diritto proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore che il fondo aveva in quel momento, con la rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere d'acquisto (Cass. nn. 1464 del 1983, nonché, nello stesso senso, *ex plurimis*, nn. 1754 e 4767 del 1983; nn. 2689 e 2854 del 1984; n. 784 del 1985; n. 3201 del 1986; n. 6711 del 1996).

Questa ricostruzione giuridica della fattispecie della c.d. accessione invertita, nonché il principio del risarcimento del danno in misura pari al valore del bene è stata ritenuta costituzionalmente corretta, per il suo porsi come concreta manifestazione della funzione sociale della proprietà (Corte cost. n. 188 del 1995).

Successivamente, l'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 ha introdotto nell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333 del 1992, il comma 7-*bis*, secondo cui, in caso di occupazione illegittima dei suoli, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano per la liquidazione del danno i criteri di determinazione dell'indennità prevista per l'espropriazione dei suoli edificatori (semisomma tra valore di mercato e reddito dominicale, decurtata del 40 per cento) con esclusione di tale riduzione e con aumento del 10 per cento.

Questa norma che introduceva un ristoro molto inferiore al valore reale del bene è stata però dichiarata costituzionalmente legittima (Corte cost. n. 148 del 1999), per la temporaneità della disciplina e per esigenze di carattere congiunturali di carattere finanziario.

Successivamente è intervenuta la Corte di Strasburgo che, nell'interpretare l'art. 1 del Protocollo addizionale – secondo cui ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni e nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale – ha ritenuto che la liquidazione del danno per l'occupazione acquisitiva stabilita in misura superiore a quella stabilita per l'indennità di espropriazione, ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa, non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come è garantito dalla norma convenzionale.

A seguito della riproposizione innanzi alla Corte costituzionale, della questione di costituzionalità del richiamato art. 3, comma 65, cit., e dell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, la prima l'ha dichiarato incostituzionale, in quanto prevede un ristoro economico che non corrisponde al valore reale del bene, con ciò ponendosi in contrasto insanabile, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, come interpretato dalla Corte europea, interpretazione non in contrasto con la Costituzione italiana. Infatti “il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette alla pubblica amministrazione di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare l'opera pubblica realizzata, senza che almeno il danno cagionato, corrispondente al valore di mercato del bene, sia integralmente risarcito” (Corte cost. n. 349 del 2007).

