

Causa Centro Demarzio s.r.l. c. Italia – Prima Sezione – sentenza 5 luglio 2018 (ricorso n. 24/11)

Atto illegittimo della pubblica amministrazione accertato dal giudice amministrativo – Mancato riconoscimento del risarcimento del danno subito dal privato, giustificato dalla complessità e dalla scarsa chiarezza delle norme applicate e quindi dall'errore scusabile dell'amministrazione – Violazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione in materia di rispetto dei propri beni – Sussiste.

La nozione di “beni” di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla sola proprietà dei beni materiali, ma si estende anche ad altri diritti di credito. Ai sensi della medesima disposizione, tra i “beni” rientrano sia i “beni esistenti” sia quei valori patrimoniali, compresi i crediti, in relazione ai quali possa vantarsi almeno una “aspettativa legittima”.

Costituisce violazione del diritto al rispetto dei propri beni il mancato risarcimento del danno derivante dall'attività illegittima della pubblica amministrazione. L'errata interpretazione della legge da parte dell'amministrazione medesima non costituisce errore scusabile che può giustificare il mancato ristoro dei pregiudizi subiti dal privato, in quanto lo Stato ha l'obbligo di approvare norme sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti.

Fatto. Il contenzioso in sede europea trae origine dal mancato accoglimento di un'istanza di risarcimento del danno subito da una società gestrice di un centro di fisioterapia e di radiodiagnostica (Centro Demarzio s.r.l.), che si era vista illegittimamente revocare dalla competente Azienda sanitaria Locale la convenzione con il Servizio sanitario nazionale dal 1993 al 1997.

In particolare:

- a) con sentenza del 21 ottobre 1996, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia riconobbe l'illegittimità della revoca disposta dalla ASL e ordinò il ripristino della stessa (poi effettivamente avvenuto nel 1997);
- b) tuttavia lo stesso Tar per la Puglia, con sentenza del 22 febbraio 2006 (confermata nel 2010 dal Consiglio di Stato), rigettò la richiesta di risarcimento del danno proposta dal Centro Demarzio, affermando che, in considerazione della complessità delle disposizioni vigenti in materia e della loro mancanza di chiarezza, l'amministrazione sanitaria era incorsa in un “errore scusabile”. Non era quindi possibile ritenere sussistente l'illecito, in difetto dell'elemento soggettivo della colpa.

Diritto.

Sulla violazione del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 Prot. n. 1 CEDU). La Corte europea riconosce che, nel caso in esame, l'Italia ha violato l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che tutela il diritto dell'uomo al rispetto dei propri beni.

Più specificamente, la Corte premette che:

- 1) la nozione di “beni” di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla sola proprietà di beni materiali: anche taluni altri diritti e interessi che sono fonte di crediti possono essere considerati “diritti di proprietà” e quindi “beni” ai sensi di tale disposizione;
- 2) “beni”, ai sensi del citato art. 1, possono dunque essere sia i “beni esistenti” sia quei valori patrimoniali, compresi i crediti, in relazione ai quali un ricorrente possa vantare almeno una “aspettativa legittima” di realizzazione;
- 3) l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione richiede che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni possa essere giustificata solo se legittima.

Nel merito, il Giudice di Strasburgo sottolinea che:

- a) la decisione del Servizio sanitario nazionale di revocare la convenzione di cui la società ricorrente era beneficiaria è stata dichiarata illegittima con sentenza definitiva del giudice amministrativo, il quale ha ritenuto che l'amministrazione avesse interpretato erroneamente le disposizioni di legge pertinenti;
- b) il carattere scusabile dell'errore commesso dall'amministrazione sanitaria, addotto dal Governo quale giustificazione del mancato risarcimento del danno, non può di per sé giustificare l'ingerenza in questione, posto la ricorrente non può farsi carico di eventuali errori o carenze delle autorità pubbliche. Inoltre, nella misura in cui l'errore dell'amministrazione è dipeso dalla mancanza di chiarezza della legge applicabile, viene ricordato che il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti;
- c) il riconoscimento da parte delle autorità nazionali del carattere illegittimo dell'azione amministrativa in esame non sarebbe sufficiente, in mancanza di una riparazione del danno subito, a porre rimedio alla dedotta violazione della Convenzione.

Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che il comportamento dello Stato membro sia stato manifestamente illegittimo sul piano dell'ordinamento interno e, di conseguenza, incompatibile con il diritto al rispetto dei beni della società ricorrente.

Sull'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). In mancanza di prova specifica del danno subito, la Corte liquida alla ricorrente la somma forfettaria di 394.000 euro (al netto di eventuali imposte) a titolo di liquidazione dei danni morali e materiali.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU

Art. 41 CEDU

L. n. 412 del 1991

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Sulla nozione di “beni” intesi sia come “beni esistenti” sia come crediti in relazione ai quali si possa vantare una “aspettativa legittima”: *Pressos Compagnia Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 31, serie A n. 332, e *Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E. c. Grecia*, n. 45826/11, § 42, 20 ottobre 2016.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU - sul fatto che le conseguenze pregiudizievoli di eventuali errori o carenze delle autorità pubbliche non possano essere addossate sui cittadini: *Gashi c. Croazia*, n. 32457/05, § 40, 13 dicembre 2007.

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU - sull'affermazione secondo cui il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto ai loro effetti: *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, § 64.