



DILETTA BALBINO

Dottoranda – Università degli Studi di Bari Aldo Moro

## PROPRIETÀ PRIVATA E ATTIVITÀ D'IMPRESA FRA DIRITTO EUROPEO E ORDINAMENTO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa: la tutela c.d. “multilivello” del diritto di proprietà. – 2. Il caso. Il complesso *affaire* Punta Perotti. – 3. Il danno emergente all'attività di impresa. – 4. La proprietà privata secondo la Corte EDU. – 5. La prospettiva individualistica. – 6. Il danno all'attività di impresa fra diritto nazionale ed europeo.

1. – L'ormai noto *affaire* Punta Perotti si vede oggi arricchito da una nuova pronuncia che suscita alcune ulteriori considerazioni in ordine al più generale sistema c.d. “multilivello” di protezione del diritto di proprietà<sup>1</sup>.

In tale prospettiva la vicenda si presenta meritevole di attenzione quanto meno per due ordini di ragioni. In primo luogo, in quanto vede la compresenza di un giudizio svolto e ormai concluso in sede sovranazionale rispetto ad uno ancora in corso in sede nazionale. Nonostante, infatti, le domande sollevate dinanzi al giudice interno dalla società attrice presentino profili di specificità, tale situazione definita *latu sensu* di “interferenza-continenza” ha comunque determinato nell'organo giudicante italiano una particolare attenzione nell'analisi e delimitazione di quanto già riconosciuto in sede sovranazionale.

Per altro verso, tale indagine ha accentuato le caratteristiche specifiche del nostro ordinamento interno e di quello sovranazionale in tema di diritto di proprietà inducendo il giudice italiano, attraverso un parziale mutamento rispetto a quanto deciso dal giudice di prime cure, a riconoscere alcune voci di danno emergente – inerenti all'attività di impresa – che non avevano trovato ristoro in sede sovranazionale in quanto definite *estraneae* rispetto allo scenario normativo di riferimento.

Nel caso di specie il diritto di proprietà, dunque, ancora una volta ha rappresentato un banco di prova pri-

---

<sup>1</sup> La Corte di Appello di Bari è stata, infatti, recentemente chiamata a pronunciarsi sul caso con la sentenza n. 1304/2022 del 4 marzo 2022, consultabile in *dirittopratico.it*. Tale decisione rappresenta oggi solo l'ultimo – anche se probabilmente non per molto – tassello di una lunga e nota vicenda giudiziaria che ha interessato delle imprese costruttrici e le Pubbliche Amministrazioni del Comune di Bari oltre che il Ministero della Cultura. Un caso che, come di seguito rappresentato, ha generato particolare clamore tanto nello scenario europeo, quanto in quello nazionale. Sulla nozione di tutela “multilivello”, ad ogni modo, si rimanda fin d'ora a A.V. Ferraro, *La tutela multilivello del diritto di proprietà nel sistema giuridico italo-europeo*, ESI, 2020. Con particolare riguardo al fenomeno della c.d. occupazione acquisitiva, sulla quale si avrà modo di tornare *amplius* nel prosieguo, G. Ramaccioni, *La tutela multilivello del diritto di proprietà. Profili strutturali e funzionali nella vicenda della occupazione acquisitiva*, Giappichelli, 2013; nonché, R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU. Itinerari giurisprudenziali europei. Viaggio fra Carte e Corti alla ricerca di un nuovo statuto proprietario*, Aracne, 2012. Per uno sguardo d'insieme si rimanda ai vari contributi raccolti in *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, (a cura di) A. D'Atena, P. Grossi, Giuffrè, 2004.



vilegiato per misurare l'efficacia di una tutela pluricentrica trovando, come è noto, una propria disciplina oltre che naturalmente all'interno della legislazione nazionale, con le disposizioni del codice civile e della Costituzione, nella Carta europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali.

Questa articolazione non si esaurisce nei diversi testi legislativi, ma vede notoriamente per ciascuno di essi uno specifico organo giudicante e, di sovente, il rapporto tra le differenti Corti che presiedono i diversi ordinamenti giuridici viene descritto in termini di "dialogo"<sup>2</sup>.

Una tutela multilivello che nel panorama nazionale ormai si impone sia in una fase di formulazione legislativa, ove al legislatore viene richiesta la ricerca di soluzioni di compromesso sia, più di frequente, in un momento successivo, in cui è l'interprete che ricerca la regola<sup>3</sup>.

Deve infatti considerarsi che seppur la Corte europea spesso dichiara, in linea di principio, la libertà dello Stato di scegliere i mezzi tramite cui adempiere ai propri obblighi, in concreto, finisce per incidere sostanzialmente nella modifica di dettati normativi, prassi e orientamenti giurisprudenziali<sup>4</sup>.

Uno scenario che ad oggi si vede ulteriormente rinvigorito nell'attuale sistema delle fonti, così come delineatosi successivamente alle storiche "sentenze gemelle" pronunciate dalla Corte Costituzionale con cui si riconosce alla CEDU valore di parametro interposto del giudizio di costituzionalità<sup>5</sup>.

Trova dunque conferma, in una più ampia prospettiva di globalizzazione, una contrazione del ruolo che veniva in origine attribuito agli Stati nazionali a favore di nuovi poteri prevalentemente sovranazionali<sup>6</sup>.

Ma, d'altro canto, era già stato rilevato che "la cittadella del diritto privato è ormai presidiata e sotto il diretto controllo di una molteplicità di fonti di produzione normativa, esterne sovraordinate o anche semplicemente coesistenti o concorrenti, con il quale il codice e i suoi satelliti sono in ogni caso chiamati a fare i conti"<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Per tutti, M. Cartabia, "Taking Dialogue Seriously" *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, New York University School of Law, 2007. Nei termini di una collaborazione "leale" v. P. Perlingieri, *Leale collaborazione tra Corte Costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale*, ESI, 2008.

<sup>3</sup> M. Trimarchi, *La proprietà italo-europea*, in *I nuovi confini del diritto privato europeo. New borders of European private law. Atti del convegno 5-6 giugno 2015*, (a cura di) G. Alpa, Giuffrè, 2016, 59 ss., 63.

<sup>4</sup> Cfr. in questi termini F. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Giuffrè, 2004, spec. 46 ss.

<sup>5</sup> Ci si riferisce naturalmente alle note "sentenze gemelle" n. 348 e 349, entrambe in tema di indennità di esproprio, della Corte Costituzionale del 2007, per le quali si rimanda a S. Bonatti, *La giusta indennità d'esproprio tra Costituzione e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. it. Dir. pub. Com.*, 2008, 5, 1288 ss.; G. Duni, *Indennizzi e risarcimenti da espropriazione. Problemi risolti e questioni in sospeso*, in *Giust. civ.*, 2008, 1, 53 ss.; P. S. Richter, "Postilla a Duni", *Indennizzi e risarcimenti da espropriazione. Problemi risolti e questioni in sospeso*, in *Giust. civ.*, 2008, 1, 63 ss.; S. Mirate, *Indennità di esproprio e risarcimento da occupazione acquisitiva: la Corte Costituzionale inaugura il giudizio di "convenzionalità" ex art. 117 Cost.*, in *Resp. Civ. prev.*, 2008, 1, 65 ss.; M. Cartabia, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.*, 2007, 5, 3564 ss.; A. Guazzarotti, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2007, 5, 3574 ss.; V. Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giur. cost.*, 2007, 5, 3579 ss.; M. Villani, *La funzione sociale della proprietà, così come profilata dalla Corte di Strasburgo, assurge a parametro di costituzionalità*, in *Giust. civ.*, 2009, 2511 ss. Sui dibattiti inerenti alla concezione monistica e l'alternativa concezione pluralistica, prima di tali pronunce, v. ex multis L. Mengoni, *Note sul rapporto tra fonti di diritto comunitario e fonti di diritto interno degli Stati membri*, in *Diritto privato europeo e categorie civilistiche*, (a cura di) N. Lipari, ESI, 1988, 23 ss. La Corte Costituzionale, come è noto, è successivamente nuovamente intervenuta sul tema. Per una ricognizione della situazione attuale F. Giuffrè, *Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in *Federalismi*, 2016.

<sup>6</sup> Un processo di riassetto frutto di un più ampio fenomeno di globalizzazione che ha finito per vedere sovrapposta al diritto dei singoli Stati una nuova *lex mercatoria* cui le supreme Corti nazionali tendono a riconoscere natura di ordinamento giuridico originario. Per tali considerazioni v., *amplius*, F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, 2005.

<sup>7</sup> V. Scalisi, *Complessità e sistema delle fonti di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, I, 147 ss., 162. V. altresì P. Grossi, *Il diritto civile tra le rigidità di ieri e le mobilità di oggi*, in *Scienza giuridica privatistica e fonti del diritto. Quaderni del diritto privato*, (a cura di) M. Lobbuono, Cacucci, 2009, 29 ss.



Il caso, come si cercherà di evidenziare, si inserisce in questo peculiare contesto e, data la sua complessità, verrà esaminato avendo riguardo dapprima alle vicende che lo hanno caratterizzato e quindi alle decisioni assunte dalla Corte EDU.

Successivamente sarà possibile approfondire la decisione della Corte di Appello di Bari, attraverso un confronto tra la disciplina della proprietà privata nella CEDU e il regime dominicale interno, ulteriormente arricchito dai riferimenti alla Carta fondamentale dei diritti dell'uomo.

2. – Il caso, come è ormai noto, trae origine da una complessa lottizzazione successivamente reputata abusiva rispetto alla quale, tuttavia, i proprietari dei suoli e delle costruzioni non erano stati ritenuti penalmente responsabili dalla Cassazione Penale “perché il fatto non costituisce reato”<sup>8</sup>.

Per gli imputati si riconosceva l'errore “*inevitabile e scusabile*” nell'interpretazione delle disposizioni regionali “*oscuire e mal formulate*”, che interferivano con la legge nazionale.

Ciononostante, con la medesima sentenza, la Corte penale, aderendo all'interpretazione giurisprudenziale secondo cui la sanzione contemplata nell'art. 19 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 avesse natura amministrativa e fosse quindi irrogabile anche in mancanza dell'accertamento della responsabilità penale dell'imputato, disponeva la confisca di tutti i beni e la loro acquisizione al patrimonio del Comune.

Il Comune procedeva così dapprima all'acquisizione dei terreni e degli immobili e, successivamente, nel 2006, alla loro demolizione.

La società costruttrice adiva allora, in un primo momento, il Tribunale civile di Bari richiedendo l'accertamento della concorrente responsabilità –extracontrattuale, ovvero, subordinatamente ed alternativamente, contrattuale o precontrattuale– delle pubbliche amministrazioni per aver colposamente ingenerato, mediante rilascio di informazioni e attestazioni erranee, un incolpevole affidamento prima in ordine alla libera edificabilità dell'area e poi in ordine alla regolarità della lottizzazione, contestando tutte le conseguenze dannose, patrimoniali e non patrimoniali, che l'avvenuto accertamento dell'illegittimità della lottizzazione medesima aveva poi comportato.

Per altro verso, le imprese lottizzanti instauravano un ulteriore e diverso giudizio innanzi alla Corte di Strasburgo, per far valere l'illegittimità della confisca in quanto posta in essere in violazione dell'art. 7 della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 e, quindi, per chiedere la *restitutio in integrum* e il risarcimento di tutti i danni ascrivibili al comportamento posto in essere dalla Repubblica Italiana.

È, dunque, necessario considerare le differenti situazioni giuridiche poste a fondamento dei due diversi giudizi.

Da un lato, la confisca all'origine del contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo, vale a dire la misura ritenuta illegittima e arbitraria con la quale lo Stato italiano, tramite la magistratura penale, aveva privato le imprese di costruzione della titolarità dei beni, più nel dettaglio dei suoli e delle costruzioni ivi realizzate.

Per altro verso, la falsa rappresentazione della realtà all'origine del diverso e ulteriore giudizio nazionale, imputata dalla società attrice alle amministrazioni convenute per i comportamenti ritenuti negligenti tenuti già prima degli atti e dei provvedimenti emessi nel corso del procedimento lottizzatorio. Davanti al giudice

---

<sup>8</sup> Cfr. Cass. pen., 29 gennaio 2001, n. 11716. È possibile prendere visione della sentenza appena richiamata in *Giur. It.*, 2001, 1919, con nota di Barbiera. I Giudici della Terza sezione penale, più precisamente, ritenevano non potersi addebitare agli imputati la mancata rilevazione della illegittimità dei Piani di lottizzazione in quanto conseguenza dell'errata zonizzazione del territorio operata dalle Amministrazioni Pubbliche nel generale Piano regolatore nonché nei relativi Piani di Attuazione.



italiano, in particolare, veniva contestata la condotta delle pubbliche amministrazioni che aveva portato al rilascio di autorizzazioni in ordine alla libera edificabilità dell'area successivamente ritenute difformi rispetto ai precetti normativi di riferimento<sup>9</sup>.

Il quadro appena delineato rende, pertanto, fin da subito evidente la complessità del caso che ci occupa che vede, come accennato in premessa, la compresenza di un procedimento ancora in corso in sede nazionale e di un altro svolto e ormai concluso in sede sovranazionale<sup>10</sup>.

Deve infatti considerarsi che a seguito delle domande formulate innanzi alla Corte di Strasburgo, sono intervenute diverse sentenze della Corte EDU contro lo Stato italiano<sup>11</sup>.

**3. –** La vicenda appena ricostruita, oltre che per le questioni già ampiamente dibattute in passato, offre oggi ulteriori e molteplici spunti di analisi<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Volendo richiamare la sintesi operata dalla Corte di Appello di Bari con la sentenza n. 1304/2022, p. 115 e ss., questa definisce l'azione proposta dinanzi alla Corte di Strasburgo finalizzata al riconoscimento dell'incompatibilità della confisca (disposta con sentenza n. 256 in data 29/01/2001-26/03/2001 della sezione 3<sup>a</sup> penale della Corte di cassazione) con la Convenzione ed i suoi protocolli (e precisamente con l'art. 7 della Convenzione E.D.U. e l'art. 1 del Protocollo 1) nonché all'ottenimento dallo Stato italiano di un indennizzo (ex art. 41 della Convenzione E.D.U.) che riparasce i danni provocati dalla predetta misura per tutto il relativo periodo. Diversamente dall'azione proposta dinanzi al Tribunale di Bari (successivamente all'esame della Corte) finalizzata al riconoscimento della concorrente responsabilità extracontrattuale (ovvero – subordinatamente ed alternativamente – contrattuale) delle PP.AA. convenute (Ministero per i Beni e le Attività Culturali, REGIONE e COMUNE) per avere posto in essere comportamenti in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali doveva ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa (costituenti limiti esterni alla discrezionalità amministrativa suscettibili di valutazione da parte del Giudice ordinario), concretamente consistiti nell'aver colposamente ingenerato, mediante rilascio di informazioni ed attestazioni erronee (come accertato dal Giudice penale con sentenza irrevocabile), un incolpevole affidamento degli attori (tra cui SUDFONDI S.r.l. in liquidazione) in ordine all'edificabilità dei suoli ed alla liceità del Piano di lottizzazione, così inducendo gli attori (tra cui SUDFONDI S.r.l. in liquidazione) a procedere ad una costosa iniziativa imprenditoriale in apparenza pienamente lecita (in quanto posta in essere sulla base dell'esercizio, presuntivamente legittimo, della funzione amministrativa) ma della quale sarebbe poi stata accertata (in sede penale) l'oggettiva illiceità: comportamenti, dunque, civilmente illeciti (primariamente ai sensi dell'art. 2043 c.c., in cui era cristallizzata la norma primaria del *neminem laedere*, ma secondariamente anche ai sensi dell'art. 1218 c.c., per "*contatto sociale qualificato*" ingenerato dall'avvio del procedimento che aveva condotto al rilascio delle concessioni illegittime) che avevano cagionato all'attività imprenditoriale degli attori (tra cui SUDFONDI S.r.l. in liquidazione) danni patrimoniali (in termini di danno emergente e di lucro cessante) e non patrimoniali.

<sup>10</sup> Circostanza che, come accennato, ha determinato più di una preoccupazione nel giudice italiano, peraltro resa ancora più gravosa dal *dictum* della Corte di Strasburgo secondo cui i giudizi nazionali, nella valutazione della causa, avrebbero dovuto tenere inevitabilmente conto dell'importo concesso dalla Corte.

<sup>11</sup> Le più rilevanti delle quali, ai fini del giudizio svoltosi in sede nazionale, sono quelle pronunciate il 20 gennaio 2009 e il 10 maggio 2012 (per ulteriori riferimenti v. nt. 16 e 19). Su tali sentenze sarà infatti necessario soffermarsi ulteriormente nel prosieguo, ma, ad ogni modo, può anticiparsi fin d'ora, in estrema sintesi, che con la sentenza del 20 gennaio 2009 (c.d. "sentenza sul merito"), pronunciata come accennato dopo l'instaurazione del giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale di Bari, la Corte di Strasburgo: *i*) dichiarava la violazione dell'art. 7 della Convenzione; *ii*) dichiarava la violazione dell'art. 1 del Protocollo n.1; *iii*) accertava e liquidava, limitatamente al danno non patrimoniale, una somma che lo Stato convenuto doveva versare a ciascuna delle tre ricorrenti; *iv*) dichiarava infine che la questione dell'art. 41 della Convenzione non era ancora matura per quanto riguardava il danno materiale e di conseguenza si riservava su tale profilo. Con la successiva sentenza del 10 maggio 2012, anch'essa pronunciata durante la pendenza del giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale di Bari, la Corte di Strasburgo, tra l'altro: *i*) dichiarava l'astensione dello Stato convenuto dal chiedere alle ricorrenti il rimborso delle spese di demolizione dei fabbricati confiscati e delle spese di riqualificazione; *ii*) liquidava le somme che lo Stato convenuto doveva, entro tre mesi, versare alle ricorrenti a titolo di risarcimento del danno materiale dalle stesse subito.

<sup>12</sup> Il Caso Sudfondi si inserisce, infatti, a pieno titolo tra le numerosissime pronunce di condanna –oltre duecento– ricevute dall'Italia dalla Corte di Strasburgo a seguito dei due notissimi casi *Carbonara e Ventura c/ Italia* e *Belvedere Alberghiera Srl c/ Italia* a proposito dell'istituto di creazione pretoria, noto come occupazione acquisitiva, da intendersi quale era ormai l'usuale modalità



In particolare, in questa sede, ci si soffermerà sulla decisione della Corte di Appello di Bari, parzialmente differente rispetto a quanto definito dal giudice di prime cure, sulla domanda della società attrice di risarcimento del danno patrimoniale emergente subito a causa degli investimenti effettuati e dei debiti accumulati per la programmazione, presentazione, progettazione ed esecuzione parziale dell'intervento edilizio di cui al Piano di Lottizzazione poi rilevatosi abusivo.

Il giudice di prime cure rigettava la domanda sulla base di un complesso *iter* argomentativo basato essenzialmente sulla valutazione della portata delle decisioni della Corte EDU<sup>13</sup>.

Il Tribunale, più precisamente, rilevava preliminarmente l'insussistenza di una completa identità tra il giudizio sovranazionale ed il giudizio nazionale riconoscendo che le ricorrenti nel primo avevano individuato la ragione della domanda nell'arbitrarietà della confisca subita, mentre nel secondo la società costruttrice aveva fatto valere, quale *causa petendi* dell'azione, come accennato, la diversa responsabilità delle pubbliche amministrazioni per l'aver colposamente ingenerato, mediante il rilascio di informazioni ed attestazioni erronee, un incolpevole affidamento.

Nonostante tali presupposti, secondo il giudice di primo grado pur potendosi convenire sul fatto che “tra il giudizio instaurato in sede europea e quello risarcitorio successivamente incardinato dinanzi all'adito Tribunale, non vi fosse – sulla scorta di allegazioni assertive degli attori – completa identità in ordine a tutti gli elementi costitutivi dell'azione (con le relative implicazioni in tema di giudicato, secondo le regole processuali vigenti nell'ordinamento interno)”, tuttavia, anche in presenza di una diversa “*causa petendi*”, si imponeva un confronto tra le componenti del danno che la Corte EDU aveva valutato e riconosciuto e quelle di cui si richiedeva il ristoro al Tribunale, avendo il giudice europeo espressamente e programmaticamente inteso evitare la duplicazione del risarcimento<sup>14</sup>.

---

di acquisto della proprietà da parte della p.a. mediante occupazione, cominciata o protratta, nonostante la mancanza di un titolo giustificativo. Il fenomeno è altresì noto come “occupazione appropriativa”, “occupazione espropriativa”, “espropriativa di fatto”, “espropriazione sostanziale”, “occupazione *sine titulo*” o, altresì, “accessione invertita”. Dalla nota sentenza della Cassazione a S.U. del 1983 tale prassi, infatti, aveva preso piede in Italia – sotto la originaria denominazione di “accessione invertita” – e rappresentava sostanzialmente una modalità di estinzione del diritto di proprietà del privato a seguito della realizzazione sul terreno del medesimo di un'opera pubblica senza che la p.a. avesse preventivamente proceduto alla sua espropriazione. In seguito alla radicale ed irreversibile trasformazione del bene si produceva l'acquisto della proprietà dell'ente pubblico. Fino alla fine degli anni '90 del secolo scorso tale prassi non era stata giudicata con sfavore dalla giurisprudenza di Strasburgo, ma dal 2000 venne mutato l'orientamento. Con i due casi sopra menzionati la CEDU ha condannato l'Italia al risarcimento del danno per l'illegittimità dell'istituto. Attraverso un approccio ermeneutico esteso dell'art. 1 del Prot. add. la Corte ha espresso una valutazione di assoluto sfavore. Orientamento che verrà ulteriormente ribadito con le numerosissime sentenze successive che seguiranno e che assurgerà a nuovo paradigma di riferimento. Si rimanda per una dettagliata analisi dell'evoluzione e dei contrasti giurisprudenziali nazionali e sovranazionali in materia all'analitico studio condotto da G. Ramaccioni, *La tutela multilivello del diritto di proprietà*, cit., *passim*; nonché, R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU*, cit., *passim*.

<sup>13</sup> La decisione del Tribunale di Bari del 2 ottobre 2014 è disponibile in *Foro it.*, 2015, 4, I, 1416 con nota di P. Santoro. È opportuno precisare che le domande di risarcimento formulate dalla società attrice davanti al giudice nazionale furono molteplici e attenevano non solo (a) al danno emergente causato all'attività di impresa, ma anche (b) al controvalore attuale dei suoli di cui aveva perduto la proprietà e il possesso a seguito della confisca; (c) al lucro cessante subito a causa, per un verso, della mancata realizzazione dell'intervento edilizio, per altro verso, della privazione del diritto di investire in altra iniziativa imprenditoriale o finanziaria; (d) al danno non patrimoniale subito per la gravissima lesione all'immagine e alla reputazione, e, in via sussidiaria e subordinata, (e) all'ingiustificato arricchimento del Comune in relazione al controvalore attuale dei suoli di cui era stata perduta la proprietà sempre a seguito della confisca. Il giudice di prime cure respinse complessivamente le domande sollevate da Sudfondi. La Corte di Appello di Bari ha modificato quanto definito dal Tribunale limitatamente alla domanda di risarcimento del danno emergente, ogni altra richiesta rigettata. Non sarà possibile naturalmente in questa sede soffermarsi sulle diverse e ulteriori domande formulate dalla società attrice, dovendosi quindi limitare l'indagine al mutamento giurisprudenziale avvenuto in secondo grado esclusivamente sulla domanda di risarcimento inerente, come accennato, il solo danno emergente.

<sup>14</sup> Cfr. p. 33 e ss. Trib. Bari, 2 ottobre 2014.



Pertanto, il Tribunale proseguiva tramite un controllo delle singole voci di danno accertate nel giudizio sovranazionale. All'esito di tale indagine, respingeva la domanda formulata dalla società attrice sulla base di un duplice ordine di ragioni. Riteneva che questa includesse, per un verso, voci di danno ricadenti tutte nel perimetro della domanda di risarcimento dei danni patrimoniali emergenti richiesti e ottenuti innanzi alla Corte EDU, dovendosi dunque ritenere *“l'ambito cognitorio del giudice sovranazionale (...) coincidere con le pretese dedotte con la domanda risarcitoria”*; per altro verso, voci di danno – *“quali, tra le altre, gli oneri finanziari e le spese notarili”* – già respinte dalla Corte sovranazionale in quanto ritenute dipendenti dal tipo di attività svolta dalle società ricorrenti e quindi connesse ad un più generale rischio intrinseco dell'attività di impresa.

Con riferimento a tale secondo profilo, il giudice nazionale, rilevava la conseguente impossibilità di rimettere in discussione ed ipoteticamente avversare la conclusione della Corte EDU, e ciò non perché su tale specifico punto si fosse *stricto sensu* formato un giudicato preclusivo dell'esame della medesima questione a livello interno, bensì perché una differente interpretazione e conclusione del giudice italiano avrebbe innescato un conflitto fra la decisione sovranazionale (alla quale l'art. 46 della CEDU attribuiva forza vincolante) e la decisione nazionale, la quale avrebbe finito con lo svuotare sostanzialmente il *dictum* del Giudice sovraordinato, che aveva espressamente escluso che gli oneri finanziari e le spese notarili fossero causalmente ricollegabili ad un atto illecito imputabile alle Autorità.

La Corte di Appello di Bari riteneva “condivisibili solo in parte” le argomentazioni del giudice di prime cure.

La Corte considerava indubbiamente corretto e, dunque, condivisibile l'affermazione del Tribunale secondo cui tra il giudizio sovranazionale e il successivo giudizio nazionale non vi fosse identità in ordine a tutti gli elementi costitutivi dell'azione. Da tale non completa identità non si poteva tuttavia far automaticamente discendere l'irrelevanza di quanto liquidato a titolo d'indennizzo in sede sovranazionale rispetto a quanto richiesto a titolo di risarcimento in sede nazionale, il che determinava un'analisi delle singole voci di danno già riconosciute. A tal fine veniva accolta la domanda della società di ammissione all'espletamento di una consulenza tecnica. Alla luce delle indagini tecniche espletate nel giudizio di secondo grado, veniva così evidenziato che non tutte le voci del danno patrimoniale emergente erano state effettivamente ‘coperte’ dall'equo indennizzo nel giudizio sovranazionale in favore della società ricorrente. Più precisamente, per il giudice di secondo grado la Corte EDU aveva ‘respinto’ le richieste di risarcimento dei danni causati all'attività di impresa non perché ne avesse accertato l'inesistenza o, più in generale, l'infondatezza, come asserito dal giudice di prime cure, ma più correttamente perché le richieste fatte valere, in quanto riconducibili ad interessi giuridici estranei al campo di applicazione della Convenzione, non rientravano nelle sue prerogative giurisdizionali e, dunque, non potevano essere deliberate nel giudizio sovranazionale.

Veniva così sostanzialmente a fondarsi l'idea di una voce di danno emergente, causato all'attività di impresa, non solo non liquidata in sede sovranazionale, ma più in generale non rientrante nelle prerogative giurisdizionali della Corte EDU in quanto *estranea* al suo campo di applicazione.

**4. –** Il fulcro della motivazione sviluppata dalla Corte di Appello, se pur in termini estremamente sintetici, si incentra dunque sull'effettiva portata della disciplina contenuta nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo –in relazione naturalmente alle violazioni contestate– e, di riflesso, sull'effettivo rilievo che poteva essere riconosciuto al potere decisorio della Corte EDU, rispetto alla richiesta di risarcimento dei danni all'attività di impresa formulata dalla società in sede nazionale.



Solo, dunque, attraverso un'analisi a ritroso delle violazioni contestate dalla società ricorrente innanzi alla Corte di Strasburgo, e le motivazioni dalla stessa adottate a fondamento delle proprie decisioni nel caso in esame, è possibile effettivamente comprendere la portata del *decisum* della Corte nazionale.

Come accennato, la società costruttrice nel 2001 presentò ricorso, con le altre imprese lottizzanti contro la Repubblica italiana, innanzi alla Corte EDU contestando l'incompatibilità della confisca subita con l'articolo 7 e l'art. 1 del Protocollo n.1.

Veniva, dunque, lamentata la violazione dell'art. 7, avente ad oggetto il principio di legalità secondo cui *nullum crimen, nulla poena sine lege*, nonché dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione a tutela del diritto al rispetto dei "beni"<sup>15</sup>.

La Corte EDU accolse le doglianze formulate dalle ricorrenti trattando la questione sotto i due diversi accennati profili<sup>16</sup>.

Nel 2009, infatti, concludeva per l'arbitrarietà della confisca irrogata nonostante la sentenza di assoluzione, motivata, nella fattispecie, dall'inevitabilità e scusabilità dell'errore commesso dalle ricorrenti nell'interpretazione della legge. Il reato contestato di lottizzazione abusiva traeva origine dalla violazione di fonti legislative e amministrative che non corrispondevano ai criteri di chiarezza, accessibilità e prevedibilità e tale condizione rendeva "impossibile" prevedere l'irrogazione di una sanzione. Alla luce di tali presupposti veniva quindi negato il riconoscimento di una base legale della sanzione ai sensi dell'art. 7 della Convenzione nonché affermata l'arbitrarietà anche ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n.1.

Come, infatti, sistematicamente ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, l'art. 1 racchiuderebbe tre norme distinte: «la prima, che si esprime nella prima frase del primo comma e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, contenuta nella seconda frase dello stesso comma, riguarda la privazione della proprietà e la sottopone ad alcune condizioni; per quanto riguarda la terza, contenuta nel secondo comma, essa riconosce agli Stati il potere, tra l'altro, di regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Non si tratta per questo di norme prive di rapporto tra esse. La seconda e la terza riguardano degli esempi particolari di violazioni del diritto di proprietà; pertanto, esse devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima»<sup>17</sup>.

In via generale veniva, dunque, considerata anche in sede sovranazionale legittima l'ingerenza della pubblica autorità nel godimento del diritto al rispetto dei beni, non dovendosi considerare l'ablazione della proprietà privata in assoluto esclusa, ma occorreva che questa si realizzasse secondo condizioni previste dalla legge dei singoli Stati e dai principi internazionalmente riconosciuti.

Accertata, dunque, la violazione del principio di legalità, la Corte comunque procedeva all'esame del mo-

---

<sup>15</sup> Come è noto, sarà proprio rispetto alla definizione di "bene" che si misurerà particolarmente l'attività interpretativa della Corte. Volendo, al momento, limitare il riferimento di tale evoluzione alla nozione di proprietà deve considerarsi che il testo dell'articolo non ne contiene alcun riferimento letterale, omettendo peraltro volutamente un qualsiasi riferimento effettivo alla stessa. Ma a partire dalla nota sentenza *Marckx c/ Belgio*, § 63, la Corte ha affermato che: "riconoscendo a ciascuno il diritto al rispetto dei propri beni, l'articolo 1 garantisce in sostanza il diritto di proprietà". Da tale pronuncia, nella generica nozione di bene, viene dunque ricompresa a pieno regime nel suo ambito applicativo la definizione di proprietà vera e propria.

<sup>16</sup> La sentenza della Corte europea è naturalmente consultabile nella Banca dati presente nel sito del Ministero della Giustizia al seguente link: Ministero della giustizia | Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Per ulteriori approfondimenti, v. le note di M. Robles, *La nuova proprietà: ovvero il "governo dei diritti" nel "dialogo" tra Corti*, in *Giur. it.*, 2009, 2398 ss.; G. Ramaccioni, "Ecomostro" e diritti umani, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009, 501 ss.

<sup>17</sup> Cfr., tra le altre, la sentenza *James e altri c/ Regno Unito*, § 37, che riprende in parte l'analisi condotta dalla Corte nella sentenza *Sporrong e Lönroth c/ Svezia*; cfr. anche *Iatridis c/ Grecia*, n. 31107/96, § 55. Più di recente, *Immobiliare Saffi c/ Italia*, § 44; *Broniowski c/ Polonia*, § 134; e *Vistiņš e Perepjolkins c/ Lettonia*, § 93.



tivo di ricorso relativo all'art. 1 *ad abundantiam* anche sotto il profilo della “proporzionalità”<sup>18</sup>. Al riguardo veniva rilevato che, anche qualora la sanzione non fosse stata in contrasto con il principio di legalità, comunque sarebbe stata censurabile sotto l'ulteriore e diverso profilo della proporzionalità. In particolare, veniva meno, nel caso in esame, una valutazione positiva in ordine al giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità perseguite e gli imperativi della salvaguardia dei *diritti fondamentali* dell'individuo.

Tenuto infatti conto che doveva comunque esserci un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, veniva in definitiva accertata l'ulteriore rottura del giusto equilibrio e la violazione anche in tal senso dell'articolo 1 Protocollo n.1.

Tralasciando in questa sede i molteplici profili di collegamento con la giurisprudenza della Corte in materia di occupazione acquisitiva, ciò che rileva ai fini della nostra indagine sono gli interessi che per la Corte di Appello di Bari la Corte EDU ha potuto tutelare attraverso l'applicazione dell'art. 1, Prot. 1, della Convenzione.

La Corte europea ha inteso garantire la proprietà dei beni alla stregua di un diritto fondamentale e di tanto si troverebbe ulteriore conferma nelle motivazioni adottate successivamente in sede di quantificazione delle somme dovute dallo Stato italiano a titolo di risarcimento del danno materiale<sup>19</sup>.

Veniva infatti espressamente stabilito un indennizzo che potesse dare “l'idea di una cancellazione totale delle conseguenze della misura controversa”.

La Corte, più precisamente, provvedeva a quantificare il risarcimento del danno in favore delle società ricorrenti sulla base delle seguenti “voci”: (i) i costi sostenuti per la costruzione dei fabbricati, così come riportati nelle perizie depositate dalle stesse ricorrenti; (ii) il danno derivante dall'indisponibilità dei terreni a partire dal momento della loro confisca, quantificato in una “somma corrispondente all'interesse legale per l'intero periodo applicato sul controvalore dei terreni” (individuato sempre sulla base delle perizie), tenendo quindi conto della loro edificabilità; (iii) il danno derivante dall'indisponibilità assoluta dei terreni nel periodo che va dalla confisca alla restituzione, somma da calcolarsi secondo il procedimento enunciato nel paragrafo 57; (iv) l'indisponibilità relativa dei terreni in questione vista l'esistenza del parco pubblico<sup>20</sup>.

Dal campo di applicazione *statico* dell'art. 1, identificato con il riconoscimento e la garanzia, per un verso, della titolarità del diritto di proprietà e, per altro verso, del godimento dei beni che ne costituiscono l'oggetto, ne discendeva, dunque, una “limitata” quantificazione del risarcimento del danno subito nei riduttivi termini di illegittima sottrazione e mancato godimento.

<sup>18</sup> § 138, ove la Corte precisa che “*tenuto conto della gravità dei fatti denunciati nella presente causa, la Corte ritiene opportuno fare alcune considerazioni sull'equilibrio che deve regnare tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, tenuto presente che ci deve essere un rapporto ragionevole di proporzionalità*”. Difatti per essere compatibile con la norma generale contenuta nella prima frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, un'ingerenza nel diritto al rispetto dei “beni”, oltre a essere prescritta dalla legge e dover essere di pubblica utilità, deve pervenire a un “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e i requisiti della protezione dei diritti fondamentali della persona, cfr. nei medesimi termini *Beyeler c/ Italia*, § 107; *Ališić e altri c/ Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia, Slovenia ed Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, § 108.

<sup>19</sup> Come precisato, la Corte di Strasburgo con la sentenza del 2009 si riservò in ordine alla quantificazione del risarcimento del danno materiale, limitando la liquidazione in quella sede al solo danno non patrimoniale subito dalle Società ricorrenti. Solo nel 2012, scioglierà la riserva, liquidando anche il danno materiale in favore delle imprese costruttrici. Per la sentenza, v. seguente link: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2%282012%29&facetNode\\_2=1\\_2%28201205%29&contentId=SDU753755&previousPage=mg\\_1\\_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282012%29&facetNode_2=1_2%28201205%29&contentId=SDU753755&previousPage=mg_1_20), in particolare da § 50 ss.

<sup>20</sup> Da § 56 e seguenti, causa *Sudfondi Srl e altri c/ Italia*, 10 maggio 2012.



5. – Le sentenze della Corte EDU, intervenute nel caso che ci occupa, ci restituiscono un modello di diritto dominicale che finisce per evocare le divergenze, oggetto di approfondimento in dottrina, tra il nostro ordinamento interno e quello sovranazionale.

Proprio il riconoscimento di tali difformità ha indotto il giudice nazionale, in secondo grado, a riconoscere l'esistenza di una voce di danno emergente, quello all'attività di impresa, che diversamente non sembra aver trovato ristoro in sede sovranazionale in quanto considerato *estraneo* all'ambito di applicazione della Convenzione.

Al fine di comprendere il *decisum* del giudice nazionale è necessario formulare alcune ulteriori considerazioni preliminari.

In primo luogo, è opportuno evidenziare l'ambito in cui si inserisce il diritto di proprietà all'interno della CEDU. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo si caratterizza tradizionalmente per l'unilateralità dell'approccio accolto, in quanto sono trattati in chiave individualistica i diritti civili e politici a discapito dei diritti economici, sociali e culturali, sostanzialmente trascurati<sup>21</sup>. Come è noto, il diritto di proprietà ha trovato ingresso nella Convenzione europea solo in un momento successivo mediante il Protocollo addizionale del 1952, il che già da sé evidenziava le scelte “tormentate” di fondo alla base della Carta<sup>22</sup>.

La significativa collocazione del diritto dominicale nella Convenzione sembrava attribuire nuovamente cittadinanza in ambito sovranazionale a quel modello giusnaturalistico abbandonato dalle Carte costituzionali comprimibile nel binomio “libertà-proprietà”, ormai ampiamente superato nelle tradizioni nazionalistiche<sup>23</sup>.

La tesi dell'inquadramento del diritto di proprietà privata tra i diritti civili è, infatti, del tutto estranea anche alla nostra Costituzione nella quale all'art. 42 il diritto dominicale non solo trova, come è noto, una propria collocazione sistematica nell'ambito dei “rapporti economici”, ma oltretutto si vede ulteriormente limitato in una prospettiva di solidarietà attraverso il paradigma della ‘funzione sociale’<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Sulla Cedu la letteratura è naturalmente vastissima. Ci si limita dunque, per quanto riguarda principalmente il diritto di proprietà, a rimandare a: L. Condorelli, *La proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1970, 175 ss.; M.L. Padelletti, *Art. 1, Protezione della proprietà*, in *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, CEDAM, 2001, p. 802 ss.; Gerin (a cura di), *Il diritto di proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, 1989; Starace, *La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella costituzione italiana*, in *Riv. int. d. uomo*, 1989, 256 ss.; M.L. Padelletti, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, 2003; M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, 190 ss.; T. Dalla Massara, *Antichi modelli e nuove prospettive del diritto dominicale in Europa*, in *Contr. impr. Europa*, 2010, 2, 724 ss.; S. Praduroux, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo: riflessioni intorno al dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti italiane in materia di tutela dei beni*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, 5, 1388 ss.

<sup>22</sup> In questi termini, L. Condorelli, *La proprietà nella Convenzione*, cit., 175 ss. Per una più puntuale analisi dei lavori preparatori v. S. Bariatti, *Genesi e interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei lavori preparatori*, in *Riv. int. dei d. dell'uomo*, 1989, 215 ss.; nonché, N. Colancino, *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Nuova Cultura, 2007, 80 ss.

<sup>23</sup> Così T. Dalla Massara, *Antichi modelli e nuove prospettive*, cit., spec. 734,735; F. Manganaro, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Dir. amm.*, 2008, 2, 379 ss., 390, il quale evidenzia che “se un'indicazione può trarsi dai lavori preparatori è che la tutela del diritto di proprietà viene inserita nella Convenzione al limitato scopo di garantire il proprietario privato dall'arbitraria confisca di un bene”. Ad ogni modo, si rimanda a F.D. Busnelli, che colloca il tema del diritto di proprietà all'interno di una più ampia disamina sull'“incrocio dei venti” che attualmente caratterizza il sistema giuridico europeo: “il vento squassante dell'individualismo” e “il vento impetuoso del liberismo”, *La faticosa evoluzione dei principi europei tra scienza e giurisprudenza nell'incessante dialogo con i diritti nazionali*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 3, 287 ss.

<sup>24</sup> Sulla configurazione del diritto di proprietà a seguito della Costituzione, la bibliografia è vastissima. Ci si limita ad alcuni rinvi: S. Rodotà, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1960, 1252 ss.; Id. *Il terribile diritto*, II ed., il Mulino, 1990; A.M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1972, 470 ss.; U. Natoli, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, II ed., Giuffrè, 1976; F. Santoro Passarelli, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1972, 953 ss.; P.



Il punto di osservazione che viene accolto nella Convenzione sembra essere invece quello principalmente garantista, a tutela delle prerogative del singolo da interferenze esterne, provenienti indifferentemente dallo Stato o dai privati<sup>25</sup>.

In tale prospettiva, dunque, tende a riemergere la configurazione teorica della proprietà in senso negativo quale semplice diritto di escludere gli altri dal rapporto con la cosa: un diritto assoluto caratterizzato dall'esclusione di terzi.

È vero, altresì, che l'interpretazione della disposizione posta in essere negli anni dalla Corte EDU ha finito per determinare una "dilatazione" del suo campo di applicazione, saldamente collocato comunque nell'alveo del diritto al godimento dei propri beni. In particolare, la Corte Europea, superando una concezione strettamente collegata al profilo della materialità, ha inteso applicare la nozione di bene a ogni utilità economicamente valutabile, in alcuni casi anche a situazioni di mero fatto<sup>26</sup>.

Tuttavia, quanto appena rilevato non modifica i termini della questione in quanto la tutela dei beni cui mira la Convenzione si riferisce comunque ad una loro utilizzazione nella prospettiva proprietaria garantista cui si accennava<sup>27</sup>.

Tale differente approccio assiologico secondo alcuni troverebbe una propria precipua giustificazione in una "distinzione tipologica" tra le Costituzioni degli Stati sovrani e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le prime riferite ad entità territoriali specifiche che riflettono compromessi raggiunti nell'ambito di una concreta comunità; la seconda destinata al singolo soggetto "collocato in un orizzonte irrealistico" che "recupera le istanze collettive più che la collettività, peraltro sempre per via del filtro costituito dallo Stato, soltanto nei termini, a proposito appunto della proprietà, di limitazioni o sacrifici intervenuti a carico del diritto di un concreto soggetto ed invocati per pubblica utilità o per interessi generali"<sup>28</sup>.

---

Rescigno, voce *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 254 ss.; M. Costantino, *Contributo alla teoria della proprietà*, ESI, 1967; L. Mengoni, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 427 ss.; P. Grossi, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Il dominio e le cose. Percezioni medioevali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, 1992, 439 ss. Per una lettura di più ampio respiro, che evidenzia le trasformazioni storiche-ideologiche poi riflesse nel diritto civile, F. Macario, M. Lobo, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l'insegnamento*, CEDAM, 2010.

<sup>25</sup> L'efficacia delle misure positive di protezione previste dalla Convenzione non si limitano infatti alle sole ingerenze da parte dello Stato, ma si estendono anche verso le ingerenze per opera dei privati. Nell'ambito dei rapporti orizzontali possono quindi sussistere considerazioni di pubblica utilità che implicano per gli Stati alcuni obblighi tramite la dottrina delle "c.d. obbligazioni positive dello Stato". Sul punto, S. Praduroux, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo*, cit., 1388 ss., spec. 1390.

<sup>26</sup> È noto come, ad oggi, possa beneficiare della tutela dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, seppur in alcune determinate circostanze, anche una "aspettativa legittima" di ottenere un diritto patrimoniale, oltre che crediti, licenze, concessioni. La casistica al riguardo è ormai vastissima e ha determinato invero diverse criticità di inquadramento nell'ordinamento. Sul punto, v. S. Carabetta, *La tutela della proprietà e del credito nella giurisprudenza della Corte EDU. Problemi di inquadramento giuridico*, in *questa rivista*, 2015, 12, 705 ss.

<sup>27</sup> Nel panorama sovranazionale è stato altresì rilevato, in termini critici, come il quadro ad oggi emergente sia caratterizzato dalla presenza di solo alcuni limiti alla proprietà privata, esclusivamente qualora questi trovino una propria giustificazione nell'"esigenza di salvaguardare quattro valori fondamentali: sicurezza, ambiente, salute, concorrenza". Così, L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e rivoluzione passiva*, in *Eur. Dir. priv.*, 2011, 3, 575 ss., 594. Altri, hanno concordato nel ritenere come tale approccio sia espressione di un'inversione di paradigma e rappresenti un'interpretazione del Giudice europeo solo apparentemente "di tipo ottocentesco". Cfr. S. Praduroux, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo*, cit., 1397 ss.; A.V. Ferraro, *Il diritto di proprietà nella convenzione europea dei diritti dell'uomo e la necessità di una maggiore tutela dello stesso a livello nazionale*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 12, 3, 335 ss.

<sup>28</sup> Così, nitidamente, A. Iannarelli, *La proprietà e i suoi limiti nello spazio giuridico europeo*, nella sua raccolta di saggi, *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Torino, 2018, 177 ss., 190, il quale afferma come tale rilievo "racchiude a nostro avviso l'intera problematica al centro della nostra attenzione". Inoltre, su tale aspetto, viene ulteriormente evidenziato come nella Convenzione non vi sia neppure un riferimento esplicito che richiami le tradizioni costituzionali degli Stati membri il che, tra l'altro, consente alla Corte di ampliare l'ambito dei beni giuridici protetti, v. F. Manganaro, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., spec. 390-391.



Questa differenza ha naturalmente determinato una serie di implicazioni anche sotto il profilo dell'attuazione pratica della disciplina. A titolo meramente esemplificativo basterà considerare come per la Corte di Strasburgo l'interesse pubblico relativo a un bene non consenta di escludere l'applicazione dell'art. 1, Prot. 1. Il regime proprietario all'attenzione della Corte sovranazionale è infatti esclusivamente quello privato, essendo di fatto estranea la coesistenza dei due regimi contenuti nella formula legislativa dell'art. 42 Cost. quale quello della proprietà privata e quello della proprietà pubblica.

Anche quindi in una prospettiva di mera tassonomia dei beni è stato rilevato come la Corte ne costruisce una propria, diversa rispetto a quella accolta dal diritto italiano<sup>29</sup>.

Tale differente prospettiva del diritto di proprietà fra il diritto della CEDU e quello nazionale si rifletterebbe, tra l'altro, soprattutto in materia di indennizzo e nelle voci nello stesso ricomprese<sup>30</sup>.

L'indennizzo, come è noto, non è letteralmente previsto dalla norma in esame, ma secondo un orientamento consolidato della Corte di Strasburgo questo va, in ogni caso, inteso come sua parte integrante. Il risarcimento, infatti, deve essere considerato essenziale al fine della valutazione del giusto equilibrio<sup>31</sup>.

Tuttavia, il suo significato cambia a seconda che si adoperi la lente nazionale-costituzionale o, diversamente, quella sovranazionale e di tanto si trova conferma nelle lunghe e note vicende giudiziarie che hanno interessato "il dialogo" tra le Corti in questa materia<sup>32</sup>.

Attraverso la prima, come è noto, il suo significato è strettamente connesso alla funzione sociale, in virtù della quale vengono prioritariamente in rilievo i doveri di solidarietà. Si rifiuta, quindi, un criterio di effettiva corrispondenza della misura dell'indennizzo dovuto al valore venale del bene, in ragione di una superiorità delle finalità sociali perseguite rispetto agli interessi egoistici del privato.

Diversa è la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo che in numerose sentenze ha difeso il criterio dell'indennizzo pieno, pari al valore di mercato del bene e pur ammettendo in alcune circostanze la possibilità che lo Stato nella sua discrezionalità possa stabilire un equo indennizzo inferiore, ha individuato in concreto pur sempre quale parametro del giusto indennizzo il valore di mercato del bene<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Nei medesimi termini, A. Iannarelli, *La proprietà e i suoi limiti nello spazio giuridico europeo*, cit., spec. 192; nonché, letteralmente, S. Praduroux, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo*, cit., spec. 1395, 1396, 1397.

<sup>30</sup> Incisivamente R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU*, cit., 50, il quale in relazione alla prospettiva della congruità dell'indennizzo, rileva come questa sia "potenzialmente idonea a fare emergere in tutta la sua problematicità le "diversità" contenutistiche fra la tutela costituzionale del diritto di proprietà e quella ad esso riservata dall'art. 1 Prot. n. 1 alla CEDU, essenzialmente correlata all'assenza in quest'ultima disposizione, del parametro della funzione sociale che invece campeggia nell'art. 42 Cost. comma 2".

<sup>31</sup> L'esproprio di un bene ai sensi della seconda frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, senza il pagamento di un importo ragionevolmente connesso al suo valore, costituisce infatti normalmente un'ingerenza sproporzionata e la totale assenza di risarcimento può essere considerata giustificabile soltanto in alcune circostanze eccezionali (cfr. *Ex Re di Grecia e altri c/ Grecia*, § 89).

<sup>32</sup> Ci si riferisce, naturalmente, alle vicende giudiziarie che hanno condotto alla famosa sentenza Scordino, la quale ha rappresentato l'approdo di una serie di decisioni con cui è stata ripetutamente condannata l'Italia in tema di indennizzo determinando successivamente, nel 2007, il già richiamato intervento della Corte Costituzionale. Per una più approfondita analisi, v. G. Ramaccioni, *La tutela multilivello del diritto di proprietà*, cit., spec. 108 ss.; R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU*, cit., spec. 49 ss.; A. Gambaro, *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, 115 ss., spec. 124 ss. Il profilo dell'indennizzo, al pari di quello inerente alle modalità di acquisto della proprietà, ha rappresentato, secondo M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, cit., spec. 198 ss., il miglior banco di prova ove si evidenzia "l'insanabile contrasto" tra la configurazione della proprietà privata nell'ordinamento europeo e quella nell'ordinamento italiano. In altri termini, si realizzano due idee della proprietà "in conflitto ed insuscettibili di adattamento" in quanto renderebbero estremamente evidente come "la configurazione generale della proprietà privata quale diritto fondamentale con pienezza di poteri di godimento e di disposizione e con diritto ad un giusto indennizzo in caso di espropriazione è ben diversa e dunque inconciliabile con la configurazione di un diritto meramente economico ridotto e limitato secondo il criterio della funzione sociale".

<sup>33</sup> Così, A. Iannarelli, *La proprietà e i suoi limiti nello spazio giuridico europeo*, cit., 198, al quale si rinvia per ulteriori riferimenti casistici.



6. – La breve ricostruzione degli interessi tutelati dalla disciplina della CEDU in materia di proprietà consente di comprendere le ragioni per cui la Corte EDU nel caso di specie ha risarcito il danno materiale derivante dalla confisca con il ristoro dei costi di costruzione, considerati una componente della *restitutio in integrum*, nonché del danno derivante dall'indisponibilità –in termini assoluti e relativi– dei terreni illegittimamente sottratti all'impresa.

In merito alle ulteriori voci di danno emergente –successivamente qualificate dalla Corte barese come danni all'impresa– richieste dalla società già in sede sovranazionale, la Corte EDU, seppur convinta della rilevanza del danno economico, ritenne di non poterne tenere conto in quanto non direttamente connesse alla duplice violazione contestata e ne sanciva l'estraneità rispetto al suo possibile campo di applicazione.

La Corte, adoperando quindi la consueta prospettiva proprietaria cui si è accennato, ha ristorato la società ricorrente della privazione del bene negli esclusivi termini di diritto “assoluto”, quale mero risarcimento per il suo mancato godimento<sup>34</sup>.

In sostanza, la suddetta configurazione della proprietà ha negato al Giudice sovranazionale, nel caso di specie, la possibilità di considerare gli ulteriori, pur ingenti, danni emergenti all'attività d'impresa successivamente riconosciuti in sede nazionale dalla Corte di Appello.

In tale prospettiva, infatti, a detta del giudice nazionale, alla Corte dei diritti dell'uomo, la quale giudicava solo in virtù della lamentata violazione dell'art. 7, ma soprattutto dell'art. 1 del Prot., non sembrava potersi chiedere di più, rispetto a quanto già ottenuto, e sostanzialmente alla luce dell'ambito operativo in cui agiva e dell'estraneità, rispetto al medesimo, dell'esercizio dell'attività di impresa<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Tuttavia, la prospettiva è destinata a mutare nel momento in cui si adotta una visione *dinamica*, per alcuni versi estranea all'ermeneutica sovranazionale, ove la proprietà non viene più intesa come fine a se stessa, quanto più correttamente in funzione strumentale. Le zone dove l'istituto trapassa dal profilo statico al profilo dinamico sono quelle in cui “*la proprietà viene a contatto con il lavoro e con l'impresa e la funzione sociale, da fascia esterna di doveri che si stendono attorno al diritto, sembra penetrare nel contenuto stesso, animato da una carica impulsiva che scuote l'essenza medesima delle prerogative e delle libertà del proprietario*”, P. Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 1 ss., spec. 22. La rivoluzione copernicana iniziata da Finzi, se pur infatti rimasta parzialmente incompiuta, ha comunque determinato nel 1948 l'inclusione di una visione, come accennato, funzionalistica della proprietà privata accolta, in sede nazionale, dall'art. 42 della nostra Carta Costituzionale se pur in termini solidaristici. Tale visione trova il proprio principio in una “*elaborazione dogmatica*” che ha avuto come protagonista il diritto dominicale secondo cui l'oggetto sul quale incide non viene più inteso come dato materiale sul quale i terzi non devono interferire, ma, più correttamente, “*nelle utilità che da questo possono derivare seppur sulla base delle scelte (di destinazione) consentite dalla legge al titolare*”. Sicché, anche “*l'esclusione dei terzi, in termini di non accesso materiale al bene, è relativa e non certo assoluta, in quanto opera soltanto nella misura in cui assicura al proprietario di fruire, monopolisticamente, delle sole utilità a lui assicurate dalla legge*”, A. Iannarelli, *La proprietà e i suoi limiti nello spazio giuridico europeo*, cit., 183. In tale prospettiva, in epoca pos-moderna, è stato evidenziato come “*le situazioni dominicali si atteggiavano soprattutto come diritti sulla dimensione utile delle cose*”, P. Grossi, *I beni: itinerari tra 'moderno' e 'pos moderno'*, *Riv. trim. proc. civ.*, 2012, 1059 ss., 1073.

<sup>35</sup> Tuttavia, non mancano dei precedenti in cui la Corte di Strasburgo ha comunque tenuto conto, in fase di indennizzo, oltre che del valore venale dei beni espropriati, anche della loro particolare destinazione attribuita dal soggetto espropriato. È il caso *Lallement c/ France*, in cui il ricorso aveva riguardato l'espropriazione di gran parte dei terreni di proprietà di un agricoltore. La Corte ritenne nel caso di specie che l'indennizzo corrisposto, nonostante fosse superiore al valore venale del bene, non potesse considerarsi adeguato in quanto non sufficiente a coprire, nel caso concreto, la perdita specifica costituita dallo “strumento di lavoro” del ricorrente. Sul punto, v. M.L. Padelletti, *Il problema dell'indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, (a cura di) M. Comporti, Giuffrè, 2005, 115 ss., 123, la quale ritiene come, se pur l'importanza di tale decisione vada ridimensionata in considerazione delle condizioni particolari del caso concreto, ad ogni buon conto appare evidente che “*una simile impostazione potrebbe apparire coerente anche rispetto al principio della funzione sociale della proprietà, intesa nel significato positivo di strumento destinato alla realizzazione di altre libertà protette*”. Peraltro, più di recente, si è registrato un caso analogo, *Osmanyany e Amiraghyany c/ Armenia*, § 70, in cui la Corte, nella medesima prospettiva, rileva che (traduzione ad opera di chi scrive): “Nel caso di specie i ricorrenti sostenevano che, come nucleo familiare, dipendevano economicamente dal terreno in questione. Questo argomento non è stato confutato dal Governo



La ricostruzione del campo di applicazione dell'art. 1, Prot. 1, della Convenzione fin qui delineata troverebbe inoltre un'ulteriore conferma, ove si consideri, nello scenario normativo europeo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare i diritti, le libertà e i principi ivi sanciti che l'Unione riconosce espressamente con l'art. 6 del Trattato.

Come è noto, l'art. 345 del Trattato sul funzionamento dell'UE lascia sostanzialmente impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri. Tuttavia, è stato osservato che le ragioni dell'assenza di una disciplina specifica europea sulla proprietà vadano ricercate più propriamente nella storicità della figura in esame in quanto “un istituto, quale quello della proprietà, assolutamente centrale nell'esperienza giuriscivilistica dell'età moderna, non può essere disciplinato ex novo o comunque in modo unitario a livello europeo attraverso un trattato internazionale, in presenza di regolamentazioni diverse nell'ambito dei singoli paesi”<sup>36</sup>.

L'assenza di un complesso di disposizioni non ha comunque certamente frenato l'intervento in materia delle Istituzioni comunitarie in quanto, sebbene stando alla lettera della disposizione, parrebbe che l'Unione affidi esclusivamente ai legislatori nazionali il compito di regolare la proprietà, il perseguimento di “politiche (e relative legislazioni) in materia di moneta, beni culturali, commercio, libera circolazione, trasporto, agricoltura, concorrenza, beni immateriali, ambiente, salute, consumatori e così via, non può non realizzare una significativa incidenza da parte del diritto comunitario in materia proprietaria”<sup>37</sup>.

In questo scenario si colloca l'art. 17 della Carta, inserito nelle Libertà del Titolo II, previsione nella quale si ribadisce espressamente il diritto di ogni persona di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità.

Tale disposizione ha dato origine ad un ampio dibattito volto ad esplorarne l'incidenza nell'ordinamento giuridico italiano<sup>38</sup>.

Ai fini che rilevano in questa sede, è opportuno soffermarsi sul rapporto fra la suddetta disposizione e quella contenuta nell'art. 1, Protocollo 1, Convenzione EDU<sup>39</sup>.

Sebbene il confronto fra le due disposizioni apicali in tema di proprietà nel diritto europeo ponga in evidenza alcune immediate differenze viene riconosciuta una sostanziale corrispondenza tra l'art. 17 e l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione<sup>40</sup>.

Diversamente dalla Convenzione, tuttavia, la Carta, interviene ulteriormente sul tema dell'attività di im-

---

convenuto. È da notare che questo particolare aspetto, vale a dire che in conseguenza dell'espropriazione i ricorrenti avevano perso la loro principale fonte di reddito, non fu preso in considerazione dai tribunali nazionali nelle loro decisioni sull'ammontare del risarcimento dovuto. I tribunali decisero che, nonostante le circostanze, ai ricorrenti dovesse essere corrisposto un indennizzo determinato in relazione ai prezzi degli immobili situati nell'area oggetto di esproprio. Non hanno affrontato la questione se l'indennizzo concesso coprisse la perdita effettiva dei ricorrenti derivante dalla privazione dei mezzi di sussistenza o fosse almeno sufficiente per consentire loro di acquistare un terreno equivalente all'interno dell'area in cui vivevano. Anche in tale circostanza la misura dell'indennizzo veniva dunque calcolata avendo riguardo della perdita specifica subita, nel caso concreto, dal ricorrente.

<sup>36</sup> M. Trimarchi, *Proprietà e diritto europeo*, in *Eur. Dir. priv.*, 2002, 707 ss., 711.

<sup>37</sup> M. Trimarchi, *Proprietà e diritto europeo*, cit., 711.

<sup>38</sup> Si veda, a titolo meramente esemplificativo, i numerosi contributi raccolti in *Proprietà e diritto europeo, Atti del convegno Reggio Calabria, 11 e 12 ottobre 2013*, (a cura di) G. D'Amico, ESI, 2013; nonché *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, (a cura di) M. Comporti, cit., 2005.

<sup>39</sup> Sulle principali differenze sostanziali v. R. Sapienza, Art. 17. *La tutela generale del diritto di proprietà nel diritto europeo. Dalla Cedu alla Carta Europa*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, (a cura di) R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini, Giuffrè, 2017, 328 ss., spec. 330; M. L. Padelletti, *Il problema dell'indennizzo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 132 ss.; nonché R. Conti, *Diritto di proprietà e Cedu*, cit., 243 ss.

<sup>40</sup> Ci si riferisce evidentemente al riferimento nell'art. 17 esplicito alla proprietà e non al “rispetto dei beni”, all'indicazione del contenuto del diritto protetto nonché alla previsione espressa di una “giusta indennità”.



presa, oggetto della previsione dell'art. 16, ove ne viene riconosciuta la sua libertà “conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali”.

La scelta di collocare la previsione relativa al diritto di proprietà subito dopo quella riguardante il diritto all'attività di impresa ha indotto a ipotizzare una lettura strumentale del primo rispetto al secondo<sup>41</sup>.

Per altro verso, è stato evidenziato come una più attenta esegesi dell'art. 17 potrebbe comunque consentire “una interpretazione che valorizzi (diversamente dalla corrente lettura individualistica della proprietà) profili che evidenziano il momento “oggettivo” della tutela, e l'apertura di quest'ultima alla considerazione di valori diversi da quelli del proprietario”<sup>42</sup>. E, secondo tale lettura, questa interpretazione andrebbe in un certo senso preferita in quanto ridurrebbe le distanze esistenti tra il testo europeo e quello della Costituzione riflettendosi inoltre in un possibile dialogo conciliativo tra Corti<sup>43</sup>.

Deve inoltre considerarsi che nel diritto dell'Unione europea, così come emerge anche dalla Carta dei Diritti Fondamentali, “ad assumere valenza pregnante sono gli obiettivi mercantilistici, già tratteggiati nel Preambolo al Trattato istitutivo della Comunità europea”<sup>44</sup>. Pertanto, il “nucleo più robusto delle garanzie dei Trattati” è stato da alcuni considerato volto, più che alla tutela del diritto di proprietà, all'incentivo dell'impresa e dell'attività economica<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> M. Costantino, *Il diritto di proprietà tra diritto comunitario e diritto interno*, in *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, cit., 45 ss., spec. 78 ss. nt. 22, ove l'Autore respingendo il riferimento alla sfera individuale del diritto di proprietà non lo argina ad esclusivo strumento di impresa né tantomeno esclude il diritto dell'individuo, in quanto titolare, di decidere sull'uso che ne intende fare, pur evidenziando il restringimento di tali facoltà di scelta in determinati casi: qualora il titolare sia un soggetto le cui finalità sono già stabilite dall'ordinamento o qualora l'esercizio del diritto debba conformarsi ad esigenze statuarie o legali. Tuttavia, rileva l'inutilità della proprietà scollegata dalla sua funzione produttiva inerente all'impresa. Si rimanda inoltre alle ulteriori considerazioni svolte dal Presidente del Tribunale UE, M. Jaeger, *Il diritto di proprietà quale diritto fondamentale nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Eur. Dir. priv.*, 2011, 2, 349 ss., il quale conclude a favore di una lettura alternativa e relativa del diritto di proprietà che si realizza nel bilanciamento con gli interessi generali. In ogni caso, pur trattandosi di orientamenti certamente autorevoli, non rappresentano la più diffusa opinione critica. L'orientamento maggioritario in dottrina continua, infatti, a guardare anche alla Carta del 2000 con uno sguardo di sfavore, considerando ferma la prospettiva soggettiva, garantista, che investirebbe quindi l'intero scenario europeo. In questi termini, C. Salvi, *Proprietà, libertà e funzione sociale. Principi e regole*, in *Proprietà e diritto europeo*, cit., 45 ss., il quale esordisce affermando che “la Costituzione italiana e quella europea contengono due diversi principi generali in materia di proprietà privata. Per la prima il principio è la funzione sociale (art. 42), per la seconda è la libertà del proprietario (art. 17 della Carta dei diritti). Si tratta di principi storicamente alternativi” condividendo “l'opinione di coloro che sottolineano l'incompatibilità tra il principio che considera la proprietà una fondamentale diritto di libertà e il principio della funzione sociale”. Nonché, tra gli altri, P. Grossi, *Il diritto civile tra le rigidità di ieri e le mobilità di oggi*, cit., 27 ss.; M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, cit.; L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e rivoluzione passiva*, cit., 575 ss., ove osserva a proposito dell'art. 17 come la norma “si inserisce perfettamente all'interno della trama individualistica e precostituzionale (nel senso del costituzionalismo del secondo dopoguerra) che caratterizza l'intera CDFUE: e, anzi, segna una vera e propria presa di distanze dalla nostra costituzione economica”, evidenziano perlomeno cinque profili di discrepanza: “i) attenzione dettagliata per le facoltà del soggetto-proprietario, piuttosto che per le restrizioni che esse possono sopportare; ii) sostituzione della “causa di pubblico interesse” ai “motivi d'interesse generale”; iii) legittimità dell'espropriazione non più legata ad un indennizzo senz'altra specificazione, quanto, piuttosto, ad una “giusta indennità” da corrispondere “in tempo utile” iv) previsione, come contenuto della proprietà, del diritto di lasciare i beni in eredità, a differenza dell'art. 42, co. 4 Cost. «che si ispira invece alla logica «novecentesca» della funzione redistributiva del diritto successorio; v) tutela della proprietà intellettuale. E, dunque, concludendo, come “sia sotto il profilo sistematico, sia sotto il profilo esegetico, i due testi non potrebbero essere più distanti”.

<sup>42</sup> G. D'Amico, *Le ragioni di un convegno*, in *Proprietà e diritto europeo*, cit., 7 ss., spec. 22,23.

<sup>43</sup> G. D'Amico, *Le ragioni*, cit., il quale osserva che “meritano di essere assecondate quelle letture che riducono, anziché aumentare, la distanza (indubbiamente esistente) tra il testo europeo e quello di alcune Costituzioni nazionali”.

<sup>44</sup> R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU*, cit., 2012, 93.

<sup>45</sup> V. Angiolini, *Tutela della proprietà nel diritto europeo*, in *Jus*, 2001, 1 ss., 7. In tale prospettiva viene auspicata una lettura dell'art. 17 non “decontestualizzata”. Sul punto, M. Trimarchi, *La proprietà italo-europea*, cit., 64 ove osserva che “nell'ottica dell'integrazione col diritto primario interno va evitata qualsiasi lettura decontestualizzata dell'art. 17: in particolare una impostazione



## JUS CIVILE

Proprio in tale prospettiva, in una più generale considerazione degli interessi perseguiti dalla Carta, si è auspicata, nel diritto sovranazionale europeo, una protezione dell'utilizzo dei beni in senso dinamico, nel significato *strumentale* del diritto di proprietà da intendere dunque non in quanto tale, come mera facoltà che esclude altri dalla disponibilità e dal godimento di un bene, quanto piuttosto volta alla promozione di interessi economici <sup>46</sup>.

Intendere il diritto dominicale, quale potere e facoltà di disporre effettivamente dei propri beni per l'esercizio di un'ulteriore attività protetta, quale quella di impresa, produrrebbe infatti degli evidenti e immediati benefici soprattutto in materia di indennizzo. Questo non si esaurirebbe nel riconoscimento del mero valore del bene illegittimamente sottratto, ma più diffusamente nel danno derivante dalla sua sottrazione all'utilizzo effettivo al quale era destinato <sup>47</sup>.

Ad ogni modo, dal semplice confronto fra i due testi normativi europei, per quanto rileva ai fini del caso di specie, emerge comunque un dato evidente e vale a dire che, al contrario della Carta fondamentale, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contempla l'attività d'impresa. E, in tale prospettiva, in effetti, la Corte barese considerava la citata disposizione dell'art. 1, Prot. Add. essere riferita all'esclusivo diritto di proprietà così da ritenere il danno emergente all'attività di impresa estraneo rispetto al suo possibile campo di applicazione.

Né, d'altro canto, appariva possibile, interpretare l'art. 1 in modo estensivo, vale a dire in modo tale da estenderne il campo di applicazione a qualsivoglia lesione di un valore economico a differenza dell'art. 17, il quale diversamente, come evidenziato, potrebbe potenzialmente prestarsi ad una lettura dinamica e strumentale del diritto di proprietà tale da includere il riconoscimento di ulteriori interessi e valori meritevoli di tutela.

---

*che richiami visioni ottocentesche di tutela assoluta e incondizionata del diritto si deve ritenere non presentare alcun fondamento positivo*".

<sup>46</sup> v. V. Angiolini, *Tutela della proprietà*, cit., 1 ss.

<sup>47</sup> In altri termini, "dovrebbe essere indennizzabile non solo l'ablazione totale, bensì anche quelle limitazioni ai poteri o alle facoltà del proprietario che distolgano il bene dalla destinazione impressa", V. Angiolini, *Tutela della proprietà*, cit., 11.