ISSN 1971-9892

La proprietà privata nell'ordinamento costituzionale: dalla crisi del paradigma liberale alla definizione del contenuto garantito tra conformazione ed espropriazione

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

MARIKA VADINI

21 NOVEMBRE 2026

CONSULTA ONLINE

RIVISTA GIURIDICA SCIENTIFICA DI CLASSE A - AREA 12 - ISSN 1971-9892 – FONDATORE: PROF. PASQUALE COSTANZO

MARIKA VADINI

La proprietà privata nell'ordinamento costituzionale: dalla crisi del paradigma liberale alla definizione del contenuto garantito tra conformazione ed espropriazione

TITLE *Private property in the constitutional system: from the crisis of the liberal paradigm to the definition of the guaranteed content between regulation and expropriation*

ABSTRACT Il contributo indaga il contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà privata, ricostruendone l'evoluzione dal costituzionalismo liberale allo Stato di democrazia pluralista. Attraverso l'esame del dibattito dottrinale e dei lavori dell'Assemblea costituente, approfondisce la portata della garanzia prevista dall'art. 42 Cost., con particolare attenzione alla funzione sociale della proprietà e ai limiti della discrezionalità legislativa. Specifico rilievo assume la distinzione tra potestà conformativa ed espropriazione, anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui vincoli preordinati all'esproprio, sino alla sentenza n. 37 del 2025.

The paper examines the constitutionally protected content of private property rights, tracing their evolution from liberal constitutionalism to the pluralist democratic state. Drawing on scholarly debates and the proceedings of the Constituent Assembly, it explores the scope of the guarantee established by Article 42 of the Italian Constitution, focusing on the social function of property and the limits of legislative discretion. Particular attention is devoted to the distinction between the power to regulate property rights and expropriation, in light of the evolution of constitutional case law on restrictions imposed in anticipation of expropriation, culminating in Constitutional Court Judgment No. 37 of 2025.

KEYWORDS Proprietà privata; Garanzia costituzionale; Art. 42 Cost.; Funzione sociale della proprietà; Potestà conformativa; Espropriazione; Giurisprudenza costituzionale.

Private property; Constitutional protection; Article 42 of the Italian Constitution; Social function of property; Legislative shaping; Expropriation; Constitutional case law.

AUTHOR Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, curriculum in Diritto costituzionale, nell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata".

Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *

SOMMARIO 1. Brevi cenni introduttivi: il diritto di proprietà come mutamento di paradigma nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista. – 2. La tesi della decostituzionalizzazione della proprietà privata: la laconicità della previsione. – 2.1. Segue. La costituzione materiale, le libertà economiche e il rapporto tra proprietà e impresa. – 3. Alla ricerca del contenuto costituzionalmente garantito della proprietà privata. – 4. Conformazione ed espropriazione nella disciplina costituzionale della proprietà. – 5. Il nodo dei vincoli preordinati all'esproprio. – 5.1. Segue: il regime dei vincoli preordinati all'esproprio nella giurisprudenza costituzionale. – 6. La pronuncia n. 37 del 2025 come occasione di riflessione. L'attualità di una vecchia problematica. – 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. Brevi cenni introduttivi: il diritto di proprietà come mutamento di paradigma nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista

L'indagine sulle garanzie costituzionali del diritto di proprietà richiede, in via preliminare, di ricostruire la posizione assunta da tale diritto nel costituzionalismo moderno e, in particolare, nello Stato liberale ottocentesco. Soltanto muovendo dai suoi presupposti filosofici, politici ed economici è infatti possibile comprendere la portata del mutamento intervenuto con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e valutare se la diversa formulazione dell'art. 42, rispetto all'art. 29 dello Statuto Albertino, esprima un'effettiva svalutazione della proprietà o, piuttosto, una sua differente collocazione nel nuovo ordinamento costituzionale.

Posta tale premessa metodologica, bisogna innanzitutto notare che l'idea di proprietà quale diritto fondamentale – e, successivamente, inviolabile – dell'uomo, propria del costituzionalismo moderno di matrice borghese, è da ricondurre a precisi fondamenti filosofici, individuabili anzitutto nella tradizione giusnaturalistica che, dapprima con il *De iure belli ac pacis* di Grozio e poi con gli *Elementa jurisprudentiae universalis* di Pufendorf, pose le premesse per l'elaborazione teorica ripresa e approfondita nel pensiero di John Locke.

Nell'Inghilterra del XVII secolo, il filosofo di Wrington interpretava la proprietà quale connotato essenziale della persona, non già come mera relazione giuridica con il bene, bensì quale proiezione della sfera individuale e manifestazione immediata della libertà del singolo. In questa direzione, la proprietà – che nella riflessione liberale costituisce, assieme alla vita e alla libertà, il nucleo essenziale dei diritti naturali – diveniva inscindibile dalla stessa natura umana, poiché trovava il proprio fondamento originario nella signoria che ciascun individuo vanta sulla propria persona, secondo l'assunto per cui "*every man has a property in his own person*"[1].

[1] J. LOCKE, *Two Treatises of Government* (1690), tr. it., in B. Casalini (a cura di), *Due trattati sul governo*, Pisa University Press, Pisa, 2006, 205.

Ciascuno è, dunque, proprietario di sé, del proprio corpo e delle proprie energie e su questi nessun altro, se non l'individuo stesso, può vantare alcun diritto. Ed è proprio alla luce di tale originaria disponibilità di sé che discende, nella costruzione lockiana, la possibilità di appropriarsi dei beni esterni mediante il lavoro: poiché la fatica del corpo e il lavoro delle mani appartengono esclusivamente all'individuo, questi, incorporandoli alla cosa originariamente offerta dalla natura, instaura con essa un legame particolare, idoneo a sottrarla alla disponibilità comune e a fondarne l'appropriazione individuale. In tal modo, egli toglie la *res* dallo stato in cui la natura l'ha lasciata e, attraverso il proprio lavoro, esclude il concorrente diritto altrui, individuando così nel lavoro il principio genetico e il fondamento giustificativo del diritto proprietario[2].

Questa concezione della proprietà, lungi dal rimanere confinata sul piano della speculazione filosofica, concorre a delineare i caratteri stessi dello Stato liberale, fondato sulla priorità del singolo, sulla separazione tra società civile e sfera pubblica e sulla limitazione del potere politico. La tutela della proprietà non rappresenta, dunque, soltanto uno dei diritti riconosciuti dal nuovo ordinamento, ma costituisce il perno teorico e materiale delle libertà e della forma di Stato borghese, entro la quale il potere pubblico è chiamato anzitutto a proteggere la sfera privata dalle ingerenze arbitrarie.

È su tale retroterra ideologico e istituzionale che si innesta la lettera dello Statuto albertino del 1848 – destinato poi a divenire Carta costituzionale del nascente Regno d'Italia – secondo cui "*Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili*"[3]; una proclamazione, questa, che si colloca ovviamente nel solco tracciato dalla Rivoluzione francese – e, più nello specifico, nella transizione dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale, culminata nel patto tra dinastia e borghesia[4] – e traduce sul piano del diritto positivo la concezione della proprietà quale presidio della libertà individuale e, al contempo, limite all'esercizio del potere sovrano[5].

La congiuntura storica dello Stato costituzionale borghese, difatti, reca con sé un nuovo assetto ordinamentale, entro il quale il riconoscimento delle libertà individuali – con particolare evidenza del diritto di proprietà[6] e del diritto di resistenza all'oppressione[7] – ne

[2] Ivi, 204 ss.; cfr. anche G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida editori, Napoli, 1990, 51 ss.

[3] Cfr. art. 29 dello Statuto del Regno di Sardegna del 1848.

[4] Ghisalberti, nella sua Storia costituzionale d'Italia, osservava come nei sovrani europei fosse sorta, nel corso dei primi anni Trenta dell'Ottocento, una nuova consapevolezza, ossia quella dell'insufficienza del modello delle monarchie consultive a colmare la frattura sempre più acuta tra istituzioni politiche e società, sicché l'unica speranza di sopravvivenza della monarchia risiedeva nella capacità di adattarsi e di piegarsi all'accordo e alla collaborazione tra il re e le classi borghesi, espressive del ceto "economicamente più produttivo", facendo così scendere il re in Parlamento e ricreando un certo equilibrio tra dinastia e rappresentanza. Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948),* Laterza, Roma-Bari, 1974, 26-27; sul punto, v. anche quanto riportato da P. CASANA, *Le Costituzioni italiane del 1848-49,* Giappichelli, Torino, 2001, 18-19.

[5] C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 37.

[6] Nello Statuto albertino, il rapporto tra il proprietario e la cosa assumeva quell'aura di assolutezza che connotava il diritto del primo: qualificato esplicitamente come inviolabile, esso valeva altresì a consacrargli un potere, in linea di

segna uno dei tratti distintivi. Del resto, la centralità riconosciuta alla sfera proprietaria trova piena corrispondenza nel modello economico proprio della società borghese, fondato sull'autonomia privata, sulla libera circolazione dei beni e sull'incontro tra domanda e offerta[8].

Nel solco della coerenza con lo spirito dello Statuto del 1848, peraltro, si colloca la produzione civilistica dei Codici: il Codice civile del Regno d'Italia all'art. 436 recita "*La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti*", quasi a costituire una puntuale traduzione del suo "precedente giuridico" francese del 1804, che all'art. 544 disponeva "*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue*".

Così, se lo Statuto proteggeva la proprietà nei confronti del potere pubblico, il Codice ne disciplinava l'esercizio nella sfera dei rapporti privati, completando, sul versante civilistico, l'architettura proprietaria dello Stato liberale.

Nel loro insieme, tali disposizioni restituiscono l'immagine di un ordinamento tipicamente liberale, fondato sulla centralità della proprietà privata e sull'autonomia negoziale, entro una sfera economico-sociale "*in cui vige la libera circolazione della proprietà e delle merci, che il formalismo del contratto non ostacola e non delimita concettualmente, finendo così col dissolvere il fondamento della libertà (giustificazione normativa) nella 'ricchezza' conseguita (in proprietà)*"[9].

È su questo assetto, nel quale libertà individuale e titolarità proprietaria appaiono intimamente connesse, che si innesterà il successivo mutamento di paradigma segnato dalla Costituzione repubblicana.

---

massima, illimitato sull'oggetto, esplicato nella possibilità di *usus, fructus et abusus*, nonché nello ius excludendi alios. Cfr. F. CINTIOLI, M. R. SANGIORGIO, *Proprietà e Costituzione. I principi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2002, 3, secondo i quali il diritto di proprietà si articola in uno *ius utendi*, inteso come diritto di godere e disporre di un bene in modo pieno ed esclusivo; in uno *ius fruendi*, ossia nel diritto di ricavarne i frutti, siano essi naturali o civili; infine, in uno *ius abutendi*, vale a dire il diritto di disporre della cosa, anche in contrasto con la sua naturale destinazione economica, sino, eventualmente, alla sua consunzione.

[7] Cfr. art. 2 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino, adottata dall'Assemblea nazionale costituente francese il 26 agosto 1789, che recita: "*Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione*", nonché l'art. 17, che riporta "*La proprietà è un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, salvo quando la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga in maniera evidente, e previo un giusto e preventivo indennizzo*".

[8] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, (1928), trad. it., in A. Caracciolo (a cura di), *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 172. Sui caratteri dello Stato ottocentesco, si v. il quadro ricostruito dall'illustrissimo giurista di Plettenberg nella medesima Opera, 171 ss., pagine dedicate, per l'appunto, ai principi dello Stato borghese di diritto; cfr. anche C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., 9 ss. e S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario",* ora in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, 73.

[9] S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario",* cit., 73.

2. La tesi della decostituzionalizzazione della proprietà privata: la laconicità della previsione

Tutto ciò premesso, è di palmare evidenza che la formulazione in esame, nello Stato di democrazia pluralista, si distingua per un tono meno enfatico – si è detto in dottrina più "*dismesso*"[10] – rispetto a quello dello Stato liberale, soprattutto con riferimento al secondo comma, ove si afferma che "*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*"[11].

Muovendo proprio dalla suddetta riserva di legge, tale impostazione riconduce il diritto di cui all'art. 42 ad una mera garanzia procedimentale e collega la sommarietà del *dictum* costituzionale alla circostanza per cui solo la legge o gli atti aventi forza di legge potrebbero intervenire nella disciplina della proprietà[12], traendone la conseguenza di una sostanziale decostituzionalizzazione del contenuto del diritto, sicché "*è la legge che determina il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata*" e ne conforma il contenuto "*come volta per volta reputi più idoneo; e ciò in quasi assoluta libertà, perché la sola cosa che non può fare è di 'sopprimere la proprietà privata'*"[13], secondo la logica dell'*Institutsgarantie* sistematizzata da Carl Schmitt[14].

---

[10] M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 457.

[11] Cfr. art. 42, co. 2, della Costituzione della Repubblica italiana.

[12] M. OLIVETTI, *Gli altri diritti fondamentali*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022, 7.

[13] M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 461. A tal proposito, va tuttavia precisato che l'A., pur qualificando il legislatore come "*signore della fonte*", non gli riconosce un potere pienamente arbitrario, poiché la potestà legislativa resta ordinata alla funzione sociale della proprietà privata e allo scopo di renderla accessibile a tutti, finalità che operano quali "*prefissione di regola alla normativa legislativa e insieme connotazione costituzionale delle proprietà*" (Ivi, 474).

[14] Sul punto, C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 228 ss. e ID., *Diritti di libertà e garanzie istituzionali della Costituzione del Reich*, (1931), ora in M. Croce, A. Salvatore (a cura di), *Costituzione e Istituzione*, Quodlibet, Macerata, 2022, 47 ss. Il giurista di Plettenberg si occupa, nella sua Opera, di ricostruire anzitutto la categoria della garanzia d'istituto, muovendo dal presupposto che "*tra i diritti fondamentali di tipo tradizionale, ossia dello Stato di diritto borghese, e le disposizioni speciali di legge costituzionale, esistono altri tipi di garanzie di diritto costituzionale*" (C. SCHMITT, *Diritti di libertà e garanzie istituzionali della Costituzione del Reich*, cit., 53), vale a dire le garanzie istituzionali e le garanzie d'istituto, categorie emerse nel peculiare contesto storico e normativo della Costituzione di Weimar, ancora sconosciute alla dottrina e alla giurisprudenza anteriori al primo conflitto mondiale. Schmitt, pur distinguendone i contesti applicativi, e riservando la garanzia istituzionale alla sfera del diritto pubblico e la garanzia d'istituto agli istituti di diritto privato, riconduce entrambe a un comune denominatore, ossia alla funzione di assicurare, all'interno dell'ordinamento, la permanenza di una struttura giuridica già "*formata e organizzata*" e, pertanto, delimitabile e riconoscibile (60), sottraendola tanto alla soppressione quanto al sostanziale svuotamento da parte del legislatore. La garanzia assume, dunque, una funzione prevalentemente oggettiva, tanto che, anche in presenza di situazioni giuridiche soggettive, "*è il punto di vista istituzionale a decidere e non l'interesse individualistico-egoistico di colui che ha soggettivamente diritto*" (61). Perciò, essa deve essere distinta dalla garanzia delle libertà fondamentali, poiché "*la libertà non è un istituto giuridico*" e "*il suo contenuto non è normato dallo Stato*" (83), con la conseguenza che gli istituti e le discipline predisposti dall'ordinamento per assicurare l'effettività della tutela possono circondare e proteggere la sfera di libertà, ma la garanzia di tali apparati non può essere identificata con la garanzia della libertà in quanto tale.

Nel loro complesso le tesi che mirano alla decostituzionalizzazione del diritto di proprietà si articolano lungo tre principali direttrici: la laconicità della formulazione dell'art. 42 Cost., cui si collega l'ampia rimessione alla legge per la conformazione del diritto, il mutamento della costituzione materiale rispetto al modello liberale e, infine, la progressiva prevalenza dell'impresa sulla proprietà nella parte della costituzione economica.

Quanto al primo profilo, si sostiene che l'articolo 42 "*tratta in genere della proprietà e dei beni economici*"[15] e, non potendosi desumere altro dalla lettura isolata della disposizione, la norma apparirebbe inidonea a garantire "'*al di sopra', 'oltre' o 'contro' le leggi ordinarie, le situazioni concrete dei proprietari presenti e futuri*" affidando, invece, "*alla legge di stabilire le norme generali sul riconoscimento e sulle garanzie dell'istituto*"[16], rendendo, così, il legislatore "*signore della fonte*" e, per ciò stesso, "*arbitro nel riconoscere in quali casi e come debba esistere in diritto positivo la proprietà privata*"[17].

In questo senso, è opportuno osservare come, per tale dottrina, il patto tra le forze costituenti – e l'impossibilità per le stesse di imporre una determinata visione politica sull'altra[18], unitamente alla delicatissima congiuntura istituzionale post-bellica – avrebbe imposto di operare un "rinvio"[19] al legislatore futuro, sicché si sarebbe demandato ad una prossima forza politica, in un contesto storico più propizio, la realizzazione di un particolare programma[20].

Come è stato affermato nella ricostruzione dell'opera dei Costituenti[21] "*non fu l'estremismo delle posizioni*" a fungere da limite – o quantomeno da ostacolo – alla definizione costituzionale della proprietà, bensì "*l'arretratezza delle elaborazioni teoriche e dell'analisi della realtà italiana*"[22]. Difatti, mentre le forze di destra erano ostinate a perpetuare gli schemi liberali di matrice ottocentesca, le sinistre di ispirazione marxista privilegiavano la dimensione collettivistica[23], spingendo per il riconoscimento della tutela costituzionale della sola proprietà pubblica, in mano allo Stato.

Paradigmatica, nel primo senso, è la posizione espressa dall'on. Lucifero, di appartenenza liberale, il quale – in occasione della relazione sui principi dei rapporti socio-economici presentata il 3 ottobre del 1946 – aveva riconosciuto in prima persona le spinte

[15] C. Esposito, *Note esegetiche sull'articolo 44*, in *La costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 181.
[16] Ivi, 182.
[17] M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 461.
[18] E. Cheli, *Il problema storico della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1973, 506 ss.
[19] S. Rodotà, *Art. 42*, cit., 80.
[20] Su questa impostazione, si possono leggere i contributi di M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 461; C. Esposito, *Note esegetiche all'articolo 44,* cit., 182; U. Natoli, *La proprietà*, Giuffrè, Milano, 1965, 55 e D. Sorace, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Giuffrè, Milano, 1974, 1 ss.
[21] Sulla trattazione della proprietà nei lavori preparatori, si v. S. Rodotà, *La proprietà all'Assemblea costituente*, in *Pol. dir.*, 1979, 12 ss., ora in Id., *Art. 42*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1982, 76; ma anche F. Macario, *Art. 42*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, 865-868.
[22] S. Rodotà, *Art. 42*, cit., 80-81.
[23] F. Macario, *Art. 42*, cit., 865.

conservatrici che lo animavano. Alle medesime conclusioni, erano giunti anche i suoi interlocutori[24], che non solo avevano descritto come "*oscuro*"[25] il suo pensiero, ma ne avevano altresì messo in rilievo i tratti più caratteristici della tradizione liberale del *laissez faire*, ritenendo che la sua impostazione richiamasse l'idea per cui la Costituzione, lungi dal formulare un indirizzo politico vincolante e dal predeterminare la linea legislativa in materia economica, avrebbe dovuto limitarsi al semplice suggerimento di ciò che potesse essere fatto[26].

Dall'altro lato, le forze di sinistra non si limitavano al mero, ma ripetuto, richiamo all'interesse della collettività, avanzando concezioni socialiste della proprietà, fondate sull'idea che essa potesse essere gestita unicamente "*da conduttori e lavoratori diretti, o cooperative*"[27], o, ancora, lanciando l'appello a previsioni dettagliate di pianificazione economica[28]. In tal modo, si lasciava emergere un'idea particolarmente cara alla cultura socialista, ossia l'esistenza di uno strettissimo legame tra lo stesso socialismo e la democrazia, intesa quale cornice entro cui la programmazione economica consentirebbe la soluzione del problema del potere nella società industrializzata, in virtù della responsabilità che le istituzioni assumono – nella decisione di questioni e obiettivi economici fondamentali – davanti alla collettività[29]. Tuttavia, tali aspirazioni rimasero proposte isolate,

[24] Egli, in particolare, individuava la sostanziale differenza tra la propria posizione e quella di ispirazione comunista nel passaggio dal "dover" fare (in questo caso specifico, doversi dedicare ad un'attività lavorativa) al "poter" fare: in tal senso, per i liberali vi sarebbero molteplici e indefiniti programmi e possibilità, tutti peraltro potenzialmente realizzabili sul piano costituzionale. Ciò che invece è incontrovertibile, osservava Lucifero, è che "il *cittadino ha il diritto di avere quel minimo di mezzi di sussistenza che gli assicurino una vita degna dell'uomo*", il cui mezzo più idoneo è indubbiamente il lavoro. Ne deriva che si deve riconoscere "*la libertà di scelta del lavoro*", sicché "*il cittadino non può essere obbligato a compiere un determinato lavoro, se ha la possibilità di compierne un altro*" e "*il fatto che il cittadino sia libero di svolgere un'attività economica di sua scelta ha per lui molta importanza*". V., a tal proposito, Atti dell'Assemblea costituente, nell'edizione di CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, Roma, 1971, III Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, 481 ss.

[25] Sul punto, v. le considerazioni dell'On. Dossetti in Costituente nella seduta del 3 ottobre 1946, in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 481 ss.

[26] Nella seduta del 3 ottobre, l'On. Togliatti, nel replicare alle osservazioni formulate dall'On. Lucifero, osserva come dalle convinzioni delle forze liberali, emerga ancora l'idea per cui "*la Costituzione non deve dir nulla, deve lasciar intendere quello che si può fare, ma non deve dire su quale indirizzo debba impegnarsi la nostra politica*". Al contrario, invece, secondo il partito che egli rappresenta in quella sede, fondamentali sono i principi "*dell'intervento dello Stato per l'ordinamento dell'attività produttiva, al fine di ottenere il massimo rendimento a vantaggio della collettività, ed inoltre per giungere ad una legislazione sociale che preveda il diritto per tutti i cittadini ad un'assicurazione sociale, la libertà di associazione e determinati limiti al diritto di proprietà*".

[27] V. l'intervento dell'On. Giovanni Lombardi, nella seduta del 16 ottobre 1946, disponibile in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 551 ss.

[28] On. Lelio Basso, CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 555 ss. A tal proposito, si osservi che, sebbene la pianificazione economica fosse, in sede costituente, nettamente sostenuta dalle forze socialiste, parimenti accesi furono gli interventi dei sostenitori del PCI in occasione della presentazione dell'emendamento Montagnana-Foa-Pajetta, in data 9 maggio 1947, sulla necessità di inserire, all'art. 13 del progetto di Costituzione, la formula "*allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva, secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività*".

[29] Si tratta dell'esemplare definizione dei rapporti tra pianificazione dei rapporti economici e ideologia socialista, che fornisce A. GIOLITTI, *Un socialismo possibile*, Einaudi, Torino, 1967, 57-58, ove l'A. afferma, peraltro, che "*La*

disattese e, infine, respinte, offrendo "*una rappresentazione emblematica del difficile rapporto tra pensiero socialista e testi costituzionali, nella lunga parabola che va dalla fine del Settecento fino ai tempi nostri*"[30].

Ciononostante, è proprio l'esame dei lavori preparatori a consentire di sottoporre a verifica la ricostruzione svalutativa del diritto di proprietà costituzionalmente garantito e sembra restituire indicazioni di segno diverso. A una lettura più attenta dei lavori della Costituente, emerge infatti come l'intento originario non fosse quello di lasciare alla disposizione un grado di vaghezza e indefinitezza destinato ad essere colmato integralmente dal legislatore futuro: il dubbio anzi pare essere sciolto, risultando chiara la necessità "*di dare all'istituto una garanzia costituzionale di contenuto*", tanto che "*risultarono respinti tutti gli emendamenti che ne rimettevano l'esistenza, l'ampiezza e i caratteri alla legge*"[31].

E difatti nel progetto di Costituzione redatto dalla Commissione, l'articolo relativo alla proprietà già conteneva un nucleo precettivo autonomo e non meramente programmatico, essendo stato formulato e approvato, al comma 2, in maniera differente. A tal proposito, al comma secondo si leggeva che "*La proprietà è riconosciuta e garantita*" e, solo nel prosieguo, veniva aggiunto che "*La legge ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurare la sua funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*"[32], secondo una logica che già presuppone, e non esaurisce, la garanzia di natura contenutistica.

La successiva formulazione del testo è dovuta alla mera opera redazionale del Comitato dei Diciotto, avvenuta peraltro a seguito dell'approvazione del testo in aula: un intervento che mirava a fornire semplicemente una migliore *formulazione stilistica*, senza, tuttavia, sconvolgerne il significato di fondo e, in questo senso, l'ambizione dei Costituenti a dargli un contenuto e una struttura ben delineati.

Nel solco di quanto osservato, non può perciò condividersi, con riguardo al secondo comma dell'art. 42, l'idea per cui "*l'enunciazione della norma costituzionale, giusta la quale tanto il riconoscimento che la garanzia del diritto di proprietà privata spettano alla legge, non contiene alcuna proposizione precettiva implicita da cui derivi l'esistenza di un qualche tratto necessario sia del riconoscimento che della garanzia a cui la legge dovrebbe attenersi*"[33]. All'opposto, la disposizione dovrebbe continuare a essere letta come fonte di un autonomo contenuto precettivo e di vincoli costituzionali idonei a circoscrivere

---

programmazione, come strumento della politica socialista, non è semplicemente un procedimento per la massimizzazione di quantità economiche, ma piuttosto una strategia per la democratizzazione del potere economico".

[30] S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., 83.

[31] Cfr. anche l'intervento dell'On. Taviani che, in qualità di relatore della Terza Sottocommissione – nel riferirsi alle relazioni di Togliatti e Pesenti – affermò la necessità di un riconoscimento della proprietà privata in Costituzione, escludendo la possibilità del mero rinvio al legislatore ordinario.

[32] Cfr. art. 38 del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[33] M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 473.

l'intervento del legislatore, evitando, in definitiva, ogni degradazione del diritto di proprietà a mera funzione di riserva di legge.

2.1. Segue. La costituzione materiale, le libertà economiche e il rapporto tra proprietà e impresa

Invero, la dottrina in questione non risolve le proprie argomentazioni, *sic et simpliciter*, nella "*sommarietà*" del tono costituzionale, "*tanto più evidente se si confronti questa enunciazione con tante altre che si incontrano in tutta la prima parte della Costituzione*"[34], bensì muove verso due ulteriori direttrici. Da un lato, essa invoca il mutamento del sostrato materiale sul quale si innesta la Costituzione, al punto che taluni autori, nel prospettare un nesso tra proprietà e libertà, sono stati tacciati di trasferire "*al nostro tempo problematiche politico-giuridiche proprie dello Stato liberale dello scorso secolo*"[35]. Dall'altro, ci si richiama spesso alla prevalenza del regime dell'impresa rispetto alla proprietà, quale "*istituto dominante del diritto privato*"[36] nell'ordinamento corrente.

Quanto alla prima direttrice, è certamente innegabile che il passaggio dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista abbia profondamente modificato il contesto ordinamentale nel quale la proprietà è destinata a operare; meno convincente è, tuttavia, l'operazione interpretativa che fa discendere da tale trasformazione la perdita di un suo contenuto costituzionalmente garantito.

Se si muove dal presupposto per cui la Costituzione materiale allude a tutto ciò "*che caratterizzi sostanzialmente l'ordinamento statale, nella sua più intima e vera essenza politica*" nonché *"nelle sue strutture fondamentali e determinanti*"[37], è di palmare evidenza come il codice genetico della Costituzione del 1947 sia diverso rispetto a quello dello Statuto Albertino. Se quest'ultimo rappresenta il manifesto di uno Stato dai tratti eminentemente borghesi – in cui centrali sono l'economia di mercato, il libero incontro tra domanda e offerta e la produzione capitalistica dei beni – e se, come si diceva *supra* (§ 1), lo Stato ottocentesco può essere qualificato come Stato minimo – chiamato ad astenersi da ogni tendenza assolutistica e a garantire le sole c.d. *libertà negative*, permettendo così alla società civile di autoregolarsi e perseguire i propri interessi – allora risulta evidente

[34] M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 456.

[35] Ivi, 463. A parere dell'A., "*la ripresa da parte di alcuni teorici di oggi del tema dei valori di libertà legati al riconoscimento del principio di proprietà privata è da ritenere a maggior ragione un fatto di attardamento e di vischiosità*" (465), poiché in riferimento al diritto di proprietà la costituzione materiale del '900 è profondamente diversa e ne è dimostrazione l'articolo 42 il quale pone su un piano di assoluta preminenza la funzione sociale della proprietà come elemento da assicurare (465).

[36] Ivi, 464.

[37] V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale. Introduzione al Diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici-Stato e costituzione. Formazione della Repubblica italiana),* II ed., Cedam, Padova, 1970, 102.

come la proprietà qui assuma rilievo primario. In tal senso si orientava la lettera dell'articolo 29, che definiva la proprietà come "*inviolabile*".

Ora, se è pur vero che nell'impostazione adottata in Costituente l'istituto abbia perso una simile qualifica, non pare possibile attribuire al solo mutamento lessicale un significato tale da farne discendere il venir meno della consistenza costituzionale del diritto, a maggior ragione considerando il significato ultimo che il termine inviolabile assumeva nei regimi liberali[38].

La trasformazione rispetto al paradigma liberale sembra, piuttosto, riguardare il modo in cui la proprietà si inserisce nel complessivo sistema dei valori costituzionali. In questa prospettiva, e senza che ciò comporti uno stravolgimento della costituzione economica delineata nel 1947, lo Stato di democrazia pluralista continua a presentare un'economia di mercato, nella quale la proprietà conserva un ruolo centrale, sebbene debba essere armonizzata con finalità di interesse generale. Perciò, non pare azzardato ipotizzare che il limite della funzione sociale operi non nel senso di un diverso *principio ordinatore,* bensì nel senso di fare salve *"le regole necessarie per risolvere i conflitti cui può dar origine il perseguimento dell'utile economico [...] nel confronto con gli interessi individuali e sociali"*[39], senza alterare l'oggetto economico[40], nella misura in cui gli elementi basilari del sistema organizzativo rimangono ancorati alla centralità dell'iniziativa privata e non virano, come si è sostenuto, a favore di un sistema che imponga dei limiti che caduchino le libertà. Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale segna, dunque, una diversa composizione del rapporto tra autonomia privata e interessi generali, ma non necessariamente la sostituzione della prima con i secondi. Perciò, da una lettura d'insieme, risulta semplicistica l'idea di un mutamento della costituzione materiale idoneo, per ciò solo, a determinare una radicale cesura rispetto all'assetto precedente: probabilmente, anzi, l'errore di fondo di queste dottrine si colloca nella difficoltà di leggere la storia costituzionale nel solco della continuità e non, al contrario, per antipodi e contrapposizioni, collocando addirittura il diritto di proprietà, assieme alle restanti libertà economiche, in un cono d'ombra[41]. Il

[38] Dunque, non già come impossibilità di revisione costituzionale, bensì come inviolabilità dai pubblici poteri, salvo che questi non agissero in base a una specifica previsione di legge. Contra, v. M. S. GIANNINI, nel ricostruire il contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà, osserva come "*La dottrina non ebbe molto a discutere, nel senso che si trovò d'accordo nell'attribuirle un significato puramente negativo: illegittimità di atti dell'autorità che pretendessero di costituire-limitare-estinguere diritti di proprietà allorché non si fondassero su una precisa 'base di legge'*" (M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 445).

[39] F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, 33, ove l'A., nell'analizzare i principi costituzionali in tema di rapporti economici e nel riferirsi, in particolare, alla libertà d'iniziativa economica e ai relativi limiti, espressi al co. 2 dell'art. 41, afferma che esso "*non riduce l'ambito entro il quale la libertà di iniziativa è destinata ad operare, ma intende piuttosto ribadire la priorità di interessi che devono essere salvaguardati nelle modalità nelle quali viene svolta l'attività economica*" (33).

[40] Sulla differenza tra effetti economici e oggetto economico cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., 34.

[41] R. NANIA, *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 72.

passaggio al nuovo Stato repubblicano non equivale a una funzionalizzazione economica della proprietà, ma invoca un diverso criterio solutore e di riequilibrio tra istanze private e interessi pubblici.

I suddetti diritti di libertà, al contrario, restano in ogni caso "*declinabili nei termini di chance di espressione della personalità e della capacità umana*"[42], sicché la mera esclusione dell'aggettivo di inviolabilità tra le parole della disposizione, non vale a recidere lo strettissimo nesso tra libertà economiche del singolo e la particolare tutela costituzionale accordata a quei principi insuscettibili di essere sottoposti a revisione costituzionale[43], poiché ne deriverebbe una menomazione della sfera di autonomia individuale e finirebbe, in definitiva, per far dipendere la consistenza della tutela costituzionale dal solo dato lessicale, anziché dalla posizione che il diritto assume nel complessivo sistema dei valori costituzionali.

Da ultimo, si intende respingere l'obiezione di sovente addotta[44], secondo la quale la primarietà della proprietà privata cederebbe il passo dinanzi alla rinnovata centralità di tutte quelle attività imprenditoriali che, contribuendo al ciclo produttivo del Paese, non si esaurirebbero nel mero godimento dei beni di chi ne dispone. In questo senso, sebbene siano stati gli stessi giudici della Consulta ad affermare che "*[non] sembra possibile contestare che quasi dovunque, nei più diversi ordinamenti giuridici, si viene affermando gradatamente la tendenza ad attribuire un particolare valore e una maggiore protezione alle attività produttive che non al godimento di beni già esistenti*"[45], qualche dubbio può quanto meno essere sollevato – anche a partire dal mero dato ordinamentale –, posto che bisogna considerare come la tutela costituzionale, ricomprendendo ambo le previsioni all'interno del medesimo Titolo, sembri voler accordare ad entrambe la stessa efficacia e collocarle su

[42] *Ibidem*.

[43] Su questo piano, diviene imprescindibile una lettura della storica sentenza della Corte cost., sent. 15 dicembre 1988, n. 1146, con particolare riferimento al *Cons. in dir*., p.to 2.11, ove i giudici della Consulta sottolineano che: "*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*". Cfr., nella vasta letteratura in materia, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al Diritto costituzionale italiano*, Vol. I, Cedam, Padova, 1970, 100 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, *passim*; P. GROSSI, *Diritti fondamentali e Diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in ID., *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Cedam, Padova, 2005, 1 ss.; F. MODUGNO, *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*, Giappichelli, Torino, 2009, 91 ss.; S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea,* cit., 222 ss.

[44] V. *ex multis*, G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive*, E.C.I.G., Genova, 1972, 58 ss., ove l'A. afferma che "*La proprietà privata può essere sempre espropriata per motivi di interesse generale (art. 43), mentre l'impresa privata, concretizzazione dell'iniziativa economica privata, può essere riservata originariamente o trasferita allo Stato o ad altri enti solo se l'interesse è preminente e solo in tre casi nominati (servizi pubblici essenziali, fonti di energia, situazioni di monopolio)*", osservando in proposito che, mentre i casi di applicazione dell'art. 43 sono molto limitati, l'esproprio di cui all'art. 42 trova un vastissimo impiego.

[45] Corte cost., sent. 14 giugno 1966, n. 73, in *Cons. in dir*.

un piano di sostanziale pari ordinazione, escludendo così che tra esse possa rinvenirsi un rapporto di supremazia o subordinazione, senza che, anche a voler ammettere che una sia maggiormente favorita rispetto all'altra, ciò comporti il venir meno del rilievo del contenuto costituzionalmente garantito. Le disposizioni in tema di proprietà privata e iniziativa economica dovrebbero essere lette in combinato disposto e in una dimensione di unitarietà, senza la necessità di far derivare l'una dall'altra; del resto, proprio la stretta interconnessione tra i due beni costituzionalmente garantiti riemerge a partire dall'impostazione per cui, a parere di una certa dottrina, il dictum di cui all'art. 41 mira ad escludere che "*le leggi possano, con statizzazioni o nazionalizzazioni di beni, creare tale situazione generale dell'economia che la libertà di svolgimento della iniziativa economica privata sia conculcata, e che, [...] la solenne dichiarazione di libertà che si legge nel testo costituzionale sia ridotta al nulla*"[46]. Così, sebbene la garanzia dell'iniziativa economica sembri presupporre, almeno in una certa misura, l'appartenenza privata dei beni produttivi, tale rapporto può anche essere rovesciato[47], nella misura in cui si consideri la proprietà privata quale condizione, a sua volta, di effettività della libertà d'iniziativa economica e, perciò, in senso opposto alla tesi qui richiamata, si riconosca proprio nella previsione di cui all'art. 42 una garanzia della libertà sancita dall'art. 41[48].

Letto in questi termini, il rapporto tra le due situazioni conferma come esse rappresentino l'espressione di un medesimo disegno costituzionale, il "*cuore*"[49] della costituzione economica e due possibili strumenti per la promozione dello sviluppo della personalità.

3. Alla ricerca del contenuto costituzionalmente garantito della proprietà privata

Sul versante opposto, una consistente parte della dottrina ha inteso respingere la tesi della decostituzionalizzazione del diritto di proprietà, sviluppando differenti percorsi logico-argomentativi.

Tra questi figurano, per esempio, le posizioni di coloro che, nel valorizzare il carattere metagiuridico del diritto di proprietà, hanno fatto leva sulla teoria del *Wesensgehalt*[50], quale contenuto essenziale del diritto, per sostenere che "*ciò che la Costituzione non*

[46] C. Esposito, *Note esegetiche all'articolo 44*, cit., 185. Sul punto, cfr. anche il richiamo operato da S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*. *Profili generali*, Giuffrè, Milano, 1986, 29 ss.

[47] S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., 29 ss.

[48] S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., 29 ss., che fa espresso riferimento alla tesi di Carlo Esposito.

[49] T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2023, 217.

[50] Tra i principali sostenitori, vi è A. M. Sandulli, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in Aa. Vv., *Atti del convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 1963, 93 ss.

consente è […] di colpire per tale via l'istituto stesso della proprietà, fissando a questa (attraverso la paralizzazione delle facoltà di utilizzazione, di impiego, di disposizione, decisive per ciascuna categoria di beni) restrizioni tali da snaturarne i caratteri essenziali"[51]. In questa prospettiva, il potere conformativo del legislatore, per quanto ampio, incontrerebbe dunque un limite ultimo nel nucleo minimo identificativo del diritto, oltre il quale la disciplina legislativa cesserebbe di conformare la proprietà per tradursi, sostanzialmente, nella sua negazione. Invero, nonostante sia possibile rinvenire nella giurisprudenza della Consulta taluni echi di una simile impostazione[52], non può essere ignorata la differenza strutturale tra il nostro ordinamento e quello tedesco, da cui la teoria del contenuto essenziale origina, né le notevoli difficoltà che si incontrerebbero nel trasporre una simile nozione nel sistema costituzionale italiano.

Nel *Grundgesetz*, infatti, la nozione del contenuto essenziale trova un riconoscimento espresso al comma 2 dell'art. 19 – ove si stabilisce che "*in nessun caso può essere violato il contenuto essenziale di un diritto fondamentale*" – sottraendo così al legislatore la possibilità di comprimere quel nucleo minimo di protezione offerto al singolo diritto che, neppure nel contemperamento con un interesse collettivo primario o di pari rilievo, può essere sacrificato nella sua funzione protettiva[53].

Nell'ordinamento italiano, al contrario, manca una disposizione generale formulata in termini analoghi, sicché il problema si sposta necessariamente sull'individuazione del fondamento e dei criteri attraverso i quali ricostruire un eventuale contenuto essenziale del diritto di proprietà.

Anzitutto, le difficoltà deriverebbero proprio dalla necessità di elaborare, per l'ordinamento italiano, un significato sufficientemente determinato della nozione di contenuto essenziale e, soprattutto, di individuare criteri idonei a consentirne una concreta identificazione. Alcuni, per esempio, si sono appellati alla teoria della "*coscienza sociale*", intesa come richiamo al comune sentire e quale base giustificativa dell'agire del legislatore[54] – che si limiterebbe così a recepire in *lex* un cambiamento già avvenuto nel corpo sociale – , individuando, dunque, il contenuto essenziale del diritto sulla base di un dato già formatosi, mentre altri avrebbero fatto ricorso alla medesima idea in una diversa accezione, come "*strumento di politica*"[55], funzionale non tanto alla ricezione, quanto alla determinazione della realtà e, per questa via, del contenuto del diritto. Nonostante il largo

[51] Ivi, 94-95.

[52] Si vedano gli spunti offerti da Corte cost., sent. 19 gennaio 1966, n. 6 , *Cons. in dir.*, p.to 4, ove, con riferimento alle servitù militari, il Giudice delle Leggi ha affermato il carattere espropriativo di quelle misure atte a svuotare di *contenuto* il diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene, sino a renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione naturale.

[53] Sul significato di Wesensgehalt, v. P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,* C. H. Beck, München, 1986, 84.

[54] A. M. SANDULLI, *Profili costituzionali del diritto di proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 472.

[55] S. RODOTÀ, *Il diritto di proprietà tra dommatica e storia*, in ID., *Il terribile diritto*, Il Mulino, Bologna, 1981, 168 ss.

seguito che in passato tale teoria ha riscosso, e sebbene non siano mancati, come si diceva, accoglimenti nella giurisprudenza costituzionale – la quale ha talvolta fatto esplicito riferimento al sentire nell'"*attuale momento storico*"[56] – problematiche restano le implicazioni, posto che "*non esiste, infatti, un criterio unico di oggettivizzazione del comune sentire, come non esiste un comune sentire tout court che sia immediatamente rilevabile*"[57], con difficoltà destinate ad accentuarsi in una società di democrazia pluralista, nella quale non solo sarebbe complessa la definizione degli interessi socialmente rilevanti, ma altresì l'individuazione dell'organo, tra il Parlamento e il Giudice costituzionale, che se ne possa fare idoneo portavoce.

Ancora di più, però, appare contestabile quell'atteggiamento che pretende di far derivare dalla sociologia ciò che in realtà costituisce un concetto puramente di diritto[58]. In tal senso, occorre osservare che, sebbene l'istituto non venga definito espressamente in Costituzione, ne è comunque presupposto. In sede di ricostruzione del medesimo, si è pertanto chiamati a definirne il contenuto costituzionalmente garantito che il legislatore dovrebbe poi indennizzare in caso di esproprio. Nel farlo, non ci si può limitare a estrapolare una precisa disposizione o parte di essa da uno specifico testo normativo, poiché il mero dato testuale deve necessariamente essere integrato dal sentire della "*cultura giuridica*" dell'epoca in cui l'istituto, per mezzo dell'introduzione all'articolo 42 Cost., è stato "*cristallizzato*"[59]. Ne consegue che il contenuto costituzionalmente garantito va individuato – come concordemente riconosciuto da dottrina e giurisprudenza – nell'"appartenenza", e cioè nel diritto di godere e disporre in modo "*pieno ed esclusivo*" dei propri beni (v. articolo 832 c.c.)[60].

In questa direzione, il diritto di proprietà, come è stato autorevolmente sostenuto[61], può essere pacificamente ricondotto al novero dei diritti fondamentali del nostro ordinamento positivo, in quanto strumentale allo sviluppo della persona umana e allo svolgimento della propria personalità, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione. In questa dimensione, la libertà di iniziativa economica e, ancora di più, quella di proprietà, si rivelano componenti immanenti

[56] Corte cost., sent. 9 maggio 1968, n. 55, Cons. in Dir., p.to 4 ove si afferma che "[…] *resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare. Nel determinare tale regime, il legislatore può […] imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata, al di là della quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto* nell'attuale momento storico. *Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo*".

[57] S. MANGIAMELI, *Contenuto, garanzie e limiti costituzionali della proprietà privata*, in *Iustitia*, 1989, 275.

[58] V. G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Giuffrè, Milano, 1941, 148.

[59] S. MANGIAMELI, *Contenuto, garanzie e limiti costituzionali della proprietà privata*, cit., 275.

[60] S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., 76-77.

[61] Si veda, a tal proposito F. BARTOLOMEI, *L'espropriazione nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1965, 247 ss.

della libertà della persona[62]: l'uomo tende alla proprietà, "*non fosse altro che per la constatazione obiettiva che la* proprietas *di determinate* res", si pensi solamente al domicilio, "è essenziale alla stessa vita umana", motivo per cui "*il principio della proprietà come valore giuridico resta immutabile*"[63]. Ma ancora di più, e ragionando per estremi, "*un uomo che non fosse dominus di res ovvero di determinate res non potrebbe dirsi tale perché non vivrebbe e non potrebbe agire nella pienezza della vita umana*"[64] e della dignità, che deve, assieme alla libertà, fungere da criterio orientatore di ogni società democraticamente definita.

La sua elevazione al rango di diritto fondamentale o, addirittura, di diritto inviolabile – dato lo strettissimo collegamento con lo sviluppo della personalità di cui all'art. 2 – permette di sostenere con fermezza che esso "*non sarebbe cioè esclusivamente un presupposto per economia e cultura ma soprattutto* [...] *costituirebbe il fondamento di una sfera di libertà dell'individuo e di una il più possibile indipendente anche se responsabile formazione di vita*"[65]. In altri termini, la funzione della proprietà privata non si esaurisce in una dimensione meramente economica, nonostante la collocazione di sistema, ma si presenta quale elemento strutturale per il pieno sviluppo della persona umana, fine peraltro auspicato al secondo comma dell'articolo 3 Cost. e dallo stesso art. 42, ove prevede che la legge abbia anche il compito "di renderla accessibile a tutti". Essa concorre, dunque, a delineare uno spazio di libertà e autonomia per il singolo, entro il quale gli sarebbe riconosciuta non solo la facoltà di pianificare e realizzare le proprie scelte, ma altresì di contribuire in maniera responsabile alla vita della comunità, in coerenza con i principi di dignità e solidarietà che permeano l'intero ordinamento[66].

A ciò si deve necessariamente aggiungere il rilievo conferito all'istituto in sede sovranazionale, per tramite dell'articolo 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU, che sancisce il diritto di ogni persona al pacifico godimento dei propri beni e sul quale il Giudice di Strasburgo non ha mancato di pronunciarsi, elaborando un orientamento deputato a rafforzare la tutela del diritto in questione. In particolare, ha avuto modo di osservare come il fine sotteso della disposizione risieda nell'esigenza di garantire un bilanciamento tra l'interesse pubblico e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, assicurando che *"qualsiasi ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel*

[62] Ivi, 248.
[63] Ivi, 254.
[64] Ivi, 255.
[65] F. BARTOLOMEI, *L'espropriazione nel diritto pubblico*, cit., 277-278.
[66] Non è un caso che l'art. 42, comma 2, Cost., nel delineare i compiti del legislatore sul diritto di proprietà preveda il compito per la legge "*di renderla accessibile a tutti*" e che l'art. 44 disciplini i rapporti inerenti alla proprietà fondiaria, non solo per "*conseguire il razionale sfruttamento del suolo*", ma anche per "*stabilire equi rapporti sociali*"; e, infine, che l'art. 47 Cost. preveda forme di "*proprietà favorite*", per l'accesso del "risparmio popolare" alla "proprietà dell'abitazione", alla "*proprietà diretta coltivatrice*" e al "*diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*".

pacifico godimento dei beni debba essere legale", dovendo sussistere, anche in questo caso, una certa proporzione tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito dall'intervento pubblico[67]. La tutela apprestata dalla Convenzione, invero, non è affatto trascurabile, soprattutto se si considera che, in forza della nuova formulazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, il legislatore – sia statale che regionale – è tenuto a rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché dagli obblighi internazionali[68].

4. Conformazione ed espropriazione nella disciplina costituzionale della proprietà

Occorre ora soffermarsi sui limiti suscettibili di incidere sul diritto di proprietà.

Nell'ordinamento repubblicano è lo stesso art. 42 Cost. a delinearne le principali forme, prevedendo che, pur potendo la proprietà essere oggetto di "*conformazione*" da parte della legge, mediante la determinazione dei "*modi di acquisto, di godimento e dei limiti*", tale disciplina non possa essere intesa come un rinvio in bianco al legislatore, poiché la regolazione delle modalità di esercizio del diritto e i limiti ad esso apponibili devono essere orientati ad assicurarne "*la funzione sociale*" e di renderla "*accessibile a tutti*", ai sensi del secondo comma, mentre l'espropriazione è ammessa soltanto per motivi di "*interesse generale*" e previo indennizzo, ai sensi del terzo comma.

Quanto al limite della funzione sociale, di cui al comma 2, la *ratio* di una siffatta previsione va rintracciata nelle istanze di elaborazione cattolica, con particolare riferimento alla riflessione dossettiana, circa la necessità assoluta di un "*controllo sociale*"[69] della vita economica, tesa a "*temperare e ridurre gli egoismi*"[70] che in essa si manifestano.

In tal senso, nel ricostruire il binomio *proprietà-libertà*[71] la componente cattolica presente all'interno della Costituente lo ha integrato con *"la diffusa richiesta di una sottolineatura delle esigenze sociali, […] come risulta soprattutto dal collegamento con la famiglia e lo sviluppo della persona umana*"[72] – impostazione peraltro condivisa anche da

[67] Corte EDU, Gr. Ch., sent. 25 marzo 1999, *Latridis v. Greece*, ric. n. 31107/96.

[68] V. tra i numerosi arresti della Corte EDU, v. II sez., sent. 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera S.R.L. V. Italy*, ric. n. 31524/96; IV sez., sent. 6 marzo 2007, *Scordino V. Italy*, ric. n. 43662/98 e, tra le ultime, I sez., sent. 2 febbraio 2023, *Compostella And Salamone V. Italy*, ricc. nn. 46306/06 e 24940/07. Non va dimenticato poi che la Corte EDU, con la sentenza Scordino, ha inciso in modo determinante su una particolare interpretazione della Corte costituzionale in ordine alla misura dell'indennizzo entro i limiti del generico concetto di "serio ristoro" (v. le c.d. "sentenze gemelle", nn. 348 e 349 del 2007).

[69] Il rimando è alle parole dell'On. Dossetti, in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 485 ss.

[70] *Ibidem*.

[71] Sul punto, S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., 78.

[72] *Ibidem*.

alcuni componenti dell'Assemblea costituente del Partito comunista, che ponevano il diritto di proprietà in relazione con i *diritti fondamentali* della persona umana[73].

Questa precisazione risulta particolarmente utile rispetto a quell'impostazione teorica che, muovendo dal riferimento costituzionale alla funzione sociale, tende a risolvere quest'ultima nella *funzionalizzazione* della proprietà privata[74], con il rischio di svilire la portata garantistica del riconoscimento costituzionale dell'*appartenenza* e di assoggettare integralmente il contenuto del diritto al perseguimento di finalità collettive.

Al contrario, ferma restando la portata costituzionalmente garantita del diritto di proprietà, come ricostruita in questa sede, il riferimento alla funzione sociale non può che essere inteso quale vincolo posto in capo al legislatore[75], il quale, nel disciplinare i modi di acquisto e di godimento del diritto, è chiamato, da un lato, a dare attuazione alle istanze solidaristiche di cui all'art. 2 Cost. e, dall'altro, ad adempiere al compito, sancito dal principio di uguaglianza sostanziale, di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana*", non da ultimo per rendere accessibile a tutti la proprietà dei beni economici.

In secondo luogo, va osservato che il *limite* della funzione sociale, in quanto vincolo di natura modale e di carattere generale, riferito a categorie di beni, pur incidendo sulle modalità di esercizio del diritto, rimane esterno al diritto e non intacca l'appartenenza dominicale del bene, che resta nella proprietà del privato, lasciando così inalterato il legame tra la res e il proprietario[76]. Inoltre, proprio perché definisce in termini generali le modalità di godimento dei beni appartenenti a una determinata categoria, senza tradursi in una "*incisione operata a titolo individuale sul godimento del singolo bene*"[77], il vincolo non è considerato suscettibile di indennizzo.

Così, sarebbero vincoli conformativi, per esempio, quelli imposti dall'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale stabilisce che "*sono comunque di interesse paesaggistico [...] a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi*

---

[73] On. P. Togliatti, in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 550 ss.

[74] S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., 69 ss.

[75] Come peraltro sostenuto anche dalla Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, *Cons. in dir.*, p.to 3, che nel riferirsi all'utilità generale di cui all'art. 43, sembra dare una lettura suscettibile di essere estesa anche all'utilità sociale di cui all'art. 42: "*Per potere affermare che la legge denunziata non risponda a fini di utilità generale ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, bisognerebbe che risultasse: che l'organo legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia stato inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che l'apprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto. Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire ovvero se risultasse che gli organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita*".

[76] S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione,* cit., 136 ss.

[77] Cfr., a tal proposito, Corte cost., sent. 9 maggio 1968, n. 55, *Cons. in dir.*, p.to 5.

compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; […]". Da tale qualificazione discende, per i proprietari dei beni ricadenti nelle categorie ivi indicate, il divieto di "*distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*"[78], trovando il proprio fondamento costituzionale nella tutela del paesaggio sancita dall'art. 9 Cost.[79].

Su un piano parzialmente diverso si pone, invece, la disciplina contenuta nel terzo comma dell'art. 42 Cost., relativa all'espropriazione per pubblica utilità, definita come "*un istituto giuridico [...] mediante il quale l'autorità espropriante acquisisce dei beni privati per motivi di pubblico interesse salvo il pagamento di una indennità*"[80]; un istituto, questo, che si caratterizza per la produzione di un effetto privativo, nella sfera giuridica del proprietario, e, al tempo stesso, acquisitivo, in favore del soggetto beneficiario dell'espropriazione, in forza del quale la titolarità del diritto viene trasferita coattivamente per il perseguimento di una finalità di interesse generale.

Bisogna sin d'ora precisare che, al terzo comma, l'espropriazione è consentita soltanto "*nei casi preveduti dalla legge*" e "*salvo indennizzo*"[81] e, pertanto, nelle ipotesi previamente determinate dal legislatore, al quale spetta individuare i presupposti dell'ablazione ed eventualmente attribuire all'autorità amministrativa il potere di adottare il relativo provvedimento. Perciò, la riserva di legge presenta carattere relativo, potendo l'effetto ablatorio essere disposto direttamente dalla legge, ovvero prodursi mediante un provvedimento amministrativo, purché il relativo potere trovi nella fonte legislativa il proprio fondamento, i presupposti e i limiti di esercizio.

In questo senso, il richiamo operato dalla disposizione costituzionale pare confermare come l'istituto dell'espropriazione si collochi in uno snodo cruciale del rapporto tra proprietà e potere dello Stato, ribadendo la necessità di un presidio di legalità, con la conseguenza che la garanzia della riserva di legge si sostanzia nell'escludere "*che possa essere riconosciuta all'autorità pubblica una capacità generale di acquisire coattivamente la proprietà privata in tutti quei casi in cui sussista un motivo di interesse generale*"[82], in modo

[78] Cfr. artt. 142 e 146, d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

[79] Come è evidente dalle storiche sentenze della Corte cost., sentt. 9 maggio 1968, n. 56 e 23 aprile 1976, n. 106 .

[80] W. GASPARRI, *Espropriazione (Dir. Amm.),* in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, 2305.

[81] Cfr. art. 42, co. 3 della Costituzione della Repubblica italiana. Per una ricostruzione sistematica dell'istituto, v. ex *multis*, D. SORACE, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV ed., VI, Torino, Utet, 1990, 1 ss.; R. CARANTA, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Enc. Dir.,* App. V, Giuffrè, Milano, 2001, 406 ss.; F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, *passim*; L. FRANCARIO, *Espropriazione per pubblico interesse. Art. 834*, in *Il Codice civile*. Commentario, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*.

[82] W. GASPARRI, *Espropriazione (Dir. Amm.)*, cit., 2306.

tale da evitare che la clausola dell'interesse generale si trasformi in una formula vuota di contenuto e suscettibile di essere applicata indistintamente.

A tal fine, non è sufficiente che il bisogno pubblico sia soltanto ipotetico o eventuale, dovendo apparire, al contrario, "*indispensabile per far fronte a bisogni che, pure se destinati a concretarsi in futuro o a essere soddisfatti soltanto col decorso del tempo, presentino tuttavia fin dal momento attuale quel sufficiente punto di concretezza che valga a far considerare necessario e tempestivo il sacrificio della proprietà privata nell'ora presente*". Tale esigenza, peraltro, comporta *"che anche la possibilità di far luogo alla soddisfazione del bisogno deve essere caratterizzata, fin dal momento in cui l'espropriazione viene autorizzata, da un sufficiente punto di effettività e di concretezza*"[83].

La distinzione tra potestà conformativa e potere ablatorio non esaurisce, tuttavia, la problematica dei limiti alla proprietà privata, poiché resta da individuare il punto oltre il quale una limitazione formalmente incidente sul contenuto del diritto, per il carattere particolare, l'intensità o la durata del sacrificio imposto, cessi di configurarsi quale mera conformazione e venga attratta nell'ambito della garanzia indennitaria prevista dal terzo comma dell'art. 42 Cost., secondo la vicenda dei vincoli sostanzialmente espropriativi.

5. Il nodo dei vincoli preordinati all'esproprio

Posti questi brevi, seppur essenziali, cenni, la peculiarità dei vincoli preordinati all'esproprio risiede nella non coincidenza, a livello temporale, tra l'imposizione del sacrificio e la produzione dell'effetto ablatorio: tali vincoli, difatti, pur riservando beni determinati alla futura acquisizione pubblica e comprimendone, nelle more, le possibilità di utilizzazione, lasciano formalmente la proprietà in capo al privato e non producono ancora né l'effetto traslativo proprio dell'espropriazione né il conseguente diritto all'indennità[84], circostanza che ne ha determinato, per lungo tempo, la riconduzione nell'alveo dei vincoli conformativi. Ciò premesso, per comprendere le ragioni della loro originaria riconduzione alla potestà conformativa, occorre ripercorrere brevemente l'evoluzione del rapporto tra disciplina espropriativa e pianificazione urbanistica.

[83] Per entrambe le massime, v. Corte cost., sent. 22 giugno 1966, n. 90, *Cons. in dir.*, p.to 2. Conformativi sarebbero, secondo una giurisprudenza ormai consolidata e ampiamente recepita anche dalla giustizia amministrativa, quei vincoli "*che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità, c.d. 'di rispetto', a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc.*". Cons. Stato, Sez. IV, sent. 28 dicembre 2012, n. 6700; cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2010, n. 8531; Id., Sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9772; Id., Sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4242; Id., Sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244 e, da ultimo, Sez. IV, 9 gennaio 2025, n. 2478.

[84] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2020, 261 ss.

Orbene, la materia espropriativa fu inizialmente disciplinata dalla legge n. 2359 del 1865, che si collocava chiaramente nel solco dello Stato costituzionale borghese ottocentesco, fondato sull'inviolabilità della proprietà privata, come emergeva anche dall'art. 39 della medesima legge, secondo cui il proprietario espropriato doveva ricevere un'indennità corrispondente "*al giusto prezzo che a giudizio de' periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra-vendita*"[85], con un evidente richiamo al valore di mercato e in perfetta coerenza con una concezione piena e individualistica del diritto dominicale.

Ciononostante, il legislatore del 1865 introduceva, contestualmente, un'embrionale forma di pianificazione urbanistica, riconoscendo ai comuni la facoltà di adottare sia un piano regolatore edilizio, nel quale fossero "*tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui [fosse] da rimediare alla viziosa disposizione degli edifizi*"[86], ai sensi dell'art. 86, sia un piano regolatore di ampliamento, nel quale fossero "*tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifizi, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione*"[87], ai sensi dell'art. 93. Si trattava, però, come emerge anche dal tenore letterale delle disposizioni, di una mera facoltà rimessa alla valutazione discrezionale del comune, il quale poteva avvalersene, qualora lo avesse ritenuto necessario, per porre rimedio all'irrazionale conformazione dell'assetto edilizio cittadino; la pianificazione conservava, pertanto, un carattere ancora eventuale e residuale, pur senza elevarsi a ordinario strumento di disciplina dell'intero territorio comunale.

Tuttavia, il quadro mutò sensibilmente nei primi anni Quaranta del Novecento, con la promulgazione, da un lato, del nuovo codice civile – il cui art. 834 c.c. disponeva che nessuno potesse essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà, "*se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità*")[88]; e con l'introduzione, dall'altro lato, dell'art. 31 della nuova legge urbanistica n. 1150 del 1942 che stabiliva che "*Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune*"[89]. In tal modo, la localizzazione di strade, edifici, impianti e spazi pubblici cessava di costituire una determinazione meramente occasionale, per inserirsi in un disegno pianificatorio complessivo e sistematico, dal quale poteva derivare l'immobilizzazione di beni puntualmente individuati, pur in assenza di un provvedimento espropriativo, per l'effetto dei vincoli impressi dal comune.

[85] Cfr. art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, "Sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità".
[86] Cfr. art. 86 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, "Sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità".
[87] Cfr. art. 93 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, "Sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità".
[88] Cfr. art. 834 del R.D. 16 marzo 1942, n. 262, "Approvazione del testo del Codice civile".
[89] Cfr. art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, "Legge urbanistica".

Con l'introduzione della licenza edilizia, peraltro, prendeva così avvio la progressiva procedimentalizzazione dello *ius aedificandi*, destinata ad alimentare la querelle circa la sua inerenza al diritto dominicale ovvero la sua autonoma derivazione da un provvedimento dell'autorità pubblica, sicché la facoltà edificatoria "*non era più libera e limitata soltanto da un pari diritto opponibile da altro titolare di diritto soggettivo*", come accadeva nello Stato costituzionale borghese, "*ma avrebbe dovuto conformarsi alle scelte di sviluppo imposte dalla politica, a prescindere, ed in aggiunta, al contrasto con le posizioni giuridiche dei confinanti*"[90].

La suddetta procedimentalizzazione, peraltro, offrì al legislatore lo spunto per tentare di risolvere il nodo dei vincoli sostanzialmente espropriativi, imprimendo una profonda trasformazione al regime giuridico della proprietà: lo *ius aedificandi*, da facoltà esercitabile, in linea di principio, *uti dominus*, veniva progressivamente assoggettato alla previa verifica della sua conformità alle scelte pianificatorie pubbliche, dischiudendo così la prospettiva di un suo possibile scorporo dal diritto dominicale. In altri termini, la destinazione di un'area a un'opera o a un servizio pubblico poteva apparire non già come anticipazione di un fenomeno ablatorio, bensì quale ordinaria determinazione del contenuto del diritto dominicale ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost.

In questo clima interpretativo, la giurisprudenza (sentenza n. 64 del 1963) affermava che "*va riconosciuto che la legge urbanistica contiene dei limiti al diritto di proprietà, in quanto disciplina lo jus aedificandi; ma tali limiti [...] rientrano tra quelli previsti dal detto art. 42, secondo comma, della Costituzione, non potendosi dubitare che la funzione sociale della proprietà richieda, tra l'altro, una disciplina dell'assetto dei centri abitati, del loro incremento edilizio e, in genere, dello sviluppo urbanistico*"[91].

L'assenza dell'effetto traslativo induceva, pertanto, a ricomprendere anche i vincoli preordinati all'esproprio nell'area della conformazione, con la conseguente esclusione della garanzia indennitaria prevista dal terzo comma.

La riconduzione della disciplina urbanistica alla potestà conformativa prevista dall'art. 42, secondo comma, Cost. lasciava, nondimeno, irrisolto il problema del limite oltre il quale la conformazione, incidendo in modo singolare e particolarmente intenso su beni determinati, cessasse di definire il contenuto ordinario della proprietà per tradursi in una sostanziale ablazione, riconducibile alla garanzia indennitaria di cui al terzo comma della medesima disposizione; una posizione, questa, che verrà ben presto evidenziata dalla giurisprudenza di costituzionalità.

[90] Come ricostruisce di recente M. CRISCI, *Lo ius aedificandi. Breve storia della procedimentalizzazione di un diritto*, in *Iurisdictio*, 3/2022, 307.

[91] Corte cost., sent. 7 maggio 1963, n. 64, *Cons. in dir.*; sul punto, cfr. anche Cons. St., IV, sent. 19 ottobre 1960, n. 855 e Corte cost., sent. 14 maggio 1966, n. 38.

5.1. Segue: il regime dei vincoli preordinati all'esproprio nella giurisprudenza costituzionale

L'inquadramento dei vincoli preordinati all'esproprio nell'ambito della potestà conformativa venne però ben presto messo in discussione dalla giurisprudenza costituzionale, chiamata a individuare il criterio attraverso il quale distinguere le limitazioni riconducibili al secondo comma dell'art. 42 Cost. da quelle suscettibili di ricadere nella garanzia indennitaria prevista dal terzo comma. Un primo chiarimento venne offerto a partire dalla sentenza n. 6 del 1966 e fu poi ripreso e sviluppato nell'altrettanto centrale pronuncia n. 55 del 1968[92]. In tale giurisprudenza si è difatti affermato che *"[la] legge può non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti che essa segna, nell'ambito della garanzia accordata dalla Costituzione, attengano al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni"*[93], poiché, in simili ipotesi, la limitazione concorre a definire in via generale lo statuto giuridico della categoria di beni considerata e resta, pertanto, riconducibile alla potestà conformativa del legislatore. Diversamente, la Corte ha ritenuto indennizzabili quei casi in cui vi sia "*un sacrificio per singoli soggetti o gruppi di soggetti rispetto a beni che non si trovino nelle condizioni suindicate*"[94], configurandosi, in tali ipotesi, una limitazione di carattere particolare, suscettibile di essere ricondotta nell'ambito della garanzia indennitaria prevista dal terzo comma dell'art. 42 Cost.

In questo senso la giurisprudenza costituzionale sembra instaurare significativi punti di intersezione con la c.d. "*Einzelaktstheorie*"[95] – la *teoria dell'atto singolare* di origine tedesca –, secondo la quale la natura formalmente generale di un intervento legislativo non sarebbe sufficiente a escludere il diritto all'indennizzo qualora la relativa disciplina producesse effetti sostanzialmente particolari, imponendo soltanto in capo a determinati individui, o, come ribadito dal Giudice delle leggi, a *specifici gruppi di soggetti*, un significativo sacrificio, nell'interesse della comunità. In questi casi, difatti, l'intervento legislativo perderebbe i propri caratteri di generalità e di astrattezza, configurando una vistosa violazione non solo del contenuto costituzionalmente garantito del diritto di

[92] Corte cost., sent. 19 gennaio 1966, n. 6 e 9 maggio 1968, n. 55, Cons. in dir., p.to 5.
[93] Corte cost., sent. 19 gennaio 1966, n. 6, *Cons. in dir.*, p.to 4.
[94] *Ibidem*.
[95] Sul punto, il rimando è a G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis,* Scientia Verlag, Aalen, 712; per la dottrina italiana, invece, v. S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., 145 ss., in cui l'A. fonda la teoria in esame non sul principio di eguaglianza, quanto più sul disposto dell'art. 19, co. 1, del *Grundgesetz*, che recita "*Nella misura in cui un diritto fondamentale può essere limitato da legge o sulla base di una legge ai sensi di questa Legge Fondamentale, la legge deve applicarsi in generale e non solo al caso individuale. Inoltre, la legge deve menzionare il diritto fondamentale con l'indicazione dell'articolo*"; tuttavia, prosegue l'A., nella dottrina tedesca prevale *"un orientamento che non tiene nel conto dovuto il significato di quest'ultima disposizione costituzionale e considera la teoria in questione legata alla distinzione tra leggi generali e leggi c.d. 'provvedimento'"* (148).

proprietà, ma altresì dell'art. 3 Cost. nel suo profilo formale[96], in quanto determinerebbe l'imposizione di un sacrificio individuale, non giustificato da una disciplina eguale per tutti.

Muovendo da tali premesse, con la sentenza n. 55 del 1968 la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, nn. 2, 3, 4, nonché dell'art. 40 della legge n. 1150 del 1942, censurò tali disposizioni nella parte in cui queste "*non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali*"[97] e incidono su beni particolari, identificabili in maniera puntuale[98]. La Corte, invero, statuendo in questo modo, lascia intendere che limiti espropriativi di durata limitata (cinque anni, c.d. "periodo di franchigia"), pur avendo carattere espropriativo, siano comunque legittimi o, quanto meno, provvisoriamente legittimi[99].

La pronuncia, comunque, non eliminò ogni profilo di problematicità e anzi, vi fece seguito una nuova svolta legislativa: in tal senso, il dibattito fu alimentato dalla legge del 28 gennaio 1977, n. 10, che sostituì la licenza edilizia con la concessione edilizia onerosa, sul presupposto che la facoltà edificatoria fosse stata ormai separata dal diritto di proprietà. Una ricostruzione, questa, che venne tempestivamente ribaltata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980, nella quale i giudici affermarono che non era condivisibile l'idea per cui "*lo ius aedificandi non inerisca più al diritto di proprietà*"[100], poiché la concessione edilizia "*non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti*"[101], ribadendo l'inerenza dello *ius aedificandi* al diritto dominicale e facendo così riemergere il problema della qualificazione e dell'indennizzabilità dei vincoli.

Non può non menzionarsi, poi, tra le decisioni di maggior rilievo della Corte sul tema, anche la pronuncia n. 179 del 1999, la quale ha offerto rilevanti spunti sul versante della

[96] M. BON VALSASSINA, *Vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo,* in *Giur. Cost*., 1968, 852.

[97] Corte cost., sent. 9 maggio 1968, n. 55, *Cons. in dir.*, p.to 6.

[98] A tal proposito, si noti come "*secondo il tenore della norma costituzionale, non vadano sottoposte ad indennizzo quelle limitazioni che, afferendo alla generalità dei beni […], determinano la distribuzione dell'appartenenza tra privati e pubblici poteri […], o le modalità di godimento e di acquisto dei beni* […]". Al contrario, dovrebbero essere soggetti a una diversa disciplina "*quei vincoli che abbiano carattere singolare […] e manchino, perciò, di obiettività*" (S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., 146.

[99] In questo senso, la "legittimità costituzionale provvisoria" ricorre quando, in presenza di situazioni straordinarie, ad esempio connesse a situazioni di emergenza, o a ragioni finanziarie, oppure a difficoltà sociali difficilmente fronteggiabili, "*la Corte accetta normative nelle quali essa stessa intravede dei limiti di legittimità costituzionale, giustificandoli sulla base della circostanza che, essendo dovute a situazioni straordinarie e di carattere temporaneo, la compressione dei diritti non sarebbe tale da pregiudicare in modo definitivo le situazioni soggettive. La dottrina italiana ha coniato per questa giurisprudenza l'espressione 'legittimità costituzionale provvisoria'. In molte di queste sentenze sono contenuti comunque degli 'avvertimenti' al legislatore, non solo ad adoperare con estrema cautela discipline che comprimono i diritti costituzionali, ma anche a rimuoverli non appena cessate le ragioni straordinarie che ne determinano l'adozione, pena la possibilità di una diversa pronuncia da parte del giudice costituzionale*" (Così S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, Studi 2006, 32; ora anche in ID., I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione, Giappichelli, Torino, 2020, 201-202).

[100] Corte cost., sent. 22 gennaio 1980, n. 5, *Cons. in dir.,* p.to 4.

[101] *Ibidem*.

ragionevolezza delle scelte legislative[102], pronunciandosi sull'illegittimità costituzionale delle disposizioni risultanti dalla lettura combinata degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e dell'articolo 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per la reiterazione dei vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità, in quanto in questo modo la durata dei limiti sarebbe diventata nuovamente incerta, determinando una compressione illegittima del diritto di proprietà.

In tal senso, la sentenza n. 179, cit., completava la disciplina introdotta a seguito della pronuncia n. 55 del 1968, risolvendo le residue problematiche, dal momento che ha precluso all'amministrazione procedente la facoltà di reiterare i vincoli preordinati all'esproprio una volta scaduti, senza la necessità di disporre alcuna forma di ristoro.

Dunque, nella sua successiva giurisprudenza, la Corte assumeva che la reiterazione dei già discussi vincoli non sarebbe stata di per sé inammissibile *a priori*, poiché avrebbero potuto rilevarsi "*ragioni giustificative accertate attraverso una valutazione procedimentale (con adeguata motivazione) dell'amministrazione preposta alla gestione del territorio o rispettivamente apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà*"[103].

Tuttavia, la "*indefinita reiterazione o una proroga sine die o all'infinito*"[104] avrebbe senz'altro inciso sul piano della ragionevolezza della disciplina, nella misura in cui avrebbe permesso di disattendere l'obbligo indennitario che sorge una volta superato il periodo di franchigia ritenuto tollerabile. Di conseguenza, la stessa Consulta, mantenendo ferma la sua impostazione, ha ribadito che la reiterazione del vincolo deve essere sorretta da un'adeguata motivazione e, una volta oltrepassato il periodo di franchigia, accompagnata dalla previsione di un indennizzo.

Si consideri, in tale direzione, la coerente impostazione delle decisioni più recenti, dalla n. 314 del 2007, alla n. 243 del 2011, sino alla n. 270 del 2020: in tutti questi anni, la Corte non ha mutato la propria impostazione, per cui la sostanziale reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio incide direttamente sulle proprietà interessate, "*esponendole al*

---

[102] V., sul punto, A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIX, Milano 1993, 2, ove l'A. assume che "La ragionevolezza, riferita al diritto, assume rilievo, sembrerebbe, in due direzioni: come criterio *interpretativo e come criterio di valutazione di scelte, in qualche misura, insindacabili. […] La politica finisce con l'essere il luogo della sperimentazione e del mutamento […]. La giurisdizione finisce con l'essere il luogo della garanzia ed anche di una democrazia tendenzialmente unanime, che appunto si esprime nei criteri di ragionevolezza, che pervadono il momento interpretativo, nella misura in cui non è vincolato dalle prescrizioni elaborate in sede politica, e che debbono far posto, appunto, ad un ambito di opzioni politiche sindacabile solo alla stregua dei parametri tendenzialmente universali in cui consiste*". Sulla ragionevolezza delle leggi, v. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *La Corte costituzionale*, V ed., Cedam, Padova 1984, 370 ss.; J. LUTHER, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1997, 341 ss.; S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali,* cit., 169 ss.

[103] Corte Cost., sent. 12 maggio 1999, n. 179, *Cons. in dir.*, p.to 6.

[104] *Ibidem*.

procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita" e, al contempo, "*non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico [...] con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto*"[105].

Da ultimo, il quadro delineato dalla giurisprudenza costituzionale ha trovato sistemazione definitiva nel d.P.R. n. 327 del 2001, ove l'art. 9, co. 2, attribuisce al vincolo preordinato all'esproprio una durata quinquennale e, qualora entro tale termine non intervenga la dichiarazione di pubblica utilità, ne dispone la decadenza, ferma restando la possibilità che esso sia "*motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard*". A completamento della disciplina, l'art. 39, co. 1, stabilisce che "*nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto*"[106].

6. La pronuncia n. 37 del 2025 come occasione di riflessione. L'attualità di una vecchia problematica

Si badi bene che il dibattito, lungi dall'essere definitivamente espunto dal nostro ordinamento, tende tutt'oggi a riproporsi, come da ultimo dimostrato nell'aprile del 2025 dalla sentenza n. 37 della Corte costituzionale, la quale ha nuovamente posto al centro della propria riflessione il bilanciamento tra le esigenze pubbliche della pianificazione territoriale e la tutela del diritto di proprietà, in un contesto segnato, peraltro, dalla peculiarità dell'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano.

In questi termini, occorre anzitutto ricordare che, a seguito della riforma del Titolo V, portata avanti con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 117 Cost. non menziona più espressamente l'urbanistica. Ciò nondimeno, secondo la Corte costituzionale, l'urbanistica, che "*in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente*"[107], sebbene non compaia nel nuovo testo della disposizione, continua a essere ricompresa tra le materie di legislazione concorrente, poiché "*essa fa parte del 'governo del territorio'*"[108], con la conseguenza che la relativa disciplina è ripartita tra Stato e Regioni ordinarie secondo il modello di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Parzialmente diversa è, tuttavia, la posizione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, rispetto alle quali, in ragione della peculiare

[105] Per tutte, v. Corte cost., sent. 20 luglio 2011, n. 243, *Cons. in dir.*, p.to 2.1.

[106] Cfr. artt. 9 e 39, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, "T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità".

[107] Corte cost., sent. 25 settembre 2003, n. 303, in *Cons. in dir.*, p.to 11.1.

[108] *Ibidem*.

autonomia riconosciuta dall'art. 116 Cost., diviene necessario considerare, con uno sguardo d'insieme, anche le disposizioni contenute nei rispettivi statuti speciali[109]. Nel caso di specie assume rilievo lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, il quale stabilisce, da un lato, che, "*in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*", la Regione esercita potestà legislativa, tra l'altro, in materia di "*espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico prevalente e diretto dello Stato e le materie di competenza provinciale*"[110]; dall'altro, attribuisce alle Province autonome, entro i medesimi limiti statutari, potestà legislativa primaria in materia di "*urbanistica e piani regolatori*" *e di "espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale*"[111].

La pronuncia testé richiamata ha offerto, dunque, l'occasione per riflettere ancora una volta su quel delicatissimo equilibrio che intercorre tra l'autonomia del legislatore territoriale – qui declinata nella peculiare potestà legislativa riconosciuta alle Province autonome – e l'esigenza di tutelare, in modo sufficientemente uniforme sul territorio della Repubblica, i diritti fondamentali, tra i quali, si è detto, rientra anche quello di proprietà. Si tratta, a ben vedere, di una tensione che, seppur espressione di quel pluralismo istituzionale che trova riconoscimento nello stesso disegno costituzionale, può ingenerare talvolta frizioni con il principio di uguaglianza, specie sotto il profilo della ragionevolezza, come appunto lamentato nel caso di specie dal giudice rimettente.

La Corte, in continuità con la linea argomentativa già tracciata nella propria giurisprudenza, è tornata così a interrogarsi sui margini del contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà, muovendo dai limiti che incontra la discrezionalità legislativa nella disciplina di una materia di particolare rilevanza economico-sociale, com'è quella urbanistica.

Nel caso di specie, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano (TRGA) aveva rimesso al vaglio della Corte la questione di legittimità costituzionale della disciplina urbanistica provinciale contenuta nella legge n. 9 del 2018. In particolare, l'attenzione si era concentrata sulla disposizione di cui al comma 2 dell'art. 61, recante "Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio", nella parte in cui prevedeva *un termine decennale* di efficacia del vincolo, durante il quale quest'ultimo poteva incidere sul diritto di proprietà senza

[109] F. SANTARSIERO, *Sulla durata del vincolo preordinato all'esproprio. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 37/2025*, in *Osservatorio AIC*, 6/2025, 198-199.

[110] Cfr. art. 4, d.P.R. del 31 agosto 1972, n. 670, "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige".

[111] Ivi, art. 8.

corresponsione di alcun indennizzo e anteriormente all'adozione del provvedimento formale di espropriazione.

A tal riguardo, il TRGA, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale per presunta violazione degli artt. 3, 42, 53, 97 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU), aveva chiamato la Corte a verificare la conformità della normativa provinciale al dettato costituzionale, sul presupposto che essa non solo "*determinerebbe una disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e quelli residenti nel restante territorio nazionale*", ma integrerebbe altresì una "*violazione dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità della ingerenza nella proprietà privata da parte del potere pubblico*"[112].

Dal canto suo, il Giudice delle leggi, che ha dichiarato inammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e ritenuto assorbite quelle relative agli artt. 53 e 97 Cost., si concentra su due coordinate di carattere costituzionale. Da una parte si colloca il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, che pone in capo al legislatore una duplice cautela, sia per quanto concerne il compito di associare a determinate premesse conseguenze determinate, sia per la ragionevolezza delle scelte normative, anche laddove territorialmente articolate. Dall'altro lato, si staglia l'articolo 42, comma 2, Cost., di cui si è ampiamente detto.

Dialogando in questi termini, per il TRGA, il comma 2 dell'art. 61 della l. prov. n. 9 del 2018, a causa del termine decennale di franchigia, avrebbe avuto, invece, un "*impatto notevole sul diritto di proprietà, soprattutto alla luce della facoltà dell'amministrazione procedente [...] di disporne la conferma, aumentandone la validità sino a vent'anni*"[113], senza che una simile protrazione temporale risultasse assistita da un'adeguata giustificazione alla luce dei "*canoni di ragionevolezza e proporzionalità*"[114].

In tale prospettiva, non è risultata idonea a superare le censure la difesa della Provincia autonoma di Bolzano, che aveva rimproverato al giudice *a quo* una lettura isolata della legge provinciale n. 9 del 2018, priva di adeguata considerazione della precedente legge provinciale n. 10 del 1991. Anche ammettendo, infatti, che nell'ambito della competenza legislativa provinciale possano essere stabiliti termini differenziati e persino più estesi rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale in materia di vincoli preordinati all'esproprio, la loro legittimità costituzionale resta subordinata all'esistenza di specifiche ragioni capaci di giustificarne la durata. Ebbene, in piena coerenza con il ragionamento seguito dalla Corte, né dal contenuto delle disposizioni censurate, né dai lavori o dagli elementi richiamati nel giudizio è stato possibile desumere una ragione specifica idonea a

[112] Cfr. Corte Cost., sent. 25 febbraio 2025, n. 37, *Rit. in fatto*, p.to 7.

[113] Ivi, *Rit. in fatto*, p.to 3.

[114] Ivi, *Cons. in dir.*, p.to 1.1. Peraltro, nell'ordinanza di rimessione, il giudice a quo lamenta la divergenza rispetto alla disciplina statale, la quale – al comma 2 dell'art. 9 del Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità – stabilisce una durata quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

spiegare la scelta del termine decennale, compromettendone così irrimediabilmente la ragionevolezza[115].

A tal proposito, occorre osservare come simili esigenze giustificatrici siano state, al contrario, ravvisate dalla Corte in precedenti occasioni. Si pensi al caso della legge n. 11 del 1981 della Provincia autonoma di Trento che, nel disporre la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione, era sorretta dalla specifica esigenza di "*non pregiudicare l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e il compimento delle più importanti opere pubbliche, di fronte ai ritardi nell'adozione dei nuovi piani urbanistici comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti*"[116]. O ancora, il caso della legge della Regione Siciliana 5 novembre 1973, n. 38, che aveva previsto un altrettanto ampio termine di franchigia, in ragione delle eccezionali esigenze determinate dagli eventi sismici e dalle conseguenti ripercussioni sull'assetto territoriale e sulle attività economiche dell'Isola.

Non si può non sottolineare, difatti, come le disposizioni contenute nella legge provinciale del 1991 presentassero un carattere eccessivamente ampio, applicandosi "*all'espropriazione di beni immobili, di diritti relativi a beni immobili, e alla costituzione coattiva di servitù, occorrenti per la realizzazione di opere od interventi di pubblica utilità da parte della Provincia, degli enti provinciali, dei comuni, dei consorzi tra comuni, delle comunità comprensoriali, e loro aziende, nelle materie di competenza provinciale*", nonché "*all'espropriazione o alla costituzione di servitù coattive per la realizzazione di opere o interventi da realizzarsi da parte di altri enti pubblici e privati, o di singoli individui o società di leasing finanziatrici del soggetto promotore*"[117], a patto che tali opere o interventi fossero dichiarati di pubblica utilità o considerati di pubblico interesse da leggi speciali. Una sfera applicativa tanto ampia rendeva ancor più evidente l'assenza di circostanze particolari e circoscritte capaci di spiegare, sul piano della ragionevolezza, la previsione generalizzata di un termine decennale di franchigia. Altresì, la Provincia autonoma ha mancato, anche negli atti del giudizio, di richiamare o esplicitare specifiche esigenze storiche, territoriali o amministrative poste a sostegno della normativa del 1991.

In definitiva, è proprio l'assenza di specifiche esigenze locali idonee a giustificare una simile differenziazione a determinare l'illegittimità della disciplina provinciale, giacché, nelle parole della Consulta, "*la durata obiettivamente eccessiva del periodo di franchigia in esame, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale. La disposizione censurata, pertanto, ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi*

[115] Ivi, *Cons. in dir.*, p.to 6.2.
[116] Ivi, *Cons. in dir.*, p.to 5.1.
[117] Art. 1, L. Prov. Bolzano, 15 aprile 1991, n. 10.

tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio"[118].

7. Brevi riflessioni conclusive

Le riflessioni richiamate, nel segno della coerenza con le argomentazioni dottrinali che da oltre cinquant'anni animano il dibattito sul contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà, mostrano come i Padri della Costituzione avessero avuto un certo intuito nel ritenere di assicurare all'istituto una tutela di carattere sostanziale, che si concreta nell'appartenenza, al fine di evitare che il rinvio al legislatore si traducesse in una pura e semplice sovrapposizione con il principio di legalità, anziché assolvere ad una effettiva funzione di garanzia[119], travolgendo così la tradizionale distinzione tra i diritti costituzionalmente garantiti e quelli tutelati, invece, a mezzo di legge[120].

La composita e, per certi aspetti, problematica formulazione dell'articolo 42, perciò, non ne ha determinato una svalutazione; al contrario, la ricostruzione dei lavori della Costituente[121] dimostra che la scelta di non qualificarlo come inviolabile non fosse mossa da un intento riduttivo, quanto più dalla necessità di collocare la proprietà entro un equilibrio nuovo, nel passaggio dalla Costituzione liberale a quella repubblicana.

Invero, anche le limitazioni apponibili in base al comma secondo, che devono rispondere ad una funzione sociale, oltre che ad assicurarne l'accessibilità a tutti, non toccano il contenuto giuridico dell'"appartenenza"[122], espresso dall'art. 42, comma 1 ("I beni economici *appartengono* allo Stato, ad enti o a privati"), Cost., che si rinviene nel "*diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con*

[118] Corte Cost., sent. 25 febbraio 2025, n. 37, *Cons. in dir.,* p.to 6.2.

[119] S. MANGIAMELI, *Contenuto, garanzie e limiti costituzionali della proprietà privata*, cit., 270.

[120] La conclusione è deducibile da P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, I, Giappichelli, Torino, 2001, 28 e 29, ove l'A. afferma: "*È significativo che, mezzo secolo fa, proprio muovendo dalle trasformazioni della Costituzione nelle democrazie pluralistiche*" autorevole dottrina iniziò a giudicare inadeguata "*la configurazione tradizionale delle garanzie costruita sul paradigma dello stato di legislazione*", evidenziando "*il legame fra garanzie e rigidità costituzionale*". In questo senso, com'è risaputo, "*la rigidità costituzionale corrisponde alla piena affermazione del principio della sovranità popolare […], cosicché, la costituzione stessa, 'intesa nel suo vero senso di fondamento e di sostegno per ogni altra manifestazione dell'ordinamento, è essenzialmente auto-garanzia, garanzia cioè assicurata dalle forze politiche organizzate che la formano'*".

[121] V. le parole dell'On. Togliatti, che nella seduta del 16 ottobre 1946 dichiara insoddisfacente la formulazione dell'articolo 42, lamentando il desiderio di "*una formulazione più chiara*", soprattutto con stretto riferimento ai limiti del diritto di proprietà.

[122] Sul punto, v. S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, in *La proprietà nel nuovo diritto,* Milano, Giuffrè, 1954, 223, ove l'A. sostiene che *"[…] il fenomeno sociologico ha una rilevanza giuridica: né poteva essere diversamente, poiché si tratta di un fenomeno sociologico giuridico (la proprietà, nei suoi tipici aspetti […] è fenomeno giuridico, che come tale forma oggetto di studi sociologici ed etnologici, oltre che di storia delle istituzioni giuridiche)".*

l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico"[123] e che non risulta compromesso dalla disciplina rimessa al legislatore, per i modi "di acquisto, di godimento".

L'appartenenza, che esprime il "dominio"[124], quale relazione tra il bene e il proprietario, non viene effettivamente lesa, bensì conformata, mediante indicazioni di natura modale.

Inoltre, anche alla luce della formulazione del terzo comma dell'art. 42 Cost., e dunque della disciplina costituzionale dell'espropriazione, ove il bene venga coattivamente sottratto al privato e trasferito alla mano pubblica per motivi di interesse generale, "*è sempre ammessa la corresponsione del valore di mercato*", ricorrendo alla logica della "'*monetizzazione' dei beni giuridici*"[125].

In questo scenario, si sono aperti significativi punti di contatto anche con la Convenzione EDU, tanto che, con la sentenza n. 348 del 2007, la Consulta ha ribadito lo strettissimo legame tra i vincoli derivanti dalla medesima, anche in materia di proprietà, e il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, così come risulta dalla riforma del Titolo V. La Corte, difatti, ha osservato come il suddetto articolo "*condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali*", mentre, "*prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato [...] alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive*"[126].

Ne consegue che, nella medesima pronuncia, la Corte ha operato un significativo consolidamento della qualificazione della proprietà quale diritto prodromico allo sviluppo della persona, e dunque non meramente economico, richiamando, in maniera esplicita, il carattere fondamentale dell'istituto, derivante, non da ultimo, dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In questo quadro, la sentenza n. 37 del 2025 ha ribadito l'obbligo, posto tanto in capo al legislatore statale quanto a quello regionale, di esercitare la propria discrezionalità nel rispetto del giudizio di ragionevolezza e del contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà. E la Corte, nella sentenza richiamata, sottolinea che, qualora il legislatore – pur animato da intenti di differenziazione o specialità, come nel caso della provincia autonoma di Bolzano – non ne rispetti il contenuto, prevedendo, ad esempio, un vincolo di durata eccessivamente protratta o, addirittura, la possibilità di reiterazione, senza fornire una valida ragione giustificatrice, finisce ovviamente col violare la portata della garanzia costituzionale, andando a toccare quel contenuto.

---

[123] Cfr. art. 832 del r.d. 16 marzo 1942, n. 262, "Approvazione del testo del Codice civile", che per presupposizione ermeneutica rappresenta la disposizione che esprime il contenuto dell'*appartenenza*.

[124] Ivi, 234 ss. e 278 ss.

[125] S. MANGIAMELI, *Contenuto, garanzie e limiti costituzionali della proprietà privata*, cit., 279.

[126] Corte cost., sent. 22 ottobre 2007, n. 348, *Cons. in dir.,* p.to 4.2.