



UGO SALANITRO

Professore ordinario di diritto privato – Università di Catania

TUTELA DELLE COSTE E PLURALITÀ DI VINCOLI: LO SGUARDO DEL CIVILISTA. L'INCIDENZA DEL DIRITTO EUROPEO, DALLA DIRETTIVA A TUTELA DEGLI HABITAT AL PRINCIPIO CEDU SULLA PROPRIETÀ

1. – Per un civilista il tema dei vincoli e delle tutele d'interessi ambientali non può che evocare, in primo luogo, le questioni connesse ai limiti costituzionali al diritto all'iniziativa economica e al diritto di proprietà: questioni che non possono essere affrontate, nell'attuale contesto ordinamentale, limitandosi al raffronto con il dato costituzionale, ma che richiedono – ancor più dopo la riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. – una particolare attenzione alle fonti normative e giurisprudenziali di origine internazionale e comunitaria.

In questa relazione si intende concentrare l'attenzione su alcuni profili specifici, per offrire un contributo di riflessione sul tema oggetto del convegno, finalizzato allo studio degli strumenti normativi a tutela delle coste. Saranno tre in particolare i profili che intendo segnalare: la diversa rilevanza dei vincoli di matrice europea, rispetto a quelli di origine nazionale, sull'esercizio dell'iniziativa economica e della proprietà; la conferma della sostenibilità dei vincoli conformativi e ricognitivi alla proprietà privata anche nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo; il rischio di un indebolimento del principio di appartenenza pubblica del demanio, anche costiero, a causa di un orientamento della stessa Corte europea.

2. – Come ho già osservato in altra occasione¹, i vincoli di origine nazionale (urbanistici, paesistici, culturali, idrogeologici e forestale, parchi e riserve naturali) sono fondamentalmente strutturati secondo la logica tipica dello *zoning*: soltanto all'interno di una determinata area gli interventi che possono mettere a rischio il bene, o se si preferisce l'interesse, tutelato sono vietati, o comunque regolamentati, attraverso la sottoposizione ad una autorizzazione amministrativa.

La logica dello *zoning*, la delimitazione del confine dell'intervento dell'autorità amministrativa, garantisce per taluni versi l'affidamento di imprenditori e proprietari sulla liceità della propria attività: se l'attività si svolge al di fuori dell'area vincolata, non è soggetta a limiti, per cui

¹ Riprendo parte dell'analisi che si trova in SALANITRO, *Tra diritto pubblico e privato: l'estensione della disciplina della responsabilità ambientale al danno al paesaggio*, in D'ADDA, NICOTRA, SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 14 ss.

JUS CIVILE



l'esercente non sopporta il rischio di dovere subire sanzioni nel caso in cui danneggi i valori protetti.

Discorso del tutto diverso si ha con una pluralità di discipline comunitarie, tra le quali quella a tutela di habitat e specie introdotta con le direttive comunitarie: in tal caso la valutazione d'incidenza, per i valori protetti all'interno dei c.d. siti d'interesse comunitario e alle c.d. zone di protezione speciale, è richiesta ogni qualvolta l'attività può comportare effetti negativi sugli habitat o sulle specie, anche nel caso in cui la stessa attività è eseguita al di fuori dei confini dei siti comunitari.

In tal modo è stata introdotta una protezione del valore ambientale da qualsiasi effetto negativo, restando irrilevante se la fonte del potenziale danno derivi da un'attività che si svolga all'interno o all'esterno dell'area protetta: l'obiettivo della delimitazione dei confini non è la regolazione delle attività all'interno dei confini dell'area protetta, ma l'individuazione del luogo in cui ricade il valore protetto da qualsiasi attività, potenzialmente incidente, esercitata anche all'esterno dei confini.

Si tratta di una tecnica normativa molto lontana dal modello vincolistico nazionale e che si presenta perciò in larga misura estranea alla nostra amministrazione, alla nostra giurisprudenza e alla nostra riflessione dottrinale: la cultura giuridica nazionale tende a rifiutare tale concezione, perché essa è profondamente innovativa e conduce a risultati in cui la certezza del diritto appare regressiva rispetto all'esigenza di tutelare adeguatamente il bene protetto.

Ma vi è di più: l'interpretazione più corretta della disciplina sulla responsabilità ambientale impone di considerare danno ambientale, secondo la tesi che appare più accreditata a livello europeo, il pregiudizio significativo di qualsiasi habitat o specie compresi negli elenchi allegati alle direttive europee, a prescindere dalla circostanza che il pregiudizio sia stato causato o meno all'interno di un sito di interesse comunitario o di una zona di protezione speciale. Il danno a un ambiente o a una specie elencata negli allegati alla direttiva costituisce danno ambientale anche se causato al di fuori di un'area d'interesse comunitario: ne discende che l'imprenditore sarà responsabile per i danni causati a beni per i quali non aveva un obbligo specifico di prevenzione, in quanto non era dovuta una previa valutazione di incidenza dell'attività esercitata.

Ovviamente, siffatto orientamento non deve essere letto nel senso che qualsiasi danno a habitat e/o a specie comporti l'applicazione del rimedio riparatorio: resta comunque da verificare se sussistono gli altri presupposti richiesti per l'applicazione della disciplina della responsabilità ambientale e, in particolare, se il danno ambientale sia significativo secondo i parametri comunitari. Si tenga presente, al riguardo, che sulla questione della tutela dell'affidamento imprenditoriale incide anche il criterio d'imputazione della responsabilità, il quale, come è stato ormai chiarito dalla novella della legge comunitaria 2013 che ha adeguato l'ordinamento nazionale a quello comunitario, non è fondato sempre sulla colpa, in quanto, ogni qualvolta il danno è causato da attività potenzialmente pericolose per l'ambiente, ricorre un criterio di responsabilità oggettiva con esimenti.



L'incidenza di queste tecniche rimediali sulla gestione delle attività private può essere perciò particolarmente gravosa, tale da dare un contenuto analitico alla disposizione, accolta tra i principi generali posti in apertura del Codice dell'ambiente, che pone un obbligo generalizzato di rispetto dei principi di prevenzione e riparazione dell'ambiente, al di là della circostanza che non solo l'attività, ma anche l'oggetto di tutela ricada o meno all'interno del regime vincolistico.

3. – Se l'influenza del sistema di regole posto dall'Unione europea sembra risultare, per taluni versi, foriero di una tutela più avanzata dei beni ambientali, rispetto al modello del vincolo accolto dalla tradizione nazionale, sino al punto da porre in crisi le consuete regole di garanzia per gli interessi economici privati, una valutazione di segno diverso sembra derivare dai principi disposti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, da quello che riconosce il valore fondamentale del diritto di proprietà, ai sensi dell'art. 1 del protocollo aggiuntivo alla Convenzione. Principio che pure riconosce i limiti alla proprietà privata posti nell'interesse generale, secondo una formula che potrebbe rivelarsi non lontana da quella che evoca la funzione sociale dell'art. 42 Cost., ma che viene interpretata dalla giurisprudenza di Strasburgo in senso restrittivo, tale da assicurare la preminenza della salvaguardia effettiva del diritto di proprietà quale diritto fondamentale dell'uomo.

Il tema è stato oggetto di ampio dibattito tra i cultori di tutte le scienze giuridiche, pubblicisti e privatisti, con una particolare attenzione ai temi dell'occupazione acquisitiva e della corrispondenza dell'indennizzo al valore di mercato del bene, nonché sui limiti alla legittimità della confisca².

In questa sede, intendo rivolgere l'attenzione ad altri due profili che, pur essendo oggetto di minore attenzione, mi sembrano pertinenti perché strettamente connessi con il problema della tutela delle coste e con gli interessi del civilista.

In primo luogo, intendo segnalare con preoccupazione un orientamento della Corte di Strasburgo a tutela degli interessi di quei soggetti privati che abbiano acquistato in buona fede o abbiano ereditato porzioni di territorio del demanio marittimo per le quali la pubblica amministrazione ha compiuto atti idonei a fare sorgere un affidamento sulla loro acquisizione a soggetti privati³.

La vicenda ha avuto riguardo ai conflitti tra soggetti privati e lo Stato turco per beni su cui era controversa l'usucapione da parte dei privati, non riconoscibile secondo l'ordinamento turco (dove la proprietà pubblica delle coste è sancita direttamente dalla Carta costituzionale), ma ri-

² Si segnala in particolare la raccolta di scritti in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, ESI, Napoli, 2013.

³ Orientamento che non coinvolge il caso in cui il privato, pur consapevole della natura demaniale del bene costiero, lamenta che la pubblica amministrazione abbia proceduto alla revoca della concessione e abbia chiesto la demolizione della costruzione realizzata legittimamente: respinge l'azione del privato la sentenza della *Grand Chambre* del 29 marzo 2010 nel caso *Depalle c. Francia* (n. 34044/2002).



sultante dalla registrazione catastale e da altri atti della stessa pubblica amministrazione che avevano ingenerato l'affidamento in buona fede dei possessori del bene e dei successivi acquirenti.

Il tentativo dello Stato turco di riacquisire i territori demaniali dai possessori privati, pur avendo successo di fronte al giudice nazionale, è stato considerato non conforme alla Convenzione europea in due diverse sentenze della Corte di Strasburgo: sentenze in cui si è considerato l'intervento statale alla stregua di una vera e propria espropriazione, legittima nelle motivazioni, ma condannabile perché avvenuta senza prevedere un giusto indennizzo⁴.

Ci si può chiedere pertanto come si comporterebbe la Corte di Strasburgo in relazione all'ordinamento italiano, che non consente l'usucapione dei beni demaniali, né la decadenza tacita del regime demaniale costiero, a fronte di una qualsiasi delle numerose vicende in cui gli eredi o i successivi acquirenti possono confidare sulle condizioni di apparenza create dalle registrazioni in catasto e/o dagli atti delle amministrazioni pubbliche che hanno autorizzato a realizzare opere incompatibili con lo stesso vincolo demaniale.

⁴ La prima sentenza è stata pronunciata in data 11 ottobre 2005 e divenuta definitiva il 15 febbraio 2006 nel procedimento *N. A. e altri v. Turchia* (n. 37451/1997). La vicenda trae origine dalla scoperta da parte degli uffici del demanio della circostanza che intorno alla fine degli anni cinquanta era stato inserita, forse per errore, nei registri fondiari la notazione che la proprietà di un immobile collocato sulla riva del mare spettava a un privato, A.R., e che nel 1986 gli eredi di A.R. avevano ottenuto dalle autorità competenti l'autorizzazione alla realizzazione di un immobile per uso alberghiero. Nel 1987 gli uffici del demanio, rivoltisi all'autorità giudiziaria, hanno chiesto l'annullamento del titolo di acquisto della proprietà e la demolizione dell'albergo; domande accolte dall'autorità giudiziaria, essendo stata accertata la natura demaniale del fondo e, dopo alterne vicende, confermate dalla Cassazione. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che la misura statale adottata configuri un'espropriazione sostanziale nei confronti di un soggetto che ha legittimo diritto di confidare in buona fede sulla situazione di apparenza che si è venuta a creare; espropriazione considerata pienamente legittima, essendo il terreno destinato dalla legge a proprietà ed uso pubblico, ma in relazione alla quale non sussistono quelle condizioni eccezionali che possono giustificare il mancato indennizzo.

La seconda sentenza è stata emessa il 23 novembre 2013 ed è divenuta definitiva il 14 aprile 2014 nel procedimento *Silahyürekli v. Turchia* (n. 16150/06). La vicenda è molto simile alla prima: la porzione di un territorio di un'isola, in parte ricadente nel demanio costiero, in parte ricadente in un sito naturalistico e archeologico, è acquisita per usucapione da un privato, come accertato da un giudizio nel 1942; un successivo proprietario, che aveva acquistato il bene nel 2002 confidando sulle visure del registro fondiario, chiede di realizzare un'opera edilizia in base ad un progetto già approvato su istanza del precedente proprietario. L'ufficio del demanio agisce per l'annullamento del titolo dell'attuale proprietario, rilevando, tra l'altro, che l'usucapione non costituisce un valido titolo d'acquisto per i terreni demaniali: l'azione è accolta nel giudizio di merito e confermata anche in Cassazione. Anche in questo caso la Corte di Strasburgo giudica illecito l'intervento statale, al termine di un'articolata argomentazione, condotta distintamente sull'annullamento dell'acquisizione del terreno compreso nel demanio e di quello compreso nel sito naturalistico e archeologico: in entrambi i casi, in estrema sintesi, l'acquisto del bene da parte dell'ultimo proprietario era avvenuto in base ad un affidamento meritevole di tutela, indotto da decisioni giudiziali e comportamenti amministrativi coerenti con la cessazione del carattere demaniale del bene, per cui l'intervento statale equivaleva a una espropriazione senza indennizzo.

Per contenziosi estranei al demanio marittimo, i medesimi principi si trovano affermati, nel caso *Böliikbaş e a. c. Turchia* (n. 29799/02), con la decisione del 9 febbraio 2010, divenuta definitiva il 9 maggio 2010, per l'occupazione di un'area del demanio forestale considerata illecita e improduttiva di effetti dall'autorità giudiziaria nazionale, anche in applicazione dell'art. 169 della Costituzione turca; precedenti nei casi analoghi *Köktepe c. Turchia* (n. 35785/03), deciso il 22 luglio 2008 (def. 26 gennaio 2009) e *Turgut e a. c. Turchia* (n. 1411/03), deciso in data 8 luglio 2008 (def. 26 gennaio 2009).



La risposta è puntualmente pervenuta poco dopo la fine del convegno in vista del quale questa relazione è stata redatta. La Corte europea ha condannato lo Stato italiano che aveva ottenuto di fronte ai Giudici nazionali la condanna del privato al rilascio di un bene demaniale marittimo e al pagamento di un'indennità per occupazione senza titolo dello stesso bene⁵: la vicenda riguardava la proprietà di una valle di pesca nella laguna veneta, trasmessa con atti di trasferimento di proprietà *inter vivos* o *mortis causa* da diversi secoli, per la quale l'Agenzia del demanio rivendicava la natura pubblica del bene, essendo bene demaniale non oggetto di acquisizione da parte del privato neanche con l'usucapione.

Secondo la Corte EDU il comportamento dello Stato integra una fattispecie di privazione della proprietà senza indennizzo, ammissibile soltanto in casi particolari, quali una riforma economica o di giustizia sociale: pur non escludendo che nella circostanza possa ricorrere un caso particolare, l'intervento dello Stato è stato considerato sproporzionato, poiché non solo il bene è stato espropriato senza indennizzo, ma è stata chiesta anche un'ingente indennità. La mancanza di proporzionalità del comportamento dello Stato è desunta dalla buona fede dell'occupante e dalla circostanza che il bene espropriato costituisse per lo stesso la principale fonte di reddito.

La decisione della Corte di Strasburgo sembra mettere un freno ai tentativi delle pubbliche amministrazioni di recuperare tardivamente beni goduti dai privati, ancorché in mancanza di un titolo valido di proprietà, favorendo occupazioni abusive del passato, ogni qualvolta gli attuali possessori siano in buona fede: l'idea sottesa all'intervento della Corte è che le situazioni di fatto consolidate vanno rispettate, qualora la pubblica amministrazione non abbia provveduto tempestivamente e coerentemente a ripristinare i valori legali. Invero, la valutazione può essere di segno diverso, se si assume che la Corte abbia condannato lo Stato in quanto, nell'applicazione del diritto nazionale, non ha tenuto conto della tardività e dell'incoerenza dell'intervento pubblico, nonché della rilevanza del bene per il privato in buona fede: per cui si può concludere nel senso che, in questi casi, l'intervento di privazione della proprietà sarebbe stato considerato proporzionato qualora lo Stato avesse rinunciato in tutto o in parte all'indennità di occupazione abusiva e/o avesse riconosciuto un indennizzo pari al valore anche parziale del bene.

4. – In presenza di orientamenti della Corte di Strasburgo che accentuano la tutela della proprietà privata, facendo venire meno tecniche e modelli nazionali di salvaguardia degli interessi collettivi, occorre chiedersi se nel dialogo tra la Corte europea e la Corte costituzionale non possa correre il rischio di essere intaccato anche il principio, già desumibile secondo la nostra Corte costituzionale dall'art. 42, comma 2, Cost., con il quale è riconosciuto il potere della pubblica amministrazione di imporre, senza obbligo d'indennizzo, vincoli conformativi e/o ricognitivi

⁵ È la decisione del 23 settembre 2014, divenuta definitiva il 23 dicembre 2014, sul caso *Valle Piriempè Società agricola s.p.a. c. Italia* (n. 46154/11).

JUS CIVILE



della proprietà privata, a tutela di valori ambientali, paesistici, territoriali o culturali o derivanti dalla istituzione di aree protette.

Trattasi forse della più significativa declinazione del principio della funzione sociale della proprietà, introduttiva di complessi di regole vincolistiche che, nonostante le carenze di gestione, controllo e repressione della nostra pubblica amministrazione, hanno consentito la sostanziale salvaguardia di importantissimi beni ambientali.

L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo è allo stato abbastanza confortante. Tutti i tentativi di sollevare il contrasto tra le iniziative statali di conformazione o di limitazione della proprietà privata a tutela d'interessi generali e i principi di tutela della Convenzione europea sono stati respinti dalla Corte europea: si tratta di una giurisprudenza sostanzialmente univoca, che non sembra possa essere messa in discussione neanche nell'immediato futuro⁶.

Il principio è stato riaffermato per i vincoli (ricognitivi) d'istituzione di aree protette con le quali è venuta meno la facoltà di edificare in terreni già destinati all'urbanizzazione⁷ o sono state ridotte le facoltà di realizzare serre e altre strutture in terreni destinati ad uso agricolo⁸; il principio del riconoscimento del potere di non indennizzare il pregiudizio, causato dai vincoli che sono considerati ricognitivi dalla nostra giurisprudenza, ha trovato peraltro conferma, tra i giudizi in cui era coinvolto lo Stato italiano, in un caso di divieto di edificazione a salvaguardia di beni archeologici⁹.

⁶ In tal senso la già citata sentenza sul caso *Silahyürekli v. Turchia* divenuta definitiva il 14 aprile 2014, dove si nega che il principio da essa affermato possa rilevare nei casi in cui, ai quali si farà riferimento nel testo, in cui lo Stato non ha espropriato il bene, ma ha apposto soltanto dei vincoli, anche molto incisivi, a tutela dei valori generali della collettività.

⁷ Il riferimento è all'ordinanza d'inammissibilità emessa il 12 dicembre 2000 nel procedimento *Bahia Nova s.a. c. Spagna* (n. 50924/99) a fronte del ricorso di una società immobiliare che aveva acquisito dei beni in relazione ai quali era stato approvato un progetto di trasformazioni urbanistiche a fronte della decisione degli organi politici e amministrativi dell'isola di Majorca di vincolare l'area destinandola a sito di interesse ambientale e che lamentava la violazione del diritto di proprietà. Nella suddetta ordinanza la Corte rileva che l'apposizione del vincolo non costituisce un'espropriazione sostanziale né un'espropriazione di fatto, ma solo un limite alla proprietà nell'interesse generale; nel valutare se il divieto di edificazione è una misura proporzionata agli interessi in conflitto va sottolineato che la Corte attribuisce importanza ad una sentenza nazionale che negava il risarcimento per la perdita di valore del bene sostenendo che la società, dopo l'approvazione del progetto, non ha realizzato l'intervento di trasformazione per sua colpa e non può pertanto lamentarsi della perdita economica derivante dal sopravvenuto vincolo.

⁸ Il riferimento è all'ordinanza d'inammissibilità emessa il 5 ottobre 1987 nei procedimenti riuniti *I.F. c. Francia* (n. 10800/84) e *F.D. e Ste. S. c. Francia* (n. 10849/84), sui ricorsi di agricoltori i cui terreni, essendo vincolati a siti di interesse naturalistico, non possono più essere destinati alla realizzazione di serre e altre infrastrutture agricole. Nella suddetta ordinanza la Corte rileva che i proprietari dei terreni agricoli possono continuare a sfruttare l'area in forme tradizionali, così come avevano fatto sino a quel momento, e che il vincolo appare proporzionato alla tutela del bene.

⁹ Si veda l'ordinanza d'inammissibilità emessa il 16 giugno 2007 nel procedimento *Longobardi e altri c. Italia* (n. 7670/03) sull'apposizione di un divieto di edificabilità quale vincolo esterno a un bene archeologico e culturale: in relazione a tale procedimento l'inammissibilità viene dichiarata in quanto il vincolo è considerato proporzionale all'interesse tutelato ed in quanto sino a quel momento i proprietari non si erano avvalsi del diritto di edificare.



Va tuttavia rilevato che anche il vincolo conformativo posto dallo strumento urbanistico del Comune di Roma – con il quale è stata destinata a parco urbano un’area di pregio ambientale già suscettibile di edificazione, ancorché non eliminando del tutto la facoltà di realizzare costruzioni e attività economiche compatibili con i valori tutelati – non è considerato in contrasto con la tutela del diritto di proprietà¹⁰.

Statuizioni che indicano agli enti preposti una chiara strategia di tutela, improntata ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che consente di confidare sulla possibilità di continuare a utilizzare lo strumento del vincolo assoluto di tipo conformativo ogni qualvolta questo risulta essere il mezzo adeguato per la protezione dei valori ambientali.

In questo quadro favorevole, va tuttavia segnalato un aspetto che potrebbe rendere meno efficace lo strumento del vincolo proprio in quelle ipotesi in cui sarebbe maggiormente utile a evitare la distruzione di valori ambientali: nelle ordinanze che ho avuto occasione di esaminare, si nega, infatti, l’ammissibilità del ricorso traendo argomento dalla circostanza che i proprietari sono rimasti inerti, non avendo realizzato gli interventi edilizi che consentiti dalle norme vigenti prima dell’apposizione del vincolo. Non è chiaro pertanto quale potrebbe essere il risultato di un giudizio in cui il vincolo sovraordinato sopravvenga nel momento in cui per quell’area il privato ha già formulato istanza per la realizzazione di un intervento edilizio.

Medesimo caso e medesima argomentazione si trovano nell’ordinanza d’inammissibilità emessa il 26 giugno 2007 nel procedimento *Perrinelli e altri c. Italia* (n. 771820/03).

¹⁰ In tal senso l’ordinanza d’inammissibilità emessa il 13 maggio 2004 nel procedimento *Casa Missionaria per le missioni estere di Steyl c. Italia* (n. 75428/2001) in cui un’area già edificabile e in cui era stata stipulata una convenzione di lottizzazione, successivamente non rinnovata, viene destinata dal nuovo piano regolatore come area a verde privato: la Corte, nel valutare se il vincolo è una misura proporzionata, rileva che non è dimostrato che la nuova destinazione non consenta di utilizzare il bene, quantomeno in linea con il pregresso, e che vi è un concorso di colpa del privato che, pur potendo, non ha sino a quel momento sfruttato il bene nella pienezza delle sue possibilità edificatorie.