

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

CASO DEPALLE c. FRANCIA

(Ricorso n° 34044/02)

SENTENZA

STRASBURGO

29 marzo 2010

Questa sentenza è definitiva. Può subire ritocchi di forma. Nel caso Depalle c. Francia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunitasi in una Grande Camera composta da:

Nicolas Bratza, *presidente*,

Jean-Paul Costa,

Peer Lorenzen,

Françoise Tulkens,

Josep Casadevall,

Karel Jungwiert,

Nina Vajić,

Rait Maruste,

Anatoly Kovler,
Ljiljana Mijović,
Renate Jaeger,
David Thór Björgvinsson,
Ineta Ziemele,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre,
George Nicolaou,
Zdravka Kalaydjieva, *giudici*,
e da Michael O'Boyle, *cancelliere aggiunto*,
Dopo aver deliberato in camera di consiglio l'11 febbraio 2009 e il 3 febbraio 2010,
Emette la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n° 34044/02) proposto contro la Repubblica francese, con il quale un cittadino di tale stato, il Sig. Louis Depalle « il ricorrente » ha adito la Corte il 4 settembre 2002 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. Il ricorrente è rappresentato dal Sig. P. Blondel, avvocato dinanzi al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione. Il governo francese (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, Sig.ra E. Belliard, direttrice degli affari giuridici al ministero degli Affari esteri.

3. Il ricorrente lamenta in particolare che i dinieghi delle autorità francesi di autorizzarlo a continuare ad occupare una particella del demanio pubblico sulla quale è edificata una casa a questi appartenente dal 1960 e l'ingiunzione a lui rivolta di distruggerla attentano al suo diritto di proprietà garantito dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 e al rispetto del suo domicilio ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

4. Il ricorso è stato affidato alla seconda sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento). Il 14 giugno 2005, il ricorso è stato dichiarato in parte irricevibile da una camera della menzionata sezione composta dai giudici Ireneu Cabral Barreto, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Volodymyr Butkevych, Mindia Ugrehelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, oltre che da Sally Dollé, cancelliere di sezione. Il 29 aprile 2008, a seguito di un cambiamento di sezione, il ricorso è stato dichiarato ricevibile alla luce degli articoli 1 del Protocollo n° 1 e 8 della Convenzione da una camera della quinta sezione, composta dai giudici Peer Lorenzen, Snejana Botoucharova, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Rait Maruste, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, oltre che da Claudia Westerdiek, cancelliere di sezione. Il 25 settembre 2008, la camera della menzionata sezione, composta dai giudici Peer Lorenzen, Rait Maruste, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Renate Jaeger, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, oltre che da Claudia Westerdiek, cancelliere di sezione, ha investito della causa la Grande Camera, nessuna delle parti vi si è opposta (articoli 30 della Convenzione e 72 del regolamento).

5. La composizione della Grande Camera è stata decisa conformemente agli articoli 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e 24 del regolamento.
6. Sia il ricorrente che il Governo hanno depositato delle memorie.
7. L'11 febbraio 2009 si è svolta un'udienza pubblica presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi:

(a) *per il Governo*

Sig.ra E. BELLIARD, direttrice degli affari giuridici al ministero degli Affari esteri,
agente,

Sig.ra A.-F. TISSIER, vice-direttrice dei diritti dell'uomo alla Direzione degli affari giuridici del Ministero degli Affari esteri,

Sig.ra M.-G. MERLOZ, redattrice presso la vice direzione dei diritti dell'uomo della direzione degli affari giuridici del Ministero degli Affari esteri,

Sig.ra C. STOVEN, incaricata di studi per lo sviluppo economico e turistico delle spiagge e incaricata dei contenziosi del demanio pubblico marittimo naturale del ministero dell'Ecologia, dell'Energia, dello Sviluppo sostenibile e della Gestione sostenibile,

Sig.ra D. MEDJAED, uditrice di giustizia in *stage* alla direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari,

Sig. P. BOURREAU, direttore dipartimentale, ufficio incaricato di missioni demaniali della direzione generale delle finanze pubbliche del ministero del Bilancio,
consiglieri;

(b) *per il ricorrente*

Sig. P. BLONDEL, avvocato presso il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione, *difensore*.

La Corte ha ascoltato le dichiarazioni del Sig. Blondel e della Sig.ra Belliard.

FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

8. Il ricorrente è nato nel 1919 e risiede a Monistrol d'Allier.

A. La casa oggetto della controversia

9. Il 3 novembre 1960, il ricorrente e sua moglie acquistarono con atto notarile una casa ad uso abitativo edificata su un terreno del comune di Arradon, nel dipartimento di Morbihan. Questa casa era stata costruita su un terrapieno che ricopre parzialmente una particella situata in riva al mare appartenente al demanio pubblico marittimo.

10. Dalla storia della casa, risulta che, con una decisione del 5 dicembre 1889, il prefetto di Morbihan aveva autorizzato, in cambio del pagamento di un'imposta, A. a « conservare sul demanio pubblico marittimo nella baia di Kérion, comune di Arradon, un terrapieno (...) edificato con una casa ad uso abitativo ». Tale casa sarebbe stata edificata anteriormente a questa decisione malgrado un diniego di autorizzazione di costruire opposto nel 1865. La decisione del 1889 precisava che « l'esistenza di questo terrapieno con una casa ad uso abitativo sul demanio pubblico marittimo è stata constatata nel 1886 (...) e che il richiedente s'impegna a pagare l'imposta a partire dal 1° gennaio 1887 ». Essa sottolinea, altresì, che il terrapieno, di forma irregolare di una superficie di 359,40 m² edificato con la casa ad uso abitativo di 7,60 m di lunghezza su 6,60 m di larghezza, « non può nuocere in alcun modo alla navigazione né alla circolazione sulla riva del mare a condizione che si predisponga una scala ad ogni estremità di questo terreno per agevolare la pubblica circolazione » e che l'amministrazione « si riserva la facoltà di modificare o ritirare l'autorizzazione senza che il richiedente possa reclamare per tale motivo alcun indennizzo o risarcimento; egli dovrà, se gli sarà richiesto, riportare i luoghi al loro stato originario ».

11. Precedentemente, il 2 dicembre 1889, la direzione generale del registro e dei demani scriveva al prefetto quanto segue:

« (...) Prendendo in considerazione lo stato di reale indigenza del signor A., anziano marinaio giunto ad un'età avanzata e che si trova nell'impossibilità assoluta di pagare l'imposta ordinaria, e ritenendo, d'altro canto, che sarebbe di una severità estrema provocare la demolizione della piccola casa che egli ha costruito sul terreno sottoposto all'azione del mare e che lui utilizza come abitazione, ho diminuito al minimo l'imposta destinata a constatare la precarietà dell'occupazione e a prevenire le prescrizioni dei diritti dello Stato.

In tali condizioni, ritengo (...) che niente ormai impedisce di risolvere questo caso con un provvedimento di concessione, ma alla morte del signor A., ai suoi eredi dovrebbe essere ingiunto sia di acquistare il terreno usurpato, sia di pagare l'imposta al tasso adottato per le occupazioni private di demanio pubblico marittimo. »

12. A seguito del decesso di A., i suoi due figli chiesero all'amministrazione l'autorizzazione di conservare la casa alle stesse condizioni dei loro genitori, come ad essi fu accordato con un provvedimento del 9 luglio 1897 che autorizzava all'occupazione temporanea del demanio pubblico in questione. Questa casa fu in seguito ceduta nel 1909 e poi venduta nel 1957, dal momento che gli atti stipulavano sempre che la piccola casa costruita sul terreno marittimo era compresa nella vendita. L'atto del 1957 è così formulato:

« Proprietà disponibilità: gli acquirenti saranno proprietari del terreno e della piccola casa di Kérion venduti con presente atto a partire dalla data odierna per la libera disponibilità, essendo il tutto libero di locazione e occupazione »

13. I passaggi pertinenti dell'atto di vendita del 1960 si leggono come segue:

« Proprietà – Disponibilità:

Gli acquirenti saranno proprietari dell'immobile venduto in forza del presente atto, ed essi ne avranno la disponibilità mediante la presa di possesso effettiva a partire dalla data odierna (...)

Dal giorno in cui acquisiscono la disponibilità della casa essi pagheranno tutte le imposte e tutte le tasse alle quali la casa venduta insieme al terreno sul quale è edificata può o potrà essere assoggettata. (...)

(...) La presente vendita è consentita e accettata in cambio del prezzo principale di tremila nuovi franchi (...) »

14. A seguito di tale acquisto, e al fine di accedere legalmente alla casa, il ricorrente e sua moglie beneficiarono di autorizzazioni di occupazione temporanee del demanio pubblico marittimo regolarmente rinnovate nel 1961 (anno in cui il ricorrente fu autorizzato ad ingrandire il terrapieno e in cui fu sistemato un passaggio per il pubblico ai piedi del terrapieno che si affaccia sul mare), nel 1975, nel 1986 e nel 1991. L'autorizzazione di occupazione temporanea concessa nel 1986 precisa che il ricorrente richiede « il rinnovo del provvedimento del prefetto del 17 agosto 1961 che l'autorizzava a costruire un terrapieno edificato con una casa ad uso abitativo (...) ». L'ultima concessione che li autorizzava ad occupare il demanio pubblico scade il 31 dicembre 1992. I provvedimenti precisavano che « il terrapieno richiesto non potrà nuocere in alcun modo alla navigazione a condizione di essere appianato al di sopra del livello dell'alta marea, né alla circolazione sulla riva del mare a condizione d'essere sempre accessibile al pubblico passaggio » e che « conformemente all'articolo A 26 del codice del demanio dello Stato (paragrafo 40 *infra*), l'amministrazione si riserva la facoltà di modificare o di revocare l'autorizzazione se essa lo giudicasse utile, per qualsiasi causa, senza che il concessionario possa reclamare, per tale motivo, alcuna indennizzo o risarcimento. Egli dovrà, se gli sarà richiesto, riportare i luoghi al loro stato originario, con la demolizione delle costruzioni edificate sul demanio pubblico, comprese quelle esistenti alla data della sottoscrizione del provvedimento. Se non adempirà tale obbligazione, vi provvederà, a sue spese, d'ufficio l'amministrazione ».

B. Procedure amministrative

15. Con una lettera datata il 14 marzo 1993, il ricorrente e sua moglie chiesero al prefetto di Morbihan il rinnovo della loro autorizzazione di occupazione.

16. In risposta, il 6 settembre 1993, il prefetto fece sapere ai ricorrenti che l'entrata in vigore della legge n° 86-2 del 3 gennaio 1986 relativa alla gestione, la protezione e la valorizzazione del litorale (da qui in poi legge litoranea), e in particolare il suo articolo 25, non gli consentiva più di rinnovare l'autorizzazione alle condizioni anteriori, precisando che le utilizzazioni del demanio pubblico marittimo dovevano tenere conto della vocazione delle zone in questione, il che esclude l'utilizzo privato soprattutto con riferimento alle case ad uso abitativo. Tuttavia, e al fine di tenere conto dell'anzianità dell'occupazione e del carattere affettivo accordato dal ricorrente alla casa oggetto della controversia, egli gli propose, sotto forma contrattuale, un'autorizzazione limitata che concedesse in particolare un'autorizzazione strettamente personale di utilizzo e che vietasse ogni cessione o trasmissione del terreno e della casa, un'interdizione a realizzare lavori oltre a quelli di manutenzione, e la possibilità per lo Stato, allo scadere dell'autorizzazione, di riportare i luoghi al loro stato originario o di riutilizzare le costruzioni.

17. Con una lettera datata 19 novembre 1993, il ricorrente e sua moglie rifiutarono la proposta del prefetto e richiesero l'ottenimento di una concessione di terrapieno che valesse come trasferimento della proprietà sulla base dell'articolo L. 64 del codice del demanio dello Stato (paragrafo 43 *infra*).

18. Il 9 marzo 1994, il prefetto di Morbihan, basandosi sull'articolo 25 della legge litoranea, ritenne che non esistesse nel caso di specie alcun motivo d'interesse generale che giustificasse l'ottenimento di una tale concessione. Egli pertanto rinnovò la sua proposta di fornire al ricorrente e a sua moglie un'autorizzazione di occupazione temporanea condizionata.

19. Il 5 maggio 1994, questi ultimi adirono il tribunale amministrativo di Rennes al fine di ottenere l'annullamento della decisione del prefetto del 9 marzo 1994. A sostegno di tale ricorso, essi lamentarono l'illegittimità dei dinieghi di accordare loro la concessione del terrapieno.

20. Con una lettera datata 4 luglio 1994, il prefetto di Morbihan notificò al ricorrente e a sua moglie un avviso ordinando loro di regolarizzare la loro posizione di occupanti senza titolo di un demanio pubblico. Tale notifica fu rinnovata il 10 aprile 1995.

21. Il 6 settembre 1995, la direzione dipartimentale dei Lavori pubblici di Morbihan istruì un processo verbale di contravvenzione per occupazione di demanio pubblico che constatasse l'occupazione dei luoghi da parte del ricorrente, senza autorizzazione, in violazione delle disposizioni dell'articolo L. 28 del codice del demanio dello Stato (paragrafo 40 *infra*).

22. Il 20 dicembre 1995, il prefetto di Morbihan depositò un ricorso dinanzi al tribunale amministrativo di Rennes convenendo il ricorrente e sua moglie nella veste di accusati di una contravvenzione per occupazione di demanio pubblico per aver continuato ad occupare il demanio pubblico senza autorizzazione. Egli chiese la loro condanna al pagamento di un'ammenda e il riassetamento della riva del mare nel suo stato anteriore all'edificazione della casa e del terrapieno sul quale era edificata, entro un termine di tre mesi.

23. Il 19 febbraio 1996, la direzione dei servizio fiscali notificò al ricorrente, per l'occupazione senza titolo di demanio pubblico, le somme dovute per gli anni 1995 e 1996 pari ad un totale di 56 754 franchi francesi (FRF).

24. Con due distinti giudizi resi entrambi il 20 marzo 1997, il tribunale amministrativo di Rennes si pronunciò tanto sul ricorso introdotto il 5 maggio 1994 dal ricorrente (istanza n° 941506) quanto sul ricorso introdotto dal prefetto di Morbihan il 20 dicembre 1995 (istanza n° 953517).

La domanda tendente all'annullamento della decisione di diniego del prefetto di accordare loro una concessione del terrapieno (istanza n° 941506) fu rigettata sulla base dei seguenti motivi:

« (...) Considerato che se i ricorrenti, per sostenere l'appartenenza al demanio privato marittimo della particella sulla quale è edificata la casa ad uso abitativo, produssero in dibattimento un'autorizzazione d'occupazione temporanea di demanio pubblico marittimo datata 1889, questo, tuttavia, attesta solamente lo sconfinamento della particella senza pronunciarsi sulla sua regolarità e non richiama in causa la demanialità pubblica di detta particella;

Considerato che ai sensi dell'articolo L. 64 del codice del demanio dello Stato: « Lo Stato può concedere, alle condizioni che esso avrà regolato... il diritto sul terrapieno»; che se l'articolo 27 della legge del 3 gennaio 1986 [legge litoranea] ha ridotto il campo di applicazione dell'articolo precitato, esso precisa tuttavia che « gli sconfinamenti anteriori alla presente legge continuano ad essere disciplinati dalla legislazione anteriore »; che di conseguenza, al caso di specie sono applicabili soltanto l'articolo L. 64 del codice precitato e la legge del 28 novembre 1963 relativa al demanio pubblico marittimo che dispone « che sono incorporati al demanio pubblico marittimo (...) salva la riserva di disposizioni contrarie di atti di concessione, i terreni che sono artificialmente sottoposti all'azione della marea »; che se il prefetto per opporre un diniego alla richiesta con la quale era stato adito si è basato sui principi direttivi e orientativi fissati dalla circolare interministeriale del 3 gennaio 1973 che definisce la politica da seguire per l'utilizzo del demanio pubblico marittimo, non si è sbagliato, esaminando la situazione particolare del progetto di concessione formulato dai ricorrenti, sulla portata della menzionata circolare che non abroga né modifica le disposizioni legislative summenzionate ma si limita ad applicarle.

Considerato peraltro che la circolare precitata, fornendo quale direttiva alle autorità incaricate di stabilire sulle concessioni di terrapieno di non alienare la proprietà delle particelle create e di ammettere esclusivamente la costruzione di edifici ad uso collettivo, con esclusione dell'uso abitativo privato, è intervenuta nell'ambito di una materia nella quale le autorità competenti dispongono di un potere discrezionale; che non sembra che il prefetto, facendo riferimento ai principi stabiliti dalla circolare, abbia dato un'interpretazione corretta delle disposizioni legislative, né che abbia esaminato la specificità del progetto dei ricorrenti, prima di ritenere che non ci fosse nessuna peculiarità tale da giustificare una deroga alle direttive sopra esaminate; »

Quanto al ricorso del prefetto di Morbihan (istanza n° 953517), esso fu accolto. Il tribunale motivò che « la particella sulla quale è costruita la casa ad uso abitativo dei coniugi Depalle fa di certo parte di detto demanio ». Sull'esistenza di una contravvenzione per occupazione di demanio pubblico, il tribunale considerò quanto segue:

« (...) *Sulla demanialità pubblica*

(...) Considerato che la contravvenzione per occupazione di demanio pubblico è volta a preservare l'integrità del demanio pubblico; ciò che risulta dal giudizio reso in data odierna dal tribunale sull'istanza n° 941506 che la particella sulla quale è edificata la casa ad uso abitativo dei coniugi Depalle fa certamente parte di detto demanio;

Posto che il giudice amministrativo subordina la determinazione della consistenza del demanio pubblico artificiale all'interpretazione giudiziaria dei titoli privati che sarebbero prodotti qualora il loro esame sollevi una seria difficoltà; che nel caso di specie il terrapieno e la casa non sono un bene del demanio pubblico in ragione dell'utilizzo esclusivamente privato che ne viene fatto e della loro non-appartenenza ad una collettività pubblica, confermata dall'atto di vendita in data 8 dicembre 1960; che quindi in assenza di una seria contestazione di appropriazione privata del bene oggetto della contesa, non c'è motivo di rinviare la decisione; (...)]

Sull'esistenza di una contravvenzione per occupazione di demanio pubblico

Posto che se la casa ad uso abitativo occupata dai coniugi Depalle appartiene a loro con pieno diritto di proprietà e se loro sostengono di non essere, quindi, degli occupanti irregolari del demanio pubblico, è da constatare tuttavia che non poteva essere regolarmente intrapresa sul demanio pubblico la costruzione di un'opera di carattere permanente se non in virtù sia di una concessione di terrapieno sia di un altro tipo di concessione; che risulta dall'istruttoria e in particolare da certi atti di concessione, che la casa ad uso abitativo di cui si tratta è stata edificata irregolarmente sul demanio pubblico marittimo; che di conseguenza, e anche quando i proprietari producano titoli di proprietà non contestati, il prefetto ha ragione nel chiedere la condanna del signor Depalle a una ammenda e alla rimessa in ordine della riva del mare al suo stato anteriore all'edificazione di detta opera;

Sull'azione pubblica

(...) che c'è motivo di condannare il signor Depalle al pagamento di una ammenda di 500 F;

Sull'azione demaniale

Posto che c'è motivo di condannare il signor Depalle a riportare i luoghi allo stato anteriore all'edificazione delle costruzioni e ciò nel termine di tre mesi a partire dalla notificazione del presente giudizio; che alla scadenza di questo termine, il signor Depalle verserà un'indennità di mora dell'ammontare di 100 F per ogni giorno di ritardo in caso di mancata esecuzione del presente giudizio e l'amministrazione sarà autorizzata a dare esecuzione all'ingiunzione a spese, rischi e pericoli del contravventore (...) »

25. Il 2 luglio 1997, il ricorrente e sua moglie ricorsero in appello avverso il giudizio reso nell'istanza n° 953517. Il 7 luglio 1997, essi interposero appello avverso quello reso nell'istanza n° 941506.

A sostegno dell'appello presentato contro il giudizio reso nell'istanza n° 941506, il ricorrente e sua moglie contestarono in particolare l'appartenenza del terreno oggetto di lite al demanio pubblico dello Stato. Essi argomentarono sull'appartenenza del terreno al demanio privato dello Stato. Questo implicherebbe l'applicazione dell'usucapione di diritto privato alla loro situazione e l'incompetenza delle giurisdizioni amministrative per risolvere la questione.

26. Con una sentenza dell'8 dicembre 1999, la corte amministrativa di Nantes decise di riunire le i due procedimenti in ragione della loro connessione e di rigettare gli appelli presentati dal ricorrente e da sua moglie, per i seguenti motivi:

« Sul ricorso (...) relativo alla contravvenzione per occupazione di suolo pubblico:

Per ciò che concerne l'azione demaniale

Considerato in primo luogo che la particella dove si trova il terrapieno sul quale è edificata la casa che era occupata dal Signor e dalla Signora Depalle era interamente ricoperta dalla marea, al di fuori di circostanze meteorologiche eccezionali, prima dell'ampliamento effettuato per realizzare lo stesso terrapieno; che non è stabilito, né tanto meno d'altronde allegato dai ricorrenti, che la superficie non

ampliata di tale particella non sarebbe più stata sottratta da allora all'azione della marea; che risulta, peraltro, dall'istruttoria, che il terrapieno è il prodotto di ampliamenti realizzati prima dell'entrata in vigore della legge 28 novembre 1963 (...) e che, non essendo stati realizzati nelle forme previste per le concessioni di terrapieno non hanno potuto, nonostante l'intervento di diverse autorizzazioni di occupazione temporanee accordate dall'amministrazione, avere per effetto di fare uscire dal demanio pubblico marittimo questa parte della particella sebbene sottratta all'azione della marea; che in ragione dei principi di inalienabilità e imprescrittibilità del demanio pubblico, le circostanze invocate dal Signor e dalla Signora Depalle sul fatto che la casa è stata regolarmente edificata e che la sua occupazione è stata accettata dall'amministrazione per un lungo periodo ed anche tollerata dopo la scadenza dell'ultima autorizzazione di occupazione non influiscono sull'appartenenza dei luoghi al demanio pubblico marittimo;

Considerato, in secondo luogo, che, come è stato affermato, l'ultima autorizzazione di occupazione temporanea del demanio pubblico marittimo di cui hanno beneficiato il Signor e la Signora Depalle è scaduta il 31 dicembre 1992; che in assenza, dopo tale data, di un titolo di occupazione regolare, il prefetto di Morbihan ha ragione a richiedere che sia impartito al Signor Depalle, se non sia stato ancora fatto, di riportare i luoghi al loro stato anteriore alla edificazione della casa sul demanio pubblico marittimo; che i ricorrenti non possono utilmente avvalersi, per contestare tale obbligo, dell'antichità dell'occupazione dei luoghi, né del fatto che l'amministrazione ha tollerato la prosecuzione di tale occupazione dopo il 31 dicembre 1992 e che ha proposto loro, per regolarizzare la situazione, dei progetti di convenzione di occupazione, ai quali essi non hanno peraltro dato; (...)

Considerato, in quinto luogo, che [l'obbligo di procedere alla rimessa in stato dei luoghi] non costituisce una misura vietata dalla norma dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, in virtù della quale nessuno può essere privato della sua proprietà se non per una causa di pubblica utilità. (...)

Sul ricorso relativo ai dinieghi di concessione di terrapieno

« (...) Considerato in secondo luogo, che , l'articolo 27 della legge del 3 gennaio 1986 summenzionata che precisa che gli ampliamenti anteriori a tale legge sono regolati dalla legislazione anteriore, sono applicabili al caso di specie le disposizioni cosificate dall'articolo L. 64 del codice del demanio dello Stato ai sensi dei quali « lo Stato può concedere, alle condizioni che avrà regolato ... il diritto di terrapieno ... » ;

Considerato che, nel rifiutare di accordare al Signor e alla Signora Depalle la concessione di terrapieno richiesta, il prefetto di Morbihan si è basato sui principi direttivi definiti dalla circolare del 3 gennaio 1973 dei ministri dell'Economia e delle Finanze e della Sistemazione del territorio, relativi all'utilizzo del demanio pubblico in caso di licenze di commercio e di pesca, e ha rilevato che nessun motivo di interesse generale giustifica che sia accolta la domanda degli interessati;

Considerato che, fornendo come direttiva alle autorità incaricate di decidere sulle domande di concessione di terrapieni che nessuna particella dipendente, a qualunque titolo, dal demanio pubblico non dovrà essere declassata per diventare oggetto di una cessione di piena proprietà, i ministri firmatari della circolare del 3 gennaio 1973 non hanno emanato delle regole di diritto che modificassero o completassero le citate disposizioni dell'articolo L. 64 del codice del demanio dello Stato delle quali essi si sono limitati ad applicare: che oltre a quanto sopra esposto, la particella in causa appartiene al demanio pubblico dello Stato; che non risulta dagli atti del fascicolo né che il prefetto, prima di prendere la sua decisione, non abbia esaminato le circostanze particolari che motivavano il progetto presentato dal Signor e dalla Signora Depalle, né che egli abbia commesso un errore manifesto di apprezzamento nel ritenere che nessuna particolarità di questo progetto o nessuna considerazione di interesse generale giustificava che fossero derogate le direttive summenzionate; »

27. Il 21 febbraio 2000, il ricorrente ricorse in cassazione avverso la decisione dell'8 dicembre 1999. Il commissario del Governo, nelle sue conclusioni, comuni ad un caso simile, dichiarò che il valore attualizzato del prezzo di acquisto della casa aumentava a 1 067 143 euro (EURO). Egli proseguiva in questi termini:

« (...) Se da una parte, la costituzione di diritti reali non è autorizzata dalla legge 25 luglio 1994 sul demanio pubblico naturale dello Stato (...), dall'altra, non era ammessa nemmeno prima dell'introduzione di questo testo (...). Gli interessati non hanno potuto acquistare alcun diritto di proprietà sulle loro case e le cessioni successive non conseguono più la costituzione di diritti reali sul demanio pubblico. Tenuto conto della situazione precaria di tali immobili, il loro valore venale non poteva essere stabilito senza prendere in considerazione tale circostanza originaria e si deve sperare che i ricorrenti fossero stati debitamente informati di questi elementi quando sono stati redatti gli atti di acquisto (...). Infine, e anche se le soluzioni alle quali siamo pervenuti suscitano in noi solo un entusiasmo relativo, non possiamo che concludere con il rigetto delle richieste dei ricorrenti. (...) Essi hanno senza dubbio commesso un errore nel rifiutare la reiterata offerta del prefetto. Anche se non li convinceva per niente, essa era ad ogni modo preferibile rispetto ad una demolizione pura e semplice che dovrà essere effettuata a loro spese in forza di una decisione giudiziaria. Forse non è persa ogni speranza di recuperare un dialogo con l'amministrazione al fine di trovare un'eventuale soluzione meno sbrigativa.

Lo Stato non è forse al sicuro se fosse necessario da un'azione di responsabilità per aver lasciato sperare per più di un secolo che gli occupanti del demanio pubblico non sarebbero stati brutalmente costretti a demolire i loro beni. Tuttavia è d'uopo notare che le possibilità di riuscita di una tale azione sono assai minime in ragione della tutela legittima di cui beneficia il demanio pubblico. In ogni caso, è evidente che se dovesse essere accertata la responsabilità della persona pubblica, si tratterebbe di una responsabilità che i contravventori condividerebbero in gran parte con l'amministrazione. »

28. Con una decisione resa il 6 marzo 2002, il Consiglio di Stato rigettò il ricorso del ricorrente. Esso ritenne che non potesse farsi valere nessun diritto reale sulla particella oggetto di contesa e sugli immobili che ci erano stato edificati e che l'obbligo di riportare allo stato originario la particella senza un indennizzo preliminare non fosse una misura vietata dall'articolo 1 del Protocollo n° 1. Peraltro, esso ritenne che il ricorrente non potesse approfittare della tolleranza dell'amministrazione rispetto all'occupazione dei luoghi per far valere una rimessa dei luoghi allo stato esistente alla data di acquisizione della casa.

29. A seguito di un incendio nel 2005, il ricorrente presentò un'istanza di permesso di costruire basata sulla ricostruzione fedele della casa. Con un provvedimento del 5 settembre 2005, gli fu concesso un permesso di costruire dopo il parere favorevole dell'architetto delle coste ai sensi della legge litoranea. Il permesso fu poi ritirato in seguito ad un'istanza del prefetto al sindaco di Arradon per il fatto che era illegittimo, perché adottato senza tenere in considerazione i principi d'inalienabilità e di imprescrittibilità del demanio pubblico.

30. Nel 2007 e 2008, la direzione delle imposte notificò al ricorrente degli avvisi di regolarizzazione del canone per gli anni 2006 e 2007 per gli importi rispettivi di 5 518 e 5 794 EURO ai quali deve aggiungersi l'imposta fondiaria.

31. Il ricorrente produsse una valutazione della sua casa effettuata da un'agenzia immobiliare nel novembre 2008: « una casa ad uso abitativo (...) Il tutto su un terreno di 850 m². (...) Tenuto conto della situazione geografica di tale proprietà, dello stato della costruzione, della superficie del fondo, della sua ubicazione sul demanio pubblico marittimo (DPM), del mercato immobiliare locale, e alla condizione che i proprietari

possano godere di un contratto di concessione, questa proprietà ha un valore dell'ordine da 150 000 ad 1 200 000 EURO ».

II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNI PERTINENTI

Omissis

DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N° 1

55. Il ricorrente sostiene che il diniego delle autorità nazionali di autorizzarlo a continuare ad occupare il demanio pubblico marittimo sul quale è edificata una casa di sua appartenenza dal 1960 e l'ingiunzione rivoltagli di distruggerla, violano il suo diritto di proprietà garantito dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 che stabilisce quanto segue:

« Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale (...) »

A. Applicabilità: l'esistenza di un « bene »

1. Argomenti delle parti

a) Il ricorrente

56. Il ricorrente richiama l'autonomia della nozione di « beni » (*Öneryıldız c. Turchia* [GC], n° 48939/99, §§ 95-96, CEDU 2004-XII). Egli ritiene che la regola d'inalienabilità del demanio pubblico non può portare nel caso di specie a qualificare la casa come *res nullius*, non rientrando in alcuna categoria giuridica. In effetti, la casa è stata costruita più di cent'anni, e l'illegalità della costruzione sul demanio pubblico non gli è stata segnalata al momento dell'acquisto nel 1960. Lasciato nell'ignoranza per un certo periodo riguardo ad una possibile demolizione della casa così acquistata, il ricorrente fa valere le decine d'anni trascorsi in tutta tranquillità in un ambiente sociale e familiare forte. Egli ricorda altresì che questa casa è sottoposta al pagamento di tasse e imposte. Lo Stato gli avrebbe dunque « *de facto* » riconosciuto un interesse patrimoniale direttamente collegato all'abitazione in questione e i beni mobili in essa contenuti.

57. Il ricorrente sostiene ancora che quando il prefetto scrisse nel 1993 per proporre una nuova autorizzazione, semplicemente a vita, egli fece riferimento alla possibilità di « riutilizzare le costruzioni » e ammise che ci fosse una costruzione, dunque l'esistenza di un « bene ». Non può esserci un diverso status della casa a seconda che lo Stato rifiuti un rinnovo con l'obbligo di demolirla o che esso lo neghi sperando di beneficiare della proprietà dell'immobile che sarebbe, questa volta, una proprietà piena e assoluta. Obbligando i beneficiari di un'autorizzazione di occupazione di demanio a demolire una casa abitata da trentacinque anni da una stessa famiglia, a sue spese, dopo che essa è stata acquistata in completa buona fede a seguito di una vendita, lo Stato viene meno al rispetto ch'esso deve ai « beni ».

b) Il Governo

328. Riguardo alla ricevibilità, il Governo contesta l'esistenza di « beni » ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 per l'impossibilità di costituire dei diritti reali sul demanio pubblico marittimo. I differenti titoli di occupazione – temporanei, precari e revocabili – rilasciati al ricorrente e ai suoi predecessori non possono aver prodotto quale effetto quello di riconoscere un qualunque diritto di proprietà dei titolari successivi. Esso sottolinea che le eccezioni di legge al principio di inalienabilità escludono il demanio pubblico marittimo naturale in questione nel caso di specie (paragrafo 36 *infra*).

59. I diritti di proprietà eventualmente concordati tra le parti private non sono opponibili allo Stato e non hanno alcuna incidenza sulla natura di tali diritti. Lo Stato beneficia del diritto alla protezione e al rispetto della sua proprietà. Esso poteva perfettamente autorizzare un'occupazione su una particella, per natura inalienabile e imprescrittibile, senza che questa dia diritti diversi dal semplice godimento. Dissociare il regime applicabile al terrapieno da quello applicabile alla casa su esso costruita, di cui l'amministrazione ha avuto conoscenza solo a partire dal 1967, equivarrebbe a negare i principi che reggono il diritto di proprietà dello Stato.

60. Il Governo aggiunge che il ricorrente non ignorava la precarietà dei diritti che egli deteneva sulla riva del mare (accettazione tacita delle condizioni applicate alle autorizzazioni d'occupazione, pagamento di un canone che vale quale riconoscimento del credito dello Stato sul demanio nella sua qualità di proprietario) e dei rischi derivanti dal regime giuridico applicabile.

61. L'impossibilità di una prescrizione acquisitiva rende inoperante l'argomento dell'incidenza della durata dell'occupazione dei luoghi. Non è potuta nascere in capo al ricorrente nessuna speranza legittima di poter continuare a godere del « bene », a differenza del caso *Hamer c. Belgio* (n° 21861/03, § 78, CEDU 2007-... (estratti)), dove la Corte, a parere del Governo, era in presenza di una negligenza delle autorità pubbliche e non di una tolleranza, che autorizzava la presenza di un « interesse patrimoniale a godere della sua casa ».

2. Parere della Corte

62. La Corte rammenta che la nozione di « bene » enunciata nella prima parte dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 ha una portata autonoma che non si limita alla proprietà dei beni materiali e che è indipendente dalle qualificazioni formali del diritto interno : certi altri diritti e interessi che costituiscono dei beni possono anche passare

per « diritti patrimoniali » e dunque per « beni » ai fini di tale disposizione. In ogni caso, occorre esaminare se le circostanze, considerate nel loro insieme, hanno reso il ricorrente titolare di un interesse sostanziale protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 (*Iatridis c. Grecia* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDU 1999-II; *Öneryıldız*, precedentemente citata, § 124; *Hamer*, precedentemente citata, § 75).

63. Peraltro, la nozione di « beni » non si limita ai « beni attuali » e può ugualmente ricomprendere dei valori patrimoniali, ivi compresi dei crediti, in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno un'aspettativa legittima e ragionevole di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (*Hamer*, precedentemente citata, § 75). La legittima aspettativa di poter continuare a godere del bene deve riposare su un « adeguato sostegno nel diritto interno » (*Kopecky c. Slovacchia*, n° 44912/98, § 52, CEDU 2004-IX).

64. In linea generale, l'imprescrittibilità e l'alienabilità del demanio pubblico non hanno impedito alla Corte di concludere nel senso della sussistenza di « beni » ai sensi di tale disposizione (*Öneryıldız*, precedentemente citata; *N.A. e altri c. Turchia*, n° 37451/97, CEDU-2005-X; *Tuncay c. Turchia*, n° 1250/02, 12 dicembre 2006; *Köktepe c. Turchia*, n° 35785/03, 2 luglio 2008; *Turgut e altri c. Turchia*, n° 1411/03, 8 luglio 2008; *Şatir c. Turchia*, n° 36129/92, 10 marzo 2009). In questi casi, comunque, ad eccezione della prima, i titoli di proprietà degli interessati non si prestano a controversie riguardanti il diritto interno, potendosi questi ultimi legittimamente considerare in una situazione di « sicurezza giuridica » quanto alla loro validità, prima che essi siano annullati a vantaggio della demanialità pubblica (*Turgut e altri*, precedentemente citata, § 89; *Şatir*, precedentemente citata, § 32).

65. Nel caso di specie, nessuno contesta dinanzi alla Corte l'appartenenza della particella sulla quale è edificata la casa oggetto della controversia al demanio pubblico marittimo. La controversia poggia sulle conseguenze giuridiche dell'atto di vendita del 1960 e delle autorizzazioni successive di occupazione della casa.

66. La Corte osserva che il tribunale amministrativo ha ritenuto che « la casa ad uso abitativo occupata dal ricorrente appartiene a lui con una piena proprietà » (paragrafo 24 *supra*). In compenso, per un'applicazione restrittiva dei principi che reggono la demanialità pubblica – i quali autorizzano soltanto le occupazioni privative precarie e revocabili – le altre giurisdizioni nazionali hanno escluso il riconoscimento in capo al ricorrente di un diritto reale sulla casa. La circostanza della lunghissima durata dell'occupazione non ha così avuto, ai loro occhi, alcuna incidenza sull'appartenenza dei luoghi al demanio pubblico marittimo, inalienabile e imprescrittibile (paragrafo 26 *supra*).

67. In tali condizioni, e nonostante l'acquisizione in buona fede della casa, dal momento che le autorizzazioni di occupazione non erano costitutive di diritti reali sul demanio pubblico – cosa che il ricorrente non poteva ignorare, ivi compreso quanto alle conseguenze sul suo diritto con riguardo alla casa – (si veda, *a contrario*, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. c. Grecia*, n° 14216/03, § 53, 6 dicembre 2007), la Corte dubita ch'egli abbia potuto ragionevolmente sperare di continuare a goderne solo in ragione dei titoli di occupazione (*mutatis mutandis*, *Özden c. Turchia (n° 1)*, n° 11841/02, §§ da 28 a 30, 3 maggio 2007; *Gündüz c. Turchia* (dec.), n° 50253/07, 18 ottobre 2007). Essa osserva, in effetti, che tutte le decisioni prefettizie che menzionano l'obbligo, in caso di

revoca dell'autorizzazione d'occupazione, di riportare i luoghi al loro stato originario se richiesto dall'amministrazione (paragrafo 14 *supra*).

68. In compenso, la Corte ricorda che il fatto che le leggi interne di uno Stato non riconoscano un interesse particolare come « diritto », e anche come « diritto di proprietà », non si oppone al fatto che l'interesse in questione possa al tempo stesso, in determinate circostanze, passare per un « bene » ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Nel caso di specie, il tempo trascorso ha fatto nascere l'esistenza di un interesse patrimoniale del ricorrente a godere della casa, il quale era sufficientemente riconosciuto e importante da costituire un « bene » ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, la quale è quindi applicabile quanto alla doglianza esaminata (si veda, *mutatis mutandis*, *Hamer*, precedentemente citata, § 76, e *Öneryildiz*, precedentemente citata, § 129).

B. Merito

1. Argomenti delle parti

a) Il ricorrente

69. Il ricorrente contesta l'applicazione irragionevole fatta nei suoi confronti della legge litoranea che gli proibisce l'utilizzo privato del demanio. Le autorizzazioni d'occupazione sistematicamente rinnovate dalla fine del 19° secolo dovevano avere un'incidenza sull'applicazione dell'articolo 25 della legge litoranea. Egli precisa che dopo tutto bisogna tenere conto dei terreni confinanti aventi vocazione pubblica; orbene, tutto intorno alla casa, ci sono dei terreni privati e degli edifici e non una costa selvaggia. Inoltre, la legge non comporta alcuna misura vincolante chiara. L'autorizzazione poteva essere rinnovata dopo la sua adozione nel 1986. Quindi, sebbene voglia rispettare la tutela dell'ambiente, la legislazione invocata non ha, secondo il ricorrente, la portata che il Governo cerca di conferirle.

70. Il ricorrente confronta tutta una serie di circostanze – costruzione della casa oggetto della controversia ad opera di altre persone, acquisto in buona fede, autorizzazione di edificare sul terrapieno rilasciata dall'amministrazione, casa valutata, assicurata, oggetto di canoni e imposte, limitata ampiezza del terreno in questione e dunque qualche decina di metri di riva interessati, la zona dove è sita la loro casa vicino ad altre abitazioni, assenza d'indennizzo – in confronto all'interesse generale che richiederebbe la demolizione della sua casa.

Egli ritiene contraddittorio proporre un'autorizzazione ad occupare secondo certe condizioni, e in caso di rifiuto di tali condizioni, brandire l'interesse pubblico che ne vorrebbe la demolizione. Una tale demolizione sarebbe peraltro difficile in un paesaggio facente parte di un sito classificato. Egli sostiene che questo non è l'unico caso e che altre case del vicinato dovrebbero essere ugualmente demolite ma non lo sono mai state, in mancanza della necessità riguardante i legittimi scopi di tutela dell'ambiente e di accesso alla riva.

71. Il ricorrente conclude per l'assenza del rapporto di ragionevolezza e proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito e ritiene di subire un onere eccessivo e sproporzionato.

b) Il Governo

72. Il Governo sostiene che la misura incriminata va analizzata nell'ambito della regolamentazione dell'utilizzo dei beni conformemente a ciò che è stato detto nel caso *Hamer*. Esso rileva in ogni caso che ad oggi il ricorrente non è stato privato della sua casa (*a contrario, N.A. e altri*, precedentemente citata).

73. Il Governo spiega che il perseguimento dell'interesse legittimo, conforme all'interesse generale di vegliare sul rispetto diretto e permanente del demanio pubblico all'utilizzo da parte di tutti i cittadini, impone di garantire la protezione del demanio contro le occupazioni illecite. Tale protezione, variabile nel tempo in funzione delle aspettative e degli interessi della società, incluso, in caso di utilizzo privato non conforme al rispetto del demanio, il diritto di rimettere in discussione un titolo d'occupazione precedentemente accordato. Nel caso di specie, le autorizzazioni d'occupazione furono successivamente rinnovate nella misura in cui esse erano compatibili con il rispetto del demanio pubblico in quanto collegate agli usi della pesca e della navigazione.

74. Oggi, il contesto è cambiato con l'adozione della legge litoranea che sancisce il principio secondo il quale non si può attentare allo stato naturale della riva del mare e che rinforza l'accesso di tutti a tale demanio pubblico. Il Governo ricorda che la responsabilità delle autorità in questa materia deve concretizzarsi al momento opportuno al fine di non privare di ogni effetto utile le disposizioni poste a tutela dell'ambiente che esse hanno deciso di applicare (*Hamer*, precedentemente citata, § 79). La « tolleranza » delle autorità delle quali ha potuto beneficiare il ricorrente non poteva prolungarsi dal momento che il mantenimento di case ad uso abitativo, con utilizzo puramente privato, non è più conciliabile con la tutela del demanio, ormai condizionata da esigenze di tutela ambientale. Il diniego di rinnovo delle autorizzazioni era dunque perfettamente giustificato. Esso corrispondeva ad un'applicazione della legge litoranea, prudente e progressiva, dal momento che essa chiamava in causa, come nel caso di specie, una situazione pregressa.

75. Il Governo ritiene peraltro che l'ingerenza dello Stato nei diritti dell'occupante del pubblico demanio comporti un giusto equilibrio tra il diritto al rispetto del « bene » e l'interesse generale che si lega alla protezione del demanio pubblico e alle esigenze di tutela ambientale.

76. Innanzitutto, il ricorrente aveva coscienza dell'illegalità della costruzione e della precarietà delle autorizzazioni. Il Governo sottolinea che la contravvenzione di occupazione di demanio pubblico cade su una casa di vacanze e che il ricorrente non si trova dunque privato di un tetto per la fine dell'autorizzazione che gli era stata accordata. Peraltro, egli ha rifiutato la proposta del prefetto di proseguire le autorizzazioni a determinate condizioni, che gli avrebbe consentito il godimento del bene e la conservazione di esso e che costituiva un reale compromesso che avrebbe conciliato l'occupazione privata e il rispetto del demanio pubblico. In ragione di tale rifiuto, non poteva essere presa nessun'altra misura che la demolizione. (*Hamer*, precedentemente citata, § 86).

In effetti, il mantenimento della casa limita l'accesso alla riva con l'alta marea, in contrasto con il libero utilizzo della spiaggia da parte dei passanti. Secondo il Governo, la casa costituisce un ostacolo insormontabile al passaggio pubblico. Il ristabilimento della particella al suo stato originario renderebbe al pubblico accesso al demanio

marittimo e ad un sito repertoriato sotto una zona di protezione degli spazi naturali specifici.

2. Opinione della Corte

77. La Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, l'articolo 1 del Protocollo n° 1, che garantisce in sostanza il diritto di proprietà, contiene tre norme distinte (si veda, in particolare, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 37, serie A n° 98): la prima, che è espressa nella prima frase del primo paragrafo e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, che appare nella seconda frase del medesimo paragrafo, concerne la privazione della proprietà e la sottomette a determinate condizioni; quanto alla terza, riportata nel secondo paragrafo, essa riconosce agli Stati contraenti il potere, tra gli altri, di regolamentare l'utilizzo dei beni conformemente all'interesse generale. La seconda e la terza norma, che trattano di particolari esempi di attentato al diritto di proprietà, devono interpretarsi alla luce del principio consacrato dalla prima (*Bruncrona c. Finlandia*, n° 41673/98, §§ 65-69, 16 novembre 2004, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDU 2004-V).

78. Quanto all'esistenza di un'ingerenza, la Corte ricorda che per determinare se c'è stata privazione di beni ai sensi della seconda « norma », è necessario non solo esaminare se c'è stato sfratto o espropriazione formale, ma anche guardare oltre le apparenze e analizzare la realtà della situazione controversa. La Convenzione mirando a proteggere diritti « concreti ed effettivi », comporta di ricercare se la detta situazione equivaleva a un'espropriazione di fatto (*Brumărescu c. Romania* [GC], n° 28342/95, § 76, CEDU 1999-VII ; *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, §§ 63 e 69-74, serie A n° 52).

79. La Corte osserva che nessuno contesta l'appartenenza al demanio pubblico della particella sulla quale è edificata la casa oggetto della controversia. Tenuto conto dei principi che reggono tale demanio e dell'assenza di messa in atto della demolizione ad oggi, la Corte è dell'avviso che non ci sia stata nel caso di specie una privazione della proprietà ai sensi della seconda frase del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 (*mutatis mutandis*, *Saliba c. Malta*, n° 4251/02, §§ 34-35, 8 novembre 2005; *a contrario*, *Allard c. Svezia*, n° 35179/97, § 50, 24 giugno 2003, e *N.A. e altri*, precedentemente citata, §§ 31 e 38).

80. La Corte ritiene che il mancato rinnovo delle autorizzazioni per l'occupazione privata del demanio pubblico, una situazione che il ricorrente doveva prevedere che si sarebbe potuta verificare anche nel suo caso, e la conseguente ingiunzione di distruggere la casa potevano inquadrarsi in una regolamentazione dell'utilizzo dei beni secondo un obiettivo di interesse generale. In effetti, il regime giuridico del demanio pubblico, riservando esso all'utilizzo pubblico al fine di servire il bene comune, corrisponde a questa categoria. Inoltre, la motivazione del diniego al rinnovo delle autorizzazioni rilasciate dal prefetto è basata sulle disposizioni della legge litoranea nella parte deputata alla protezione dello stato naturale della riva de mare (*mutatis mutandis*, *Hamer*, precedentemente citata, § 77).

81. Quanto alla finalità dell'ingerenza, la Corte rileva che il ricorrente contesta l'obiettivo d'interesse generale, la tutela del demanio pubblico e quella dell'ambiente. La Corte non sottoscrive questa tesi. Essa ammette che le giurisdizioni nazionali hanno analizzato il danno al bene in questione solo dal punto di vista della demanialità

pubblica. Essa osserva anche che con le successive autorizzazioni d'occupazione, lo Stato ha *de facto* ridotto la tutela del demanio all'utilità pubblica. Tuttavia, è in seguito all'adozione della legge litoranea – il cui articolo 1 dispone che « il litorale è un'entità geografica che richiede una specifica politica di gestione, di protezione e di valorizzazione » – che le autorizzazioni hanno smesso di essere rinnovate, e questo allo scopo di tutelare la riva del mare e, più in generale, l'ambiente. La Corte ricorda che la tutela dell'ambiente, di cui la società si preoccupa sempre più (*Fredin c. Svezia* (n° 1), 18 febbraio 1991, § 48, serie A n° 192), è divenuto un valore la cui difesa suscita nell'opinione pubblica, e di conseguenza presso i pubblici poteri, un interesse costante e attento. La Corte ha più volte sottolineato a proposito della tutela della natura e delle foreste (*Turgut e altri*, precedentemente citata, § 90, *Köktepe*, precedentemente citata, § 87 e *Şatir*, precedentemente citata, § 33). La preservazione del litorale e in particolare delle spiagge, « luogo aperto a tutti », costituisce un altro esempio (*N.A. e altri*, precedentemente citata, § 40) che richiede una politica di gestione appropriata del territorio. La Corte ritiene dunque che l'ingerenza perseguiva uno scopo legittimo che si poneva nell'interesse generale: incoraggiare il libero accesso alla riva, la cui importanza non si deve ulteriormente dimostrare (si vedano i paragrafi da 46 a 49 e 51 e 54).

82. Resta dunque da determinare se, tenuto conto dell'interesse del ricorrente a conservare la casa, l'esigenza di riportare i luoghi al loro stato originario è un mezzo proporzionato allo scopo perseguito.

83. Secondo una giurisprudenza consolidata, il secondo paragrafo dell'articolo 1 deve leggersi alla luce del principio consacrato dalla prima frase dell'articolo. Di conseguenza, una misura d'ingerenza deve trovare un « giusto equilibrio » tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. La ricerca di tale equilibrio si riflette nella struttura dell'intero articolo 1 del Protocollo n° 1 e, di conseguenza, in quella del secondo paragrafo; deve sussistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel controllare il rispetto di tale esigenza, la Corte riconosce allo Stato un grande margine di apprezzamento tanto sulla scelta delle modalità di attuazione che nel giudizio se le conseguenze siano legittime, nell'interesse generale, per l'attenzione di soddisfare l'oggetto della legge in questione (*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], nn. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 75, CEDU 1999–III). Questo equilibrio si rompe se la persona interessata ha dovuto subire un onere speciale e ed esorbitante.

84. La Corte ha peraltro spesso ribadito che le politiche di gestione del territorio e della tutela dell'ambiente, dove l'interesse generale della comunità occupa un posto preminente, lasciano allo Stato un margine di apprezzamento più grande qualora siano in gioco diritti esclusivamente civili (*mutatis mutandis*, *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, n° 62543/00, § 70, CEDU 2004–III; *Alatulkkila e altri c. Finlandia*, n° 33538/96, § 67, 28 luglio 2005; *Valico S.r.l c. Italia* (dec.), n° 70074/01, CEDU 2006–III, *Lars e Astrid Fägerskiöld c. Svezia* (dec.), n° 37664/04, 26 febbraio 2008).

85. La Corte osserva che il ricorrente non ha egli stesso costruito la casa ma che l'ha acquistata con atto notarile nel 1960 (paragrafi 9 e 13 *supra*). Da allora, egli occupa la casa, la mantiene, e paga le tasse e i canoni relativi. La Corte osserva anche che la casa sarebbe stata edificata, più di un secolo fa, su una particella exondée facente parte del demanio pubblico in assenza di qualsiasi concessione che l'autorizzasse (paragrafo 24 *supra*). Secondo il parere della Corte, la questione della legalità della costruzione della

casa non è rilevante nel caso di specie. In ogni caso, la dedotta illegalità della casa non sarebbe stata opposta al ricorrente, soprattutto per il fatto che non è contestato il fatto che questi abbia acquistato il suo « bene » in buona fede. La sua situazione è dunque evidentemente diversa da quella di un individuo che, avendo conoscenza dell'intera questione, costruisse un edificio senza permesso (*a contrario*, *Öneryıldız*, *Saliba e Hamer*, precedentemente citate). La casa oggetto della controversia non ha quindi nulla di comparabile con i fenomeni recenti di urbanizzazione illegale del litorale.

86. Ciò che rileva è che, dopo l'acquisto del « bene », così come dopo la sua costruzione, l'amministrazione sapeva dell'esistenza della casa, poiché la sua occupazione era sottoposta al rilascio di un'autorizzazione che precisava che « il terrapieno non potrebbe nuocere in alcun modo alla navigazione (...) né alla circolazione sulla riva del mare a condizione di essere accessibile al pubblico in ogni momento ». Ogni decisione prefettizia menzionava la durata dell'autorizzazione e, conformemente al vecchio articolo A 26 del codice del demanio dello Stato, la possibilità per l'amministrazione di modificare o di revocare l'autorizzazione se essa lo giudicasse utile, quale che sia la ragione, senza che il beneficiario possa reclamare per questo motivo un indennizzo. Inoltre, veniva precisato che egli dovrebbe, ove gli fosse richiesto, riportare i luoghi al loro stato originario, mediante demolizione delle costruzioni edificate sul demanio pubblico, e comprese quelle esistenti alla data della sottoscrizione della decisione. La Corte ne deduce che il ricorrente sapeva dopo tutto che le autorizzazioni erano precarie e revocabili e ritiene, quindi, che non si potrebbe affermare che le autorità abbiano contribuito a mantenere l'incertezza sulla situazione giuridica del « bene » (*a contrario*, *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 119, CEDU 2000-I).

Certamente, egli ha potuto godere di tale « bene » durante un lungo periodo. La Corte tuttavia non rileva alcuna negligenza da parte delle autorità ma piuttosto una tolleranza della continuazione dell'occupazione, la quale era per di più regolamentata. Quindi, non c'è più ragione di considerare, come suggerisce il ricorrente, che la responsabilità delle autorità per l'incertezza riguardo allo status della casa cresca proporzionalmente al passare del tempo (paragrafo 60 *supra*). L'eccezionale lunghezza dell'occupazione oggetto della controversia e determinate esitazioni da parte delle autorità (paragrafi 14 e 29 *supra*) si collocavano in un'epoca in cui le preoccupazioni per la gestione del territorio e dell'ambiente non avevano ancora raggiunto il loro attuale sviluppo. In effetti fu solo nel 1986 che la situazione del ricorrente mutò in seguito all'adozione della legge litoranea; questo mise fine a una politica che consisteva nel non considerare la tutela del litorale se non per mezzo di regole che disciplinavano il demanio pubblico. In ogni caso, la tolleranza summenzionata non poteva condurre ad una legalizzazione *ex post* dello stato delle cose.

87. La Corte rileva che il ricorrente contesta anche l'adeguatezza delle misure volte all'interesse generale di tutela del litorale e ritiene che la casa s'integri perfettamente con il luogo, che anch'essa faccia parte del patrimonio e che non ostacoli l'accesso alla riva. Tuttavia, a tale riguardo, la Corte ribadisce che spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere sul tipo di misure da prendere per tutelare il litorale. Esse dipendono da politiche di urbanistica e di gestione del territorio, per definizione evolutive, e rilevano per l'eccellenza dei poteri d'intervento dello Stato, in particolare per mezzo della regolamentazione dei beni in vista dell'interesse generale o della pubblica utilità

(*Gorraiz Lizarraga e altri*, precedentemente citata, § 70; *Galtieri c. Italia* (dec.), n° 72864/01, 24 gennaio 2006).

88. Ovviamente dopo un periodo così lungo, la demolizione costituirebbe un danno radicale al « bene » del ricorrente. È vero che in tempi diversi, l'amministrazione era forse meno severa con riguardo alle occupazioni private del demanio pubblico. Inoltre, prima della legge litoranea, il ricorrente non ha domandato la concessione di terrapieno in un'epoca nella quale questo sarebbe stato forse ancora possibile. Ciò premesso, dal 1973 lo Stato ha reagito contro il rischio di privatizzazione del demanio pubblico (paragrafo 43 *supra*).

89. Il diniego di proseguire le autorizzazioni e la richiesta di riportare i luoghi allo stato anteriore all'edificazione della casa che è stata rivolta al ricorrente s'inscrivono nella preoccupazione di un'applicazione coerente e più rigorosa della legge, relativa alla crescente necessità di tutelare il litorale e il suo utilizzo da parte del pubblico, ma anche di far rispettare le regole urbanistiche. Tenuto conto dell'attrattiva delle coste e dell'interesse ch'esse suscitano, la ricerca di un'urbanizzazione controllata e del libero accesso di tutti alle coste implica una politica più rigida di gestione di questa parte del territorio. Ciò vale per l'insieme delle zone litorali europee.

Consentire una deroga alla legge nel caso del ricorrente, che non può diritti acquisiti, non rispetterebbe il senso voluto dalla legge litoranea (paragrafi da 45 a 49 *supra*) né in quello di una migliore organizzazione del rapporto tra utilizzazioni private e pubbliche (paragrafo 50 *supra*). Del resto, il ricorrente non fornisce la prova di una qualsiasi incoerenza delle autorità nell'applicazione di una tale politica: né dimostrando che dei vicini in una situazione simile sarebbero dispensati dall'obbligo di demolire le proprie case, né riferendosi a un eventuale interesse superiore, architettonico e/o di conservazione del patrimonio.

90. D'altro canto, la Corte constata che il ricorrente ha rifiutato la soluzione di compromesso e l'offerta del prefetto di proseguire nel godimento della casa a determinate condizioni. La Corte condivide l'opinione del commissario del Governo del Consiglio di Stato secondo la quale l'offerta in questione avrebbe potuto costituire una soluzione capace di conciliare gli interessi in gioco (paragrafo 27 *supra*). Essa non appariva irragionevole, tenuto conto dell'antichità dell'occupazione o del « carattere affettivo » accordato alla casa da parte del ricorrente e del tempo che talvolta serve per l'applicazione di una legge. Elle del resto corrispondeva a certi modelli di applicazione delle leggi litoranee recenti applicate in altri paesi vicini (si veda, per esempio, la Spagna, paragrafo 53 *supra*).

91. Infine, la Corte ricorda che quando è in gioco una misura di regolamentazione dell'utilizzo dei beni in questione, l'assenza di un indennizzo è uno dei fattori da tenere in considerazione per stabilire se è stato rispettato un giusto equilibrio ma essa non sarebbe, di per sé, costitutiva di una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 (*Tomaso Galtieri*, precedentemente citata, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grecia*, n° 35332/05, § 45, 21 febbraio 2008). Nel caso di specie, al riguardo delle regole sul demanio pubblico, e considerando che il ricorrente non poteva ignorare il principio di non-indennizzo, che era chiaramente precisato in tutte le autorizzazioni di occupazione temporanea del demanio pubblico che gli erano state concesse a partire dal 1961 (si veda il paragrafo 14 *supra*), l'assenza d'indennizzo non potrebbe considerarsi,

ad avviso della Corte, come una misura sproporzionata rispetto alla regolamentazione dell'utilizzo dei beni del ricorrente, operata in vista dell'interesse generale.

92. Visto l'insieme delle considerazioni svolte, la Corte ritiene che il ricorrente non sopporterebbe un onere speciale e esorbitante in ragione della demolizione della sua casa senza indennizzo. Non vi sarebbe dunque rottura dell'equilibrio tra gli interessi della comunità e quelli del ricorrente.

93. Pertanto, non vi è violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

94. Il ricorrente sostiene che la misura oggetto della controversia attenti anche al suo diritto al domicilio garantito dall'articolo 8 della Convenzione, in ragione del danno, di natura extra patrimoniale, che sconvolge tutta la sua storia familiare caratterizzata dalla continuità e dall'intensità. L'articolo 8 della Convenzione dispone:

« 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare [e] del proprio domicilio (...).

2. Non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria (...) alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

9533. Il Governo solleva due eccezioni d'irricevibilità. Esso sostiene da una parte che il ricorrente non ha sollevato la doglianza sulla base dell'articolo 8 dinanzi alle giurisdizioni nazionali, né dinanzi alla Corte che ha sollevato tale violazione d'ufficio, e d'altra parte che la disposizione convenzionale è inapplicabile alle seconde case.

96. La Corte non ritiene necessario esaminare le eccezioni d'irricevibilità sollevate dal Governo. Essa constata, in effetti, che la doglianza basata sull'articolo 8 della Convenzione verte sugli stessi fatti di quelli esaminati dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 e considera che esso non sollevi alcuna questione distinta da quella già poste sul terreno di tale disposizione. Di conseguenza, non è necessario esaminarlo separatamente nel merito.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, per tredici voti contro quattro, che non c'è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1;
2. *Dichiara*, per sedici voti contro uno, che non c'è spazio per un esame separato della violazione tratta dall'articolo 8 della Convenzione.

Redatta in francese e in inglese, poi pronunciata in pubblica udienza al Palazzo dei diritti dell'uomo, Strasburgo, il 29 marzo 2010.

Michael O'Boyle
Cancelliere aggiunto

Nicolas Bratza
Presidente

Alla presente sentenza si trova allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione delle seguenti opinioni:

- opinione concordante del giudice Casadevall;
- opinione in parte dissenziente comune dei giudici Bratza, Vajić, David Thór Björgvinsson e Kalaydjieva;
- opinione in parte dissenziente del giudice Kovler.

N.B.
M.O.B.

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE CASADEVALL

1. Ho votato con la maggioranza per una constatazione di non-violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Tuttavia, per ragioni analoghe *mutatis mutandis* a quelle che ho esposto nella mia opinione dissidente allegata alla sentenza *Oneryildiz c. Turchia* (citata nella presente sentenza), avrei preferito che la Corte risolvesse la questione controversa ad uno stadio anteriore del suo ragionamento concludendo per la non-applicabilità nel caso di specie dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

2. Il ricorrente e sua moglie hanno beneficiato di autorizzazioni di occupazione temporanea del demanio pubblico marittimo nel dipartimento di Morbihan. Dal 1961 al 1991, tali autorizzazioni furono concesse a più riprese. Ammetto che, fino al 31 dicembre 1992, data di scadenza dell'ultimo accordo d'occupazione temporanea

(paragrafo 14 della sentenza), gli interessati potevano legittimamente avvalersi di un « bene » ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 e della giurisprudenza della Corte, ma ritengo che essi non potessero più farlo dopo quella data.

3. Certamente, la nozione di « bene » dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 ha una portata autonoma e determinati interessi costituenti degli averi potevano passare per dei « beni » ai fini di tale disposizione. Tuttavia, la legittima aspettativa di poter continuare a godere di un « bene » deve riposare su una « base sufficiente nel diritto interno » (paragrafo 63 della sentenza). Ebbene, dopo la data di scadenza dell'ultimo permesso d'occupazione temporanea, gli interessati non disponevano di alcuna base sufficiente nel diritto francese.

4. In effetti, le decisioni prefettizie, che non furono mai contestate, indicano chiaramente e senza ambiguità la durata dell'autorizzazione temporanea, precisavano – conformemente alla legislazione in vigore – che l'amministrazione si riservava la facoltà di modificare o di revocare l'autorizzazione se essa l'avesse giudicato utile, per qualsiasi motivo, senza che il concessionario potesse reclamare, per tale ragione, alcun indennizzo di risarcimento, e menzionavano l'obbligo di riportare i luoghi nel loro stato originario in caso di revoca dell'autorizzazione se ciò fosse stato richiesto dall'amministrazione (paragrafo 67 della sentenza). La Corte ne ha dedotto che gli interessati sapevano da sempre che le autorizzazioni erano precarie e revocabili, ragione per la quale essa considera che alle autorità non poteva addebitarsi di aver contribuito a mantenere incertezza sulla situazione giuridica del « bene » (paragrafo 86).

5. Mi risulta difficile sottoscrivere la conclusione alla quale è pervenuta la maggioranza nel paragrafo 68 della sentenza – che mi sembra parzialmente contraddittoria rispetto alle considerazioni esposte nei paragrafi da 62 a 67 – secondo la quale « *nel caso di specie, il tempo trascorso ha generato l'esistenza di un interesse patrimoniale del ricorrente a godere della casa...* ». Purtroppo, come ribadito a più riprese nella sentenza, il demanio pubblico è non solo inalienabile ma anche imprescrittibile (tutela contro l'usucapione di diritto privato), da cui ne deriva che il trascorrere di un lasso di tempo, anche fosse lungo, non può avere alcuna conseguenza giuridica. Sottoscrivo la tesi del Governo secondo la quale l'impossibilità di una prescrizione acquisitiva rende inoperante l'argomento dell'incidenza della durata dell'occupazione dei luoghi, ragione per la quale non è potuta sorgere in capo agli interessati alcuna legittima aspettativa di poter continuare a godere del « bene » (paragrafo 61 della sentenza).

6. Mi pare infine che dalla maggior parte degli argomenti a sostegno della constatazione di non-violazione esposti nella sentenza risulti che l'articolo 1 del Protocollo n° 1 non è applicabile a situazioni simili a quella degli interessati.

OPINIONE IN PARTE DISSENZIENTE COMUNE AI GIUDICI BRATZA, VAJIĆ, DAVID THØR BJÖRGVINSSON E KALAYDJIEVA

(Traduzione)

1. Non siamo in grado di sottoscrivere l'opinione della maggioranza della Corte sull'assenza di violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 della Convenzione nel presente caso. Secondo noi, l'ingiunzione posta al ricorrente di riportare i luoghi al loro stato anteriore all'edificazione, e cioè di lasciare e far demolire la casa – costruita

almeno 120 anni fa – che sua moglie e lui possiedono e mantengono dal 1960 integra un’ingerenza sproporzionata e ingiustificata nei « beni » dell’interessato ai sensi di tale disposizione.

2. Condividiamo l’avviso della maggioranza secondo il quale il presente caso non riguarda la privazione della proprietà prevista dalla seconda frase del primo paragrafo dell’articolo 1 del Protocollo n° 1 – nonostante il fatto che la demolizione avrebbe per effetto di privare il ricorrente dei suoi beni – ma la regolamentazione dell’utilizzo dei beni disciplinata dal secondo paragrafo di tale disposizione poiché l’ingiunzione oggetto della controversia è stata adottata per dare effetto alle restrizioni urbanistiche imposte dalla legge litoranea del 1986 e la legislazione anteriore relativa all’utilizzo del demanio pubblico e alla rimessa della riva del mare nel suo stato naturale. Ciò detto, come la Corte ha diverse volte sottolineato, nessun compartimento stagno separa le tre « norme » contenute nell’articolo 1, che non sono sprovviste di un rapporto tra loro e che racchiudono tutte un’esigenza di proporzionalità oltre che di giusto equilibrio tra gli imperativi dell’interesse generale e la protezione dei diritti e degli interessi degli individui. Inoltre, anche se il presente caso deve essere esaminato dal punto di vista del secondo paragrafo di tale disposizione, gli effetti particolarmente rigorosi che le misure della regolamentazione oggetto della controversia avrebbero per il ricorrente – al quale esse farebbero perdere un bene prezioso – devono essere tenute in considerazione.

3. Pensiamo anche, insieme alla maggioranza, che l’ingerenza operata nei diritti dell’interessato risponda a uno scopo d’interesse generale. Dalla decisione prefettizia oggetto della controversia e dalle decisioni rese dalle giurisdizioni interne risulta che le misure criticate affrontano al primo capo la soppressione di un’opera permanente edificata sul demanio pubblico marittimo in vista di ristabilire il litorale nel suo stato naturale. Da questo punto di vista, l’ingiunzione può essere considerata più generalmente come diretta a servire gli interessi della tutela ambientale.

4. La questione centrale è quella di sapere se le misure adottate nel caso di specie sono proporzionate al fine legittimo perseguito e se esse raggiungono un giusto equilibrio tra gli interessi antagonisti in causa, o se il ricorrente deve subire un onere speciale ed esorbitante. È su questo punto che ci discostiamo dalla maggioranza.

5. L’esecuzione delle misure criticate avrebbe delle conseguenze eccezionalmente gravi per il ricorrente dal momento che lo costringerebbe a lasciare e a fare demolire, senza indennizzo, una casa acquistata in buona fede che egli abita da più di 50 anni in tutta legalità e alla quale egli dedica per anni tempo e denaro, pagando le tasse e i canoni relativi ad essa. È vero che l’interessato sa da sempre che il possesso e il godimento di questa dimora hanno un carattere precario dal momento che le autorizzazioni di occupazione temporanea del terra pieno e della casa rilasciate dopo la data della vendita riservano espressamente alle autorità il diritto di modificare o di revocare l’autorizzazione se esse lo giudicano utile, per qualsiasi motivo, senza che il concessionario possa reclamare, per tale ragione, alcun indennizzo o risarcimento. Le autorizzazioni in questione precisano anche che, se gli è richiesto, il concessionario dovrà far riportare i luoghi nel loro stato originario, attraverso la demolizione delle costruzioni edificate sul demanio pubblico, comprese quelle esistenti alla data di firma della sentenza, e che, se egli non adempie tale obbligo, l’amministrazione potrebbe agire d’ufficio, a sue spese. Resta il fatto che, dopo il suo acquisto da parte del ricorrente, i poteri pubblici sono stati sistematicamente rinnovati – nel 1961, 1975,

1986 e 1991 – le autorizzazioni di occupazione di questa casa edificata nella decade del 1880 senza mai indurre a far credere all’interessato che avrebbero potuto mettervi fine. A tale riguardo, e particolarmente rivelatore il fatto che le autorizzazioni del 1986 e 1991 siano state rilasciate dopo l’entrata in vigore della legge litoranea, che le autorità hanno interpretato nel 1993 come ostative del rinnovamento delle autorizzazioni.

6. L’interesse della comunità, all’altra estremità della scala, riveste anch’esso un certo peso. Riconosciamo che lo Stato ha il diritto di modificare una politica condotta fino al tempo presente, in ragione di nuove priorità, e che la tutela dell’ambiente figura innegabilmente tra queste. L’adozione della legge del 1986 mirava a rispondere alla preoccupazione crescente del pubblico rispetto ai danni causati all’ambiente dall’estensione dell’urbanizzazione della riva del mare. Ammettiamo ugualmente, come la maggioranza, che spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere del tipo di misure da prendere per proteggere il litorale.

7. Tuttavia, certe peculiarità del caso di specie ci portano a concludere che le misure adottate dalle autorità nazionali non hanno assicurato un giusto equilibrio.

In primo luogo, il terrapieno e la casa che è stata edificata sono stati costruiti un secolo prima dell’adozione della legge del – che stabilisce essa stessa una distinzione tra le opere a seconda che esse siano costruite prima o dopo la sua entrata in vigore, le prime disciplinate del resto dalla legislazione anteriore – e anche prima dell’elaborazione del codice del demanio dello Stato del 1957 e della circolare ministeriale del 1973 che vietano il rilascio di concessioni per la realizzazione di lavori sul litorale e l’occupazione del demanio pubblico marittimo, divieto confermato dalla legge del 1986.

Colpisce particolarmente constatare che, sebbene la casa fosse stata inizialmente costruita malgrado una decisione prefettizia che negava l’autorizzazione di costruire in data 31 maggio 1856, M. A., suo antico proprietario, fu espressamente autorizzato, con una decisione prefettizia del 5 dicembre 1889, a conservare tale dimora oltre il terrapieno che la supporta sul demanio pubblico marittimo dietro pagamento di un canone. Inoltre, l’interessato ha ricevuto nel 1961 l’autorizzazione espressa di ampliare tale terrapieno, ai piedi del quale fu predisposta una servitù di passaggio pubblico rispetto al lato affacciato sul mare.

8. In secondo luogo, come è stato indicato sopra, l’occupazione della proprietà in questione è stata oggetto di autorizzazioni rinnovate periodicamente durante più di un secolo. Il Governo avanza che questi rinnovi si spiegano per il fatto che essi erano compatibili con la tutela del demanio pubblico connessa agli usi della pesca e della navigazione. Esso sostiene che il contesto è mutato con l’adozione della legge litoranea che pone il principio secondo il quale non può essere arrecato danno allo stato naturale della riva del mare e che rinforza l’accesso di tutti a tale demanio pubblico. Esso afferma che il rifiuto del rinnovo delle autorizzazioni era perfettamente giustificato in quanto corrispondeva ad un’applicazione della legge del 1986, accorta e graduale, dal momento che rimetteva in questione una situazione antica.

Questa tesi non ci convince. Sebbene sarebbe esatto, come indica la sentenza (paragrafo 87), che l’eccezionale lunghezza delle occupazioni oggetto della controversia debba essere considerata nel contesto dell’epoca, dove « le preoccupazioni di gestione del territorio e della tutela ambientale non avevano ancora raggiunto il loro sviluppo attuale » e che « in effetti è nel 1986 che la situazione del ricorrente mutò » converrebbe

rilevare che tre tra quelle sono state accordate dopo l'adozione della circolare ministeriale del 1973 e che le ultime due sono comunque posteriori all'entrata in vigore della legge del 1986.

La maggioranza della Corte si è vista non una negligenza delle autorità ma piuttosto una tolleranza della prosecuzione dell'occupazione. Al contrario dell'interessato, essa ha ritenuto che non c'era modo di concludere che la responsabilità delle autorità per l'incertezza quanto allo status della casa era cresciuta con il passare del tempo. Seppure non ci pare necessario accusare le autorità di negligenza, attribuiamo importanza all'incoerenza del loro comportamento che – per riprendere i termini del commissario del Governo – ha lasciato sperare agli occupanti del demanio pubblico durante quasi un secolo che essi non sarebbero stati brutalmente costretti a demolire i loro beni. Tale constatazione d'incoerenza è corroborata dagli avvenimenti conseguenti all'incendio avvenuto nel 2005, che ha portato il ricorrente a depositare una istanza di permesso a ricostruire la casa com'era. Con una decisione del 5 settembre 2005, gli fu rilasciato un permesso di costruire in seguito al parere favorevole dell'architetto delle coste di Francia sulla base della legge litoranea. Tuttavia il permesso fu ritirato su domanda del prefetto per il fatto che era illegale, poiché preso senza tener conto dei principi di inalienabilità e imprescrittibilità del demanio pubblico. A tale riguardo, richiamiamo la conclusione della Corte secondo la quale di fronte ad una questione di interesse generale, i poteri pubblici sono tenuti a reagire in tempo utile, in maniera corretta e con la massima coerenza (si veda *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 120, CEDU 2000-I).

9. In terzo luogo, rileviamo che la ragione principale avanzata dalle autorità per giustificare il mancato rinnovamento delle autorizzazioni e l'ordine di demolizione non era connesso all'esistenza di un danno all'ambiente arrecato dalla casa o al fatto che quella non si conciliava con il paesaggio del litorale. Al contrario, nessuna enunciazione delle decisioni prefettizie o delle decisioni rese dalle giurisdizioni interne contraddice le deduzioni del ricorrente secondo le quali la sua casa si integrava perfettamente al luogo e faceva parte del patrimonio.

Il mancato rinnovamento era al contrario motivato dalla sola circostanza che la casa oggetto di un'occupazione privata era stata costruita sul demanio pubblico marittimo, rispetto al quale la legge escludeva qualsiasi utilizzo di questo tipo. Ci dispiace ammettere che quello che la sentenza qualifica in ragione di « attentato radicale » al bene del ricorrente possa giustificarsi sufficientemente per questo motivo, che esiste dalla costruzione della casa all'inizio del 19° secolo, quand'anche il prefetto aveva deciso inizialmente di prolungare le autorizzazioni d'occupazione di tale dimora.

10. In quarto ed ultimo luogo, per quanto la restrizione dell'accesso del pubblico alla riva abbia influito sulle decisioni prese dalle autorità, siamo colpiti per il fatto che esse non sembrano aver considerato misure meno radicali della demolizione della casa. La maggioranza si basa sul rifiuto opposto dal ricorrente alla soluzione di compromesso proposta dal prefetto, che consisteva nell'autorizzarlo a proseguire l'occupazione della casa a determinate condizioni. Riconosciamo che tale proposta contribuiva in un certo modo a ristabilire l'equilibrio che essa era – per riprendere le parole del commissario del Governo – comunque preferibile alla « soluzione sbrigativa » che rappresentava la demolizione pura e semplice. Tuttavia, riteniamo in fin dei conti che tale proposta non era tale da ristabilire un giusto equilibrio poiché essa accresceva ulteriormente le

restrizioni alla prosecuzione, per il ricorrente, del godimento del suo bene, non soltanto per il fatto che essa autorizzava un utilizzo strettamente personale della casa, proibendo ogni cessione o trasmissione e vietava la realizzazione di lavori eccetto quelli di mantenimento ma anche conferendo allo Stato la possibilità, allo scadere dell'autorizzazione, di far riportare i luoghi nel loro stato iniziale o di riutilizzare le costruzioni. In breve, se il ricorrente avesse accettato tale proposta, non sarebbe stato proprietario e occupante della casa che a titolo di vitalizio e i membri della sua famiglia si sarebbero visti privare di un bene assai prezioso che sarebbe stato trasferito alle autorità senza contropartita pecuniaria. Rileviamo d'altronde che la clausola di tale proposta che riserva allo Stato il diritto di conservare e di riutilizzare la casa allo scadere dell'autorizzazione non si concilia molto con l'idea secondo la quale la rimessa della riva al suo stato naturale rispondeva ad un qualunque imperativo.

11. Visto quanto precede, riteniamo che il ricorrente sopporti un onere speciale ed esorbitante, in violazione dei suoi diritti garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n° 1.

OPINIONE IN PARTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE KOVLER

Mi rammarico di non essere sulla stessa « lunghezza d'onda » della maggioranza della Corte per quanto concerne l'analisi della doglianza tratta dell'articolo 8 della Convenzione. La maggioranza ha ritenuto preferibile concludere che non c'era ragione di esaminare separatamente la doglianza del ricorrente sul terreno dell'articolo 8, per la ragione formale che tale doglianza « *verte[va] sugli stessi fatti esaminati sotto il punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n° 1* » e dunque che essa « *non solleva[va] nessuna questione diversa da quella già posta sul terreno di tale disposizione* » (paragrafo 96). Così facendo, la maggioranza ha ripreso il ragionamento coerente in altre sentenze che vanno nella stessa distinzione (si veda, tra le altre, *Hamer c. Belgio*, n° 21861/03, § 93, CEDU 2007-XIII (estratti) e *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n° 48939/99, § 160, CEDU 2004-XII). Tuttavia, il presente caso di specie si distingue dai casi precedentemente citati. Il ricorrente, che ignorava al momento dell'acquisto della sua casa che essa era stata costruita illegalmente sul demanio pubblico, fa valere le decine d'anni passate in tutta tranquillità in un ambiente sociale e familiare forte, sollevando anche una questione che mi sembra rilevare nel diritto alla « vita privata » e alla « vita familiare » garantito dall'articolo 8. Avrei preferito che la Corte esaminasse il caso sotto il punto di vista di tale disposizione piuttosto che da quello dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Lungi dal chiamare in causa i difensori del ricorrente o la Corte, mi associo molto semplicemente all'opinione concordante del giudice Casadevall, il quale ha espresso dei dubbi quanto all'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 in questo caso, a giusto titolo dal momento che è in realtà il diritto al « domicilio » (« abitazione » se si applica tale nozione a una residenza secondaria) ad essere in gioco.

Ci tengo a ricordare che, nella sentenza *Buckley*, la Corte si è espressa così: « *per la signora Buckley e la Commissione, niente nel testo dell'articolo 8 o nella giurisprudenza della Corte o della Commissione permette di pensare che il concetto di « domicilio » si limiti alle residenze stabilite legalmente* » (*Buckley c. Regno Unito*, 25 settembre 1996, § 53, *Raccolta di sentenze e decisioni* 1996-IV). Certamente, tale « generosità » nell'interpretazione dell'articolo 8 potrebbe spiegarsi per il fatto che, in questo caso come nel caso *Chapman*, si trattava per la Corte di tutelare lo stile di vita

tradizionale dei Gitani, di cui fanno parte la vita in carovana e il viaggio. Sebbene il ricorrente non appartenga a questa categoria di persone che richiede una tutela particolare agli occhi dei giudici di Starsburgo, la sua età «avanzata» e il suo attaccamento ai luoghi avrebbe giustificato un approccio più morbido. L'interessato sosteneva la misura oggetto della controversia – ossia il rifiuto delle autorità nazionali di autorizzarlo a continuare ad occupare il terreno e la casa – arrecava anche danno al suo diritto al domicilio garantito dall'articolo 8, «in ragione del danno, di natura extra patrimoniale (che evidenziamo) che stravolge[va] tutta la sua storia familiare caratterizzata dalla continuità e dall'intensità» (paragrafo 94). La Corte aveva già tentato di adottare tale approccio nella sentenza *Menteş*, nella quale erano in gioco la distruzione d'abitazioni e l'espulsione di abitanti: «*La Corte osserva d'altro canto che i fatti stabiliti dalla Commissione (...) e che essa accetta rivelano un'ingerenza particolarmente grave nel diritto dei primi tre ricorrenti al rispetto della loro vita privata, della loro vita familiare e del loro domicilio garantito dall'articolo 8 (...)*» (*Menteş e altri c. Turchia*, 28 novembre 1997, § 73, *Raccolta* 1997-VIII). Mi dispiace che la Corte abbia perduto l'occasione che le si presentava di precisare la sua posizione riguardo al binomio domicilio (abitazione)/vita privata e familiare che appare evidente nel presente caso.