



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

**Sezione:** **Situazioni giuridiche soggettive** - Equo processo e natura delle controversie su diritti e obblighi civili - *Diritto di proprietà*

**Titolo** *Diritto di proprietà, esproprio per pubblica utilità ed accesso dei privati al controllo sull'operato degli organi statali*

**Autore:** VALENTINA COLCELLI

**Sentenza di riferimento:** Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sentenza del 23 settembre 1982, Sporrong e Lönnroth c. Svezia (*Requêtes n° 7151/75; 7152/75*)

**Parametro convenzionale:** art. 6, § 1

**Parole chiave:** diritti e obblighi di natura civile; diritto di proprietà

La nozione di violazione di un obbligo o di un diritto civile regola l'accesso dei privati al controllo sull'operato degli organi statali, siano essi giurisdizionali che amministrativi, nei termini e nei modi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo sul giusto processo. L'articolo 6 cit. costruisce il rapporto tra garanzia ad un processo equo e violazione dei diritti ed obblighi civili in termini di diritto all'azione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ad oggi elaborato una nozione di *diritti civili* e relativi *obblighi* estremamente ampia, sicuramente non circoscritta a soli schemi del diritto soggettivo o del *right*. Nel tempo, infatti, la giurisprudenza ha fornito una lettura che affianca al concetto di diritto in senso stretto la presenza di posizioni giuridiche soggettive che nella tradizione europea non ricoprono il significato proprio di diritto.

L'operazione interpretativa della Corte non ha portato, in ogni caso, ad una definizione specifica e diretta di cosa debba intendersi per *civil rights and obligations*.

Sono «*whithout doubt a civil rights*» il diritto di proprietà e le facoltà tipicamente ad esso connesse, ad esempio la possibilità di costruire sul proprio terreno. Ai giudici lussemburghesi non sfugge in ogni caso che, nei diversi ordinamenti giuridici, spesso il diritto di proprietà possa essere compreso – o in qualche maniera limitato – attraverso l'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni. La presenza, infatti, di un potere espropriativo in capo alle amministrazioni, così come le



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

limitazioni imposte al diritto di proprietà dalle normative relative ai vincoli paesaggistici o ai limiti di edificabilità, non privano la proprietà del suo carattere civile.

Due ricorsi sono all'origine del caso Sporrong e Lönnroth contro la Svezia, introdotto nel 1975 ai sensi dell'allora vigente art. 25 della Convenzione della salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali dinanzi alla Commissione che il 12 ottobre 1977 ne dispose la riunione.

I signori M. Sporrong, C.-O. Sporrong e B. Atmer erano coeredi indivisi del sig. E. Sporrong e per questo comproprietari di un immobile in Riddaren n° 8 sito in una via centrale del quartiere di Nedre Norrmalm di Stoccolma.

L'autorità municipale di Stoccolma il 31 luglio 1956, ai sensi dell'art. 44 della legge del 1947 sulla costruzione, fu autorizzata dal Governo ad espropriare una zona della città che includeva 164 immobili tra cui quello della successione Sporrong. Nell'area espropriata avrebbe dovuto sorgere un viadotto che attraversava una delle arterie commerciali della capitale. Uno dei pilastri del viadotto passava in "Riddaren".

In applicazione della legge sull'espropriazione, il Governo fissò in cinque anni il termine durante il quale si sarebbe dovuto procedere all'espropriazione; prima della fine di tale periodo, l'autorità municipale avrebbe dovuto citare i proprietari a comparire dinanzi al Tribunale fondiario per la fissazione delle indennità, senza le quali il permesso sarebbe stato privato di efficacia. Negli anni che seguirono il Governo concesse al comune di Stoccolma delle proroghe alla durata del permesso di espropriare, fino ad annullarlo nel 1979. Il vincolo di esproprio si è protratto quindi per 23 anni.

Il Consiglio amministrativo di Stoccolma, però, dall'11 giugno 1954 impose su i terreni di cui in narrativa anche un divieto di costruire. Divieto che in ragione di continue proroghe si protrae fino al 1° luglio 1979.

Il secondo ricorso è stato introdotto dalla sig.ra I. M. Lönnroth anch'ella residente in Stoccolma, dove nel quartiere di Nedre Norrmalm era proprietaria per i tre quarti di un immobile sito in "Barnhuset n° 6" comprendente due edifici del 1887-1888. Il permesso di esproprio e di interdizione a costruire riguarda dal 24 settembre 1971 anche la proprietà della sig.ra I. M. Lönnroth. Quest'ultima, ritenendo che il suo immobile avesse bisogno di riparazioni urgenti, si rivolse all'autorità competente per ottenere il ritiro del permesso di espropriare. Il Governo il 3 maggio 1979 annulla il permesso.

Nei ricorsi in narrativa veniva lamentata, tra le altre la violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea della salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali. A sostegno di tale



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

fatto le parti affermavano come le loro doglianze relative al permesso di espropriare che colpiva i loro immobili, non erano state mai giudicate da tribunali svedesi, né la normativa del loro paese avrebbe permesso alcun reclamo in questo senso.

I lunghi termini accordati in materia di rilascio o proroga, inoltre, non erano compatibili con la legge svedese e con il termine di un anno per la citazione a comparire dinanzi al Tribunale fondiario. Le decisioni governative di rilascio e proroga dei permessi non erano, poi, nell'ordinamento svedese, suscettibili di ricorso dinanzi alle giurisdizioni amministrative. L'unico rimedio possibile per i proprietari consisteva nell'invitare la Corte amministrativa suprema a riaprire la procedura. L'avvio di tale procedimento, non inerente il merito della questione, rappresentava, peraltro, una via di ricorso straordinaria e scarsamente utilizzata.

A ciò si sommava l'impossibilità per gli stessi interessati di chiedere agli organi di giustizia svedese la riparazione del pregiudizio causato dai permessi di espropriare e dalle interdizioni a costruire.

Nonché i ricorrenti lamentavano come la durata dei permessi di esproprio e la loro proroga non fosse conforme alla legge del 1917.

Per quel che interessa maggiormente in questa sede la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che i permessi di espropriare relativi agli immobili dei ricorrenti avevano colpito un diritto di natura civile. A parere dei Giudici della Corte il diritto di proprietà dei ricorrenti nel caso di specie gode senza alcun dubbio di natura civile, e rientra a pieno titolo nella qualificazione di cui all'art. 6 CEDU.

Tale considerazione supera l'appunto fatto da alcuni giudici dissenzianti nel corso della presente causa, i quali sostenevano la non natura "civile" del diritto di proprietà nel rapporto con i pubblici poteri e degli interessi di cui essi sono portatori. A parere di questi giudici non rientrerebbero nell'applicazione dell'art. 6 § 1 gli atti rilevanti del diritto pubblico o amministrativo dominati da considerazioni di interesse generale e determinati principalmente da ragioni di ordine politico. Questi elementi sarebbero entrambi presenti nel caso in esame. I permessi di espropriare obbedirebbero interamente al diritto pubblico, nonché a considerazioni svolte nell'interesse generale. Gli stessi atti riguarderebbero, inoltre, i ricorrenti non a titolo privato, ma come proprietari di immobili situati in una precisa zona di Stoccolma interessata da certi provvedimenti. Tali atti, pertanto, sarebbero non direttamente determinanti per il diritto privato, quanto invece diritti riconosciuti alla città di Stoccolma dal diritto pubblico.

Considerazioni analoghe vengono svolte per le interdizioni a costruire. Le restrizioni sarebbero espressione del potere di una amministrazione di organizzare il proprio assesto territoriale. E' necessario pertanto inquadrare tali restrizioni nel loro contesto, in quanto elementi del processo urbanistico. Nonché la decisione relativa alla durata dei permessi ad espropriare e d'interdizione a



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

costruire non rappresenta una contestazione in materia di diritti di carattere civile, in quanto la semplice fissazione del termine per i permessi di espropriare non è per nulla decisiva per la sopravvivenza di tali diritti, rimanendo conseguentemente fuori dall'applicazione dell'art. 6 § 1.

In fine per i giudici ricordati, l'applicazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione a tutti i casi in cui le decisioni adottate nell'interesse generale comportano una violazione di diritti di carattere privato, fornirebbe una garanzia di controllo giudiziario degli atti governativi ed amministrativi praticamente illimitata.

Per la maggioranza dei giudici della Corte, però, una siffatta interpretazione non incarnava lo spirito dell'art. 6 § 1 e sarebbe incompatibile con molte situazioni giuridiche presenti in numerosi Stati parte della Convenzione.

La procedura di espropriazione, invero, tocca con certezza un diritto di carattere civile. Non può negarsi, pertanto, che le decisioni delle Autorità svedesi abbiano comportato una violazione al diritto di proprietà dei ricorrenti. La durata dei permessi di espropriare avevano una portata diretta e limitativa del diritto di proprietà dei ricorrenti. Vi era stata pertanto una lesione di un diritto di natura civile che apriva le porte al ricorso innanzi all'organo giurisdizionale CEDU per violazione dell'art. 6.

In una decisione della Corte di poco anteriore alla presente (*Le Compte, Van Leuven e De Meere*, 23 giugno 1981, serie A n° 43, p. 20, par. 44, con rinvio alla decisione *Golder* del 21 febbraio 1975, serie A n° 18), si è precisato che l'art. 6 § 1 non è applicabile solo a procedure d'esproprio che hanno già avuto inizio, ma lo stesso può essere invocato anche da coloro i quali — reputando illegale un'ingerenza nell'esercizio di uno dei propri diritti di natura civile — ritengono di non aver avuto la possibilità di sottoporre alcuna contestazione di fronte ad un tribunale che garantisse loro le tutele di cui all'art. 6 § 1. In questo senso non rileva se l'atto che si reputa lesivo sia stato emesso da autorità amministrative competenti in materia (cfr. Tra le tante con *Ringeisen* del 16 luglio 1971, serie A n° 13, p. 39, par. 94, e la decisione *König* del 28 giugno 1978, serie A n° 27, p. 32, par. 94).

Nel caso in esame, i ricorrenti sottolineavano proprio la loro impossibilità di adire un tribunale che fosse competente a giudicare la situazione creata dal rilascio o dalla proroga dei permessi di espropriare.

Dall'esame della vicenda era palese che le situazioni della successione Sporong e della sig.ra Lönnroth non avevano avuto la possibilità di essere esaminate da un tribunale che godesse di piena giurisdizione. Per tale ragione, la Corte ravvisava una violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, da parte dello Stato convenuto.

Precedenti:



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Corte europea dei diritti dell'uomo, *König c. Germania*, 28 giugno 1978, ivi, serie A n° 27, p. 30, § 90; *Ringeisen c. Austria*, 16 luglio 1971, ivi, serie A, n° 13, p. 39, § 94., così come si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 25 ottobre 1989, *Allan Jacobsson/Svezia*, cit., par. 34. In tema di procedimenti di espropriazione o le istanze relative a decisioni in materia di urbanistica, a licenze edilizie e, più in generale, a decisioni riguardanti l'uso o il godimento di beni. Si veda, per esempio, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth/Svezia*, in *Racc.*, 1982, serie A, p. 52; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 aprile 1990, *Ettl e altri/Austria, Erkner e Hofbauer/Austria e Poiss/Austria*, in *Racc.*, serie A, 17, 1-A e Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 25 ottobre 1989, *Allan Jacobsson/Svezia*, cit.; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 giugno 1990, *Skárby/Svezia*, in *Racc.*, 1990, Serie A, 180-A e 180-B, nonché *Le Compte, Van Leuven e De Meere*, 23 giugno 1981, serie A n° 43, p. 20, par. 44, con rinvio alla decisione *Golder* del 21 febbraio 1975, serie A n° 18.

Profili di diritto interno:

Sulla effettiva tutela dei privati nei progetti di opere pubbliche, si veda Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2003, n. 4239; in tema di occupazione appropriativa si veda C. Cass., sez. un., 6 maggio 2003, n. 6853; sul concetto di area edificabile Cass. civ., sez. I, 6 giugno 2003, n. 9096 e Cass. civ., sez. I, 21 maggio 2003, n. 7953.

Riferimenti bibliografici:

A. TAMIETTI, *La nozione di diritti e obbligazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia*, 1-2, 2000, p. 134

L. MUSSELLI, *L'occupazione appropriativa non contrasta con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: le Sezioni Unite della Cassazione e la tecnica del distinguishing* (nota a C. Cass., sez. un., 6 maggio 2003, n. 6853), in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, fasc. 2, I – giurisprudenza civile, p. 571 ss.

G. SCIULLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo sanziona l'occupazione appropriativa* (nota a Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 30 ottobre 2003), in *Urbanistica e appalti*, 2004, fasc. 3, p. 290 ss.

R. CONTI, *Corte dei diritti dell'uomo e occupazione illegittima atto secondo: il risarcimento del danno in forma specifica* (nota a Corte europea dei diritti dell'uomo 30 ottobre 2003), in *Il Corriere giuridico*, 2004, fasc. 6, p. 734 ss.

(28.02.2010)