

La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il diritto di proprietà (art. 1 Prot. 1 CEDU)

SOMMARIO

1. RILIEVI INTRODUTTIVI SULLA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA - 2. LA LEGALITÀ DELLA CONFISCA E DEL SEQUESTRO IN ALCUNE RECENTI PRONUNCE DI ACCOGLIMENTO - 3. IL REQUISITO DELLA PROPORZIONE.¹

1

RILIEVI INTRODUTTIVI SULLA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

L'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu n. 1 consacra la proprietà privata come diritto fondamentale, superando così i contrasti che ne avevano fondato l'esclusione dal catalogo previsto nella Convenzione. La disposizione si presta a tutelare i diritti patrimoniali degli individui sui beni materiali ma anche, data l'interpretazione evolutiva a cui ha assistito il concetto di *possession*, un'ampia gamma di interessi economici purché concreti e per lo meno determinabili². Oltre ad un fondamentale divieto di privazione della proprietà, peraltro, il contenuto della garanzia è stato sviluppato nella giurisprudenza della Corte europea in modo da comprendere il diritto al pacifico godimento e finanche contemplare obblighi positivi di tutela in capo allo Stato rispetto alle aggressioni perpetrate dai privati³.

Rispetto all'articolata formulazione testuale della disposizione, peraltro, si assiste nelle pronunce di Strasburgo ad una sua sostanziale "riscrittura"⁴, nella quale vengono enucleate tre regole collegate in sequenza. Accanto alla generale enunciazione del diritto, infatti, la Corte riconosce costantemente la possibilità che questo possa incontrare delle limitazioni, le quali sono subordinate ai requisiti di legalità, interesse pubblico e proporzione nel perseguimento di tale interesse (a prescindere dal fatto che tali limitazioni consistano in una privazione o in una regolamentazione dell'uso dei beni, con una certa sovrapposizione dei §§ 1 e 2 della disposizione)⁵. In definitiva, anche rispetto alle ingerenze nel diritto di proprietà emergono le stesse condizioni elaborate nelle pronunce sugli artt. 8 e ss. della Convenzione europea e, come avviene in queste ultime, sono soprattutto i requisiti della legalità e della proporzione ad individuare, rispettivamente sui piani formale e sostanziale, i limiti delle ingerenze statali, rispetto alle quali non

1. È a cura di Giorgio Abbadessa il § 3; sono a cura di Francesco Mazzacuva i §§ 1 e 2

2. Sulla nozione "autonoma" di bene, cfr. le ampie considerazioni svolte in D. HARRIS-M. O'BOYLE-C. WARBRICK, a cura di, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2° ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, 657 ss., e P. VAN DIJK-F. VAN HOOF-A. VAN RIJN-L. ZWAAK, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4° ed., Intersentia, Antwerpen-Oxford-New York, 2006, 867 ss.. Sul punto, cfr. anche F. CRISAFULLI, *La tutela del diritto di proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con particolare riguardo alle ipotesi di confisca di beni*, in G. Tucci, a cura di, *Occupazione usurpativa e confische tra Roma e Strasburgo*, Cacucci, Bari, 2009, 38 ss..

3. Cfr. D. HARRIS-M. O'BOYLE-C. WARBRICK, a cura di, *Law of the European Convention*, cit., 662 ss.. in particolare sul concetto di "peaceful enjoyment", v. la giurisprudenza segnalata in P. VAN DIJK-F. VAN HOOF-A. VAN RIJN-L. ZWAAK, *Theory and practice*, cit., 872 ss..

4. In questi termini, a commento di un orientamento che viene fatto risalire alla sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* (ricc. nn. 7151/75 e 7152/75), cfr. J.P. MARGUÉNAUD, *Le droit de propriété*, in *Les grand arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 5° ed., Presses universitaires de France, Paris, 2009, 703.

5. Sul punto, cfr. anche D. HARRIS-M. O'BOYLE-C. WARBRICK, a cura di, *Law of the European Convention*, cit., 666 s..

2

LA LEGALITÀ DELLA CONFISCA E DEL SEQUESTRO IN ALCUNE RECENTI PRONUNCE DI ACCOGLIMENTO

viene invece solitamente disconosciuta la sussistenza di un interesse pubblico⁶.

Tale considerazione vale anche allorché si volge lo sguardo alla giurisprudenza sul diritto di proprietà più significativa in materia penale, nella quale sono i canoni della previsione legale e della proporzione ad orientare il giudizio di legittimità dell'imposizione della confisca, che per evidenti ragioni è l'istituto penalistico che più frequentemente è oggetto del sindacato della Corte *ex art. 1* Protocollo n. 1, assieme al suo "risvolto processuale", ossia il sequestro.

Anzitutto, in tema di legalità, occorre soffermarsi sulle pronunce nelle quali l'imposizione della confisca è stata dichiarata illegittima poiché applicata al di fuori di un quadro normativo "accessibile" e "prevedibile", a prescindere da una riqualificazione della stessa come misura "penale" che, come noto, può condurre al riconoscimento della violazione dell'art. 7 Cedu. D'altra parte, in determinate ipotesi le due valutazioni tendono inevitabilmente a sovrapporsi, come si può osservare, ad esempio, nella sentenza *Sud Fondi srl e a. c. Italia*, nella quale i rilievi sulla violazione del principio di legalità (penale) conducono la Corte europea al contestuale riconoscimento, in un certo senso "riflesso", dell'illegittimità dell'ingerenza nel diritto di proprietà⁷. Rispetto ad altre ipotesi di confisca con evidenti funzioni punitive, tuttavia, i giudici di Strasburgo hanno preferito inquadrare le carenze di *law provision* esclusivamente sul terreno dell'art. 1 Protocollo n. 1.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza *Sun c. Russia*, relativa ad un ricorso di un cittadino che era stato sorpreso dall'autorità doganale con diverse somme di denaro non dichiarate che venivano dapprima sequestrate e, a seguito della condanna per il reato di contrabbando di valuta estera, infine confiscate (anche se tale provvedimento veniva qualificato come "acquisizione statale", non essendo la confisca espressamente prevista dalla fattispecie incriminatrice). La Corte, superando le questioni inerenti la qualificazione formale del provvedimento ablativo e con un'argomentazione volta anche a discutere nel merito l'effettiva responsabilità del ricorrente per il reato di contrabbando – rispetto al quale, in effetti, in alcuni precedenti giurisprudenziali era stata comunque ammessa l'applicabilità dell'ipotesi generale di confisca degli strumenti e dell'oggetto del reato – ha riconosciuto l'imprevedibilità dell'applicazione della confisca delle somme di denaro per come sostanzialmente fondata, piuttosto, sull'omessa dichiarazione delle stesse all'autorità doganale⁸. Tuttavia, i giudici di Strasburgo, si sono limitati a dichiarare la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, ancorché nel ricorso fosse lamentata anche la contestuale violazione dell'art. 7 Cedu. Nella pronuncia si assiste, in effetti, ad uno spostamento sul piano della legalità di argomenti che già caratterizzavano (in punto di proporzione) la sentenza *Ismayilov c. Russia*, nella quale la confisca delle somme contrabbandate era stata ritenuta invece prevedibile proprio in virtù di quei precedenti interni che l'avevano ricondotta all'ipotesi generale di apprensione dell'oggetto di cui all'art. 81 del codice penale russo⁹.

Per certi versi analoga la vicenda da cui trae origine la sentenza *Adzhigovich c. Russia*, nella quale il ricorrente vedeva riconosciuta dalle stesse giurisdizioni interne la propria pretesa alla restituzione delle somme dichiarate all'autorità doganale e che erano state confiscate (insieme a quelle non dichiarate) come oggetto del reato di con-

6. Segnalano, infatti, P. VAN DIJK-F. VAN HOOF-A. VAN RIJN-L. ZWAAK, *Theory and practice*, cit., 879 ss., come la Corte non abbia mai storicamente disconosciuto l'esistenza di un interesse pubblico nel sindacato sull'art. 1.

7. Sent. 20 gennaio 2009, *Sud Fondi srl e a. c. Italia* (ric. n. 75909/01), con cui la Corte si è espressa sull'interminabile vicenda della confisca urbanistica dei terreni abusivamente lottizzati in località Punta Perotti, nei pressi di Bari. Per un approfondimento sugli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la pronuncia, si rinvia alle considerazioni svolte nel monitoraggio sull'art. 7 Cedu in questa medesima rassegna giurisprudenziale.

8. Sent. 5 febbraio 2009, *Sun c. Russia* (ric. n. 31004/02).

9. Sent. 6 novembre 2008, *Ismayilov c. Russia* (ric. n. 30352/03), sulla quale occorrerà tornare per ciò che concerne il problema della proporzione della misura.

trabbandando, senza tuttavia riuscire a conseguirle effettivamente poiché queste erano nel frattempo scomparse dal deposito giudiziario. La Corte da un lato ha osservato che dai termini dell'ultima decisione interna sul caso appare essere esclusa *tout court* la riconducibilità delle somme contrabbandate (ossia anche quelle non dichiarate) ai concetti di "strumento" o "oggetto" del reato (anche in questo caso rivedendo la propria posizione rispetto alle conclusioni della sentenza *Ismayilov*, soluzione criticata dal giudice Kovler nella sua opinione dissenziente) e, dall'altro, trova evidentemente illegittima la mancata esecuzione del provvedimento di restituzione di quelle dichiarate ed erroneamente confiscate. Per entrambe le ragioni, viene riconosciuta l'assenza di una base legale sufficientemente prevedibile¹⁰.

Come segnalato precedentemente, anche il provvedimento di sequestro strumentale alla confisca è sottoposto alle medesime condizioni di legalità e proporzione. Quanto al primo profilo, anzitutto, si può segnalare la sentenza *Khuzhin e a. c. Russia*, originata dal sequestro durato circa tre anni di un veicolo di proprietà di uno dei ricorrenti, tutti accusati di concorso in rapimento e tortura, a seguito di un provvedimento in cui mancava ogni indicazione espressa dei presupposti della misura. La Corte, considerando che i delitti di rapimento e tortura non prevedevano la confisca come pena accessoria e l'assenza di parti civili nel procedimento (la cui pretesa risarcitoria avrebbe potuto giustificare un sequestro preventivo), ha riconosciuto la misura priva di ogni base legale per l'intero periodo in cui è stata disposta¹¹. Nella sentenza *Borzonov c. Russia*, invece, il sequestro di un bus di proprietà di un soggetto accusato di diversi reati economici e fiscali era effettivamente strumentale ad un'ipotesi di confisca prevista per tali reati, la cui disciplina veniva tuttavia riformata in senso favorevole durante il procedimento, evento a cui seguiva solo dopo tre anni un provvedimento di restituzione, peraltro mai eseguito perché le autorità non erano state in grado di ritrovare il bene. La Corte, pertanto, oltre ad un difetto di proporzione rispetto al ritardo con cui le giurisdizioni russe dopo la modifica legislativa hanno deciso le sorti del bene sequestrato, ha rilevato un vizio di base legale relativamente alla persistente violazione del diritto di proprietà dovuta alla mancata esecuzione del provvedimento di restituzione¹². Infine, si può segnalare la sentenza *Plakhteyev e Plakhteyeva c. Ucraina*, concernente il sequestro strumentale ad una confisca amministrativa di una camionetta e di diversi prodotti agricoli di proprietà dei due ricorrenti; in particolare, essi lamentavano il ritardo e lo stato di degrado con cui i beni erano stati restituiti a seguito della revoca della condanna per gli illeciti contestati. La Corte, pur non potendo esprimersi sullo stato dei beni, ha rilevato l'assenza di ogni base legale per il mantenimento del sequestro nel periodo intercorso tra il provvedimento di revoca e l'effettiva restituzione¹³.

3

IL REQUISITO DELLA PROPORZIONE

Per quel che concerne il requisito della proporzione, da valutarsi in rapporto al perseguimento di un interesse generale e che generalmente si specifica nella lotta contro il riciclaggio ed il traffico di stupefacenti, la Corte europea ha considerato illegittima la confisca del denaro non dichiarato all'autorità doganale se applicata congiuntamente alla pena inflitta per l'illecito di omessa denuncia. In questo senso si orientano la sentenza *Ismayilov c. Russia*, laddove si trattava di pena detentiva e di una confisca la cui funzione meramente sanzionatoria è stata esplicitamente riconosciuta dalla Corte¹⁴, e le sentenze *Grifhorst c. Francia* e *Moon c. Francia*, laddove invece si trattava di pena

10. Sent. 8 ottobre 2009, *Adzhigovich c. Russia* (ric. n. 23202/05).

11. Sent. 23 ottobre 2008, *Khuzhin e a. c. Russia* (ric. n. 13470/02).

12. Sent. 22 gennaio 2009, *Borzonov c. Russia* (ric. n. 18274/04).

13. Sent. 12 marzo 2009, *Plakhteyev e Plakhteyeva c. Ucraina* (ric. n. 20347/03).

14. Sent. 6 novembre 2008, *Ismayilov c. Russia* (ric. n. 30352/03).

pecuniaria¹⁵.

Da segnalare, poi, la sentenza *Grayson e Barnham c. Regno Unito*, originata da un caso di confisca di una somma di denaro pari ai proventi – ritenuti dal giudice – dell'attività di traffico di stupefacenti esercitata dall'interessato, al quale secondo la legge inglese è comunque lasciata la possibilità di provare ricavi di ammontare inferiore. Il fatto che tale confisca fosse da considerare compatibile con l'art. 6 Cedu ha consentito alla Corte di ritenere tale misura proporzionata¹⁶.

Ancora, occorre dare conto della sentenza *Klaus e Iouri Kiladze c. Georgia*, riguardante una richiesta di riparazione, tra l'altro, dei danni materiali – in particolare, la confisca dell'abitazione – subiti in conseguenza delle persecuzioni politiche di cui era stata vittima la famiglia dei ricorrenti, richiesta basata su una legge che però lo Stato convenuto aveva ommesso di attuare. La Corte ha ritenuto che l'inerzia dello Stato abbia comportato un'interferenza nel godimento del diritto di proprietà dei ricorrenti non proporzionata. Nella sentenza, dunque, è possibile ravvisare l'enunciazione di un obbligo positivo di tutela del diritto di proprietà¹⁷.

Infine, pare utile segnalare che nel già citato caso *Sud Fondi*, la Corte ha precisato in un *obiter dictum* che a prescindere dal difetto di base legale, l'imposizione della confisca al di fuori di un giudizio di colpevolezza sui titolari dei beni, aveva comportato in ogni caso una rottura del giusto equilibrio tra diritti dei singoli ed interesse generale¹⁸. Tale affermazione, evidentemente, può avere dirette ricadute sul problema, noto anche all'ordinamento italiano, dell'efficacia della misura ablativa rispetto ai terzi in buona fede. In questo senso, si può ricordare la sentenza *Bowler International Unit c. Francia*, concernente la confisca delle merci del committente-proprietario utilizzate dal trasportatore per nascondere un carico di droga. Nel caso, il difetto di proporzione della confisca è dipeso dal fatto che, secondo la legge dello Stato convenuto, l'unico rimedio a disposizione del proprietario in buona fede era quello di rifarsi nei confronti dell'autore dell'illecito, con il rischio dell'insolvenza di quest'ultimo¹⁹. Sotto il medesimo profilo è da segnalare anche la sentenza *Denisova e Moiseyeva c. Russia*: con questa pronuncia la Corte europea ha ritenuto illegittima la confisca che aveva colpito beni di proprietà della moglie e della figlia del condannato, che non avevano avuto l'effettiva possibilità di far valere il proprio diritto davanti ai giudici interni, né in sede penale né in sede civile²⁰.

Quanto al profilo concernente la proporzione del sequestro, infine, dalla recente giurisprudenza della Corte emerge una casistica essenzialmente relativa all'eccessiva durata del periodo compreso tra l'adozione del provvedimento cautelare e la decisione finale sul merito²¹.

15. Sent. 26 maggio 2009, *Grifhorst c. Francia* (ric. n. 28336/02); sent. 9 luglio 2009, *Moon c. Francia* (ric. n. 39973/03).

16. Sent. 23 dicembre 2008, *Grayson e Barnham c. Regno Unito* (ric. n. 19955/05 e 15085/06).

17. Sent. 2 maggio 2010, *Klaus e Iouri Kiladze c. Georgia* (ric. n. 7975/06).

18. Sent. 20 gennaio 2009, *Sud Fondi srl e a. c. Italia* (ric. n. 75909/01).

19. Sent. 23 ottobre 2009, *Bowler International Unit c. Francia* (ric. n. 1946/06).

20. Sent. 4 aprile 2010, *Denisova e Moiseyeva c. Russia* (ric. n. 16903/03).

21. Sent. 9 ottobre 2008, *Forminster Enterprises Limited c. Repubblica Ceca* (ric. n. 38238/04); sent. 8 gennaio 2008, *Jucys c. Lituania* (ric. n. 5457/03).