



Rivista Giuridica Europea

European Law Journal

ANNO II, N. I

ROBERTO LEONARDI

Il caso Ilva: la Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre

MARCO PEDERSOLI

Gli strumenti a tutela del terzo controinteressato nella segnalazione certificata di inizio attività alla luce della sentenza n. 45 del 13 marzo 2019 della Corte costituzionale

ALDO IANNOTTI DELLA VALLE

Prime riflessioni sul decreto legge "sblocca cantieri" in ottica europea e costituzionale

FILOMENA SARA DE ROSA

Responsabilità della Pubblica Amministrazione per mancato sgombero di immobili abusivamente occupati (commento a Cass. civ., Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198)

GIUSEPPINA MARI

Occupazioni abusive di immobili e responsabilità dello Stato tra Corte europea dei diritti dell'uomo, Cassazione e Decreto sicurezza urbana

RIVISTA GIURIDICA EUROPEA

DIRETTORE RESPONSABILE

Prof. Guglielmo Trupiano

DIRETTORE SCIENTIFICO

Prof. Lucia Picardi

**COMITATO SCIENTIFICO
E DI VALUTAZIONE
(SCIENZE GIURIDICHE - AREA 12)**

Filippo Annunziata

(Prof. associato, idoneo ordinario, di Diritto dell'Economia Università degli Studi di Milano Bocconi)

Marco Calabrò

(Prof. associato, idoneo ordinario, di Diritto Amministrativo Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli)

Barbara Cortese

(Prof. associato di Storia del Diritto Romano Università degli Studi Roma Tre)

Ruggiero Dipace

(Prof. ordinario di Diritto Amministrativo Università del Molise)

Roberto Leonardi

(Prof. associato di Diritto Amministrativo Università degli Studi di Brescia)

Paola Lombardi

(Prof. associato, idoneo ordinario, di Diritto Amministrativo Università degli Studi di Brescia)

Giuseppina Mari

(Prof. associato di Diritto Amministrativo Università degli Studi di Napoli Federico II)

Francesco Marone

(Prof. associato, idoneo ordinario, di Diritto Costituzionale Università degli Studi di Napoli S. Orsola Benincasa)

Enrico Minervini

(Prof. ordinario di Diritto Privato Università degli Studi di Napoli Federico II)

Lucia Picardi

(Prof. ordinario di Diritto Commerciale Università degli Studi di Napoli Federico II)

Maria Alessandra Sandulli

(Prof. ordinario di Diritto Amministrativo Università degli Studi Roma Tre)

Renata Spagnuolo Vigorita

(Prof. associato, idoneo ordinario, di Diritto Amministrativo Università degli Studi di Napoli Federico II)

DOCENTI STRANIERI

Cristina Fraenkel-Haerberle

Außerplanmäßige Professorin, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Koordinatorin des Programmbereichs „Europäischer Verwaltungsraum“ und Gleichstellungsbeauftragte Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer

Fernando Garcia Rubio

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Rey Juan Carlos

Maria Teresa Carballeira Rivera

Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela (Spagna)

Jan Lieder

Professor of Civil law, Commercial law and Business law, Director Department Business Law at the Institute for Business, Labor and Social Law, Albert Ludwigs University of Freiburg

Ana Munoz Perez

Profesora titular de Derecho Mercantil
Universidad Rey Juan Carlos

Francine Macorig-Venier

Professeur Droit Privé et Sciences criminelles
Université Toulouse 1 Capitole

**SEGRETERIA DEL COMITATO
SCIENTIFICO E DI VALUTAZIONE**

Maria Camilla Spena

(Prof. aggr. Diritto Sanitario Università degli Studi di Napoli Federico II)

COMITATO EDITORIALE

Flaminia Aperio Bella

(Assegnista di ricerca, idoneo Professore associato Diritto Amministrativo)

Nicola Posteraro

(Assegnista di ricerca Diritto Amministrativo)

Martina Sinisi

(Ricercatore Diritto Amministrativo, idoneo Professore associato)

Maria Camilla Spena

(Prof. aggr. Diritto Sanitario Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sabrina Tranquilli

(Assegnista di ricerca Diritto amministrativo)

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Alessandra Bifani Sconocchia

Aldo Iannotti della Valle

Paolo Mammola

Giusy Sica

EDITORE

Edicampus Edizioni

ISSN 2612-2995

ANNO II, NUMERO 1

MESE DI LUGLIO 2019

INDICE

Il caso Ilva: la Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre 7

di Roberto Leonardi

Abstract 7

1. Il caso Ilva tra provvedimenti legislativi e amministrativi, procedimenti penali e sentenze europee. 9
2. I principi di prevenzione e di precauzione nella tutela degli interessi ambientali. 13
3. Il caso Ilva e la giurisprudenza della Corte costituzionale..... 15
4. La Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre. Conclusioni..... 18

Gli strumenti a tutela del terzo controinteressato nella segnalazione certificata di inizio attività alla luce della sentenza n. 45 del 13 marzo 2019 della Corte costituzionale 21

di Marco Pedersoli

1. La genesi dell'ordinanza di rimessione. 23
2. La sentenza della Corte costituzionale. 28
3. Ulteriori strumenti di tutela del terzo proposti dalla Corte..... 31
4. Conclusioni. 32

Prime riflessioni sul decreto legge “sblocca cantieri” in ottica eurounitaria e costituzionale..... 33

di Aldo Iannotti della Valle

Abstract 33

1. Il decreto “sblocca cantieri”: un'occasione (persa) per porre rimedio ai contrasti tra la disciplina italiana dei contratti pubblici e il diritto eurounitario 35
2. Lo sfavore per il subappalto nonostante la procedura di infrazione e nonostante lo “sblocca cantieri” 36
3. Diritto eurounitario e altre modifiche al Codice dei contratti pubblici nel decreto “sblocca cantieri” 47
4. Decreto “sblocca cantieri” e diritto costituzionale: qualche soluzione e molti dubbi 48

Responsabilità della Pubblica Amministrazione per mancato sgombero di immobili abusivamente occupati (com-

mento a Cass. civ., Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198)	57
<i>di Filomena Sara De Rosa</i>	
Abstract	57
1. Premessa	59
2. Il caso sottoposto al vaglio della Suprema Corte	59
3. Rapporto fra discrezionalità amministrativa ed esecuzione di un provvedimento esecutivo.....	60
4. La posizione delle giurisdizioni superiori.....	62
5. La responsabilità della pubblica amministrazione	63
6. Gli approdi della Corte EDU	65
7. Conclusioni	65

Occupazioni abusive di immobili e responsabilità dello Stato tra Corte europea dei diritti dell'uomo, Cassazione e Decreto sicurezza urbana

<i>di Giuseppina Mari</i>	
1. Premessa.....	69
2. Occupazioni abusive di immobili e Corte di Strasburgo	69
3. Occupazioni abusive di immobili e giurisprudenza nazionale.	73
4. La disciplina recata dal Decreto sicurezza urbana e considerazioni conclusive.....	78

ALLEGATI 83

<i>CEDU , 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15 commentata da Roberto Leonardi.....</i>	<i>83</i>
<i>Corte costituzionale cost., 13 marzo 2019, n. 45 commentata da Marco Pedersoli.....</i>	<i>83</i>
<i>CEDU, 13 dicembre 2018, n. 67944/13 commentata da Giuseppina Mari.....</i>	<i>83</i>
<i>Cass. civ., Sez. III, n. 24198/2018 commentata da Filomena Sara De Rosa</i>	<i>83</i>

Il caso Ilva: la Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre

DI ROBERTO LEONARDI

(Professore associato di diritto amministrativo – Università degli
Studi di Brescia)

Abstract

The essay deals with the long story of the Ilva case in Taranto starting from the recent ruling of the European Court of Human Rights. The case in question is proof of the difficulty in balancing economic, employment and environmental interests. The ECHR wants to prevent the unlimited expansion of one of the opposing rights from imposing itself against other constitutionally recognized and protected positions that represent, as a whole, an expression of the dignity of the person

Sommario: 1. Il caso *Ilva* tra provvedimenti legislativi e amministrativi, procedimenti penali e sentenze europee – 2. I principi di prevenzione e di precauzione a tutela degli interessi ambientali - 3. Il caso *Ilva* e la giurisprudenza della Corte costituzionale – 4. La Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre. Conclusioni.

1. Il caso *Ilva* tra provvedimenti legislativi e amministrativi, procedimenti penali e sentenze europee.

Il caso *Ilva* è di certo uno dei più complessi della storia industriale italiana e vede un intrecciarsi e un susseguirsi di provvedimenti legislativi, provvedimenti amministrativi, studi scientifici, sentenze europee, sentenze penali e persino decisioni della Corte costituzionale con al centro il difficile bilanciamento tra gli interessi economici, quelli sociali e occupazionali, gli interessi ambientali e di certo non ultimo il diritto alla salute che agli interessi ambientali si correla¹. Con la sentenza del 24 gennaio 2019, la prima sezione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dato risposta a 180 ricorrenti che avevano sollevato la violazione dei propri diritti fondamentali e in particolare modo il diritto alla vita (art. 2 Cedu), il rispetto della vita privata (art. 8 Cedu) e il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 Cedu), a seguito delle emissioni dello stabilimento siderurgico pugliese ritenute dannose sia per l'ambiente circostante sia per la salute dei residenti. Gli effetti dannosi sull'ambiente e sulla salute sono stati oggetto di numerosi studi scientifici con i quali, già a partire dal 1997, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva evidenziato il rischio per la salute dei residenti nell'area circostante allo stabilimento. Così nel 2002 lo stesso Organismo riscontrava un tasso di mortalità sia maschile sia femminile che nella provincia di Taranto era superiore dello 0,6% rispetto alla media regionale. Nel 2012, così come sottolineato nella sentenza in commento, lo Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento (studio SENTIERI) dell'Istituto Superiore della Sanità dimostrava l'esistenza di un nesso di causalità fra l'esposizione ambientale a sostanze cancerogene inalate e la diffusione di tumori a polmoni e pleure, evidenziando altresì un aumento di ricoveri e di decessi sempre nella provincia di Taranto

¹ Sul tema si rinvia a M.A. SANDULLI, *Premessa: la crescente attenzione europea per l'ambiente e per lo sviluppo sostenibile (gli esempi dei contratti pubblici e dell'energia)*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, Napoli, 2018, 11; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, *passim*.

rispetto alla media regionale e alle stesse conclusioni era giunto uno studio dell'ARPA nel 2017 il quale segnalava che il livello di diossine nelle aree limitrofe allo stabilimento era superiore a quello autorizzato. Dinanzi a tale quadro scientifico ed epidemiologico le Autorità preposte proponevano misure legislative e amministrative al fine di controllare i livelli di inquinamento in una zona da subito classificata *ad alto rischio ambientale* con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 1990. La l. reg. Puglia n. 44/2008 fissava i limiti entro i quali l'emissione di diossina era autorizzata nell'ambito dell'attività industriale, mentre nel 2011 il Ministero dell'Ambiente rilasciava all'Ilva la prima Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), disponendo una serie di condizioni per il controllo dell'inquinamento, modificata con una seconda AIA con la quale si obbligava la società ad inviare un rapporto trimestrale sull'attuazione delle misure necessarie al miglioramento dell'impatto ambientale. Inoltre, a partire dal 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato una serie di provvedimenti legislativi, i cd. *decreti salva Ilva* con i quali si permise alla società di continuare la propria attività industriale pur in presenza di un accertato superamento delle soglie consentite. Tra questi si cita il d.l. n. 92/2015 dichiarato, come in seguito si dirà, incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 58/2018, ritenendo la Corte che le autorità preposte avevano privilegiato in misura eccessiva il perdurare dell'attività produttiva a danno del diritto alla salute e alla vita, diritti costituzionalmente garantiti. Allo stesso tempo, e parallelamente, si apriva un fronte penale nei confronti dei dirigenti dell'Ilva², ai quali venivano contestate le con-

² Per un approfondimento delle tematiche penali inerenti al caso in esame, v. L. MASERA, *Dal caso Eternit al caso Ilva: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale*, in *Questione giustizia*, 2014, II, 139; R. RIGA, *L'avvelenamento delle acque da fonte industriale al bando di prova dei maxi-processi ambientali: qualche spunto sui criteri di accertamento e quantificazione del pericolo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2017, 3, 1008; A. GARGANO, *reati di comune pericolo mediante violenza*, in *Reati contro l'incolumità pubblica*, Milano, 2008, I, *passim*. In giurisprudenza, v. Cass. pen., Sez. I, 17 maggio 2017, n. 58023, in *Cass. pen.*, 2018, 9, 2952, nota M.C. AMOROSO.

Da ultimo, il GIP del Tribunale di Taranto con l'ordinanza 8 febbraio 2019 ha sollevato la q.l.c. sulla esenzione da responsabilità penale *ex art. 2, c. 5 e 6, d.l. n. 1/2015* nella parte in cui autorizzano lo stabilimento di Taranto a continuare la produzione anche in costanza di sequestro penale e nella parte in cui prevedono una esenzione da responsabilità penale per i gestori dello stabilimento e per i soggetti da essi delegati. Secondo il GIP di Taranto, in tale circostanza "il rischio ambientale e tecnologico legato a tale attività viene inquadrato in via presuntiva nel cd. *rischio consentito*, tant'è che si è, non a torto, parlato di una vera e propria *immunità penale* concessa ai predetti soggetti riferita alle azioni attuative previste dall'AIA per l'Ilva del 2014".

Sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 100 del 30 aprile 2019, è stato pubblicato il d.l. 30 aprile 2019, n. 34 *“Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”*, il cd. *Decreto Crescita*. Inizialmente, nel testo del Ministero dell'Economia e Finanze, si leggeva che *“viene eliminata l'esclusione dalla responsabilità penale per l'attuazione del Piano Ambientale e limitata solo alle condotte legate all'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale. Restano penalmente rilevanti le condotte in violazione della tutela dei lavoratori della sicurezza e di norme ambientali”*. Pubblicato il testo del decreto, all'art. 46 trovano spazio le Modifiche all'art. 2, c. 6, del d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, con il quale fu introdotta l'immunità penale. La norma fu inserita nel c. 6 dell'art. 2 e affermava: *“L'osservanza delle disposizioni contenute nel Piano Ambientale di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014, nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo, equivale all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro”*.

Le modifiche introdotte sono le seguenti:

- a) al primo periodo, dopo la parola «Piano» è inserita la parola «Ambientale», le parole «nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo» sono sostituite dalle parole «come modificato e integrato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017» e le parole «e delle altre **norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica**» sono abrogate;
- b) al secondo periodo, dopo la parola «Piano» è inserita la parola: **«Ambientale»**, dopo le parole «periodo precedente» sono inserite le parole: «nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti» e le parole «di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro» sono abrogate;
- c) il terzo periodo è sostituito dal seguente: «La disciplina di cui al periodo precedente si applica con riferimento alle condotte poste in essere fino al 6 settembre 2019».

Di fatto dunque, la norma resta, seppur modificata e viene circoscritta al Piano Ambientale e per questo sarà applicata impianto per impianto, ancorandosi ai tempi previsti dall'Aia per la messa a norma delle singole aree. Questo significa che mentre prima l'estensione riguardava l'attuazione del Piano Ambientale sino alla sua conclusione, adesso l'immunità scadrà ogni qual volta terminerà il termine previsto per l'attuazione di ogni singolo intervento.

L'immunità, come noto, andava a colpire quanto deciso nel 2012 in tema di revisione dell'AIA del 2011. Ovvero che ogni qual volta nelle loro ispezioni trimestrali per verificare il regolare stato di attuazione degli interventi, i tecnici di ISPRA ed ARPA Puglia avessero registrato dei ritardi o delle inadempienze, quest'ultime si sarebbero prima commutate in diffide da parte del ministero dell'Ambiente e poi in multe onerose nei confronti della società Ilva, qualora anche le diffide fossero cadute nel vuoto. Di fatto era questo l'aspetto che si andava a congelare con l'introduzione dell'immunità penale, in quanto la mancata attuazione delle prescrizioni ambientali diventava un vero e proprio reato penale, proprio perché l'inquinamento prodotto dall'Ilva comportava il verificarsi di episodi di malattie e morti nei lavoratori e nei cittadini. L'immunità penale

dotte di catastrofe ecologica, avvelenamento di sostanze alimentari, omessa prevenzione di incidenti sul luogo di lavoro, danneggiamento di beni pubblici, emissione di sostanze inquinanti e inquinamento atmosferico. Nel 2012 il GIP di Taranto, a seguito delle consulenze tecniche di periti chimici ed epidemiologici, disponeva il sequestro di parchi minerali, cokerie, l'area agglomerazione, l'area altiforni, le acciaierie e i materiali ferrosi, affermando nell'ordinanza che “*chi gestiva e gestisce l'Ilva ha continuato nell'attività inquinante con coscienza e volontà per la logica del profitto, calpestando le più elementari regole di sicurezza*”. Infine, in ambito europeo, come sottolineato dalla sentenza in commento, la Corte di Giustizia UE³, con la sentenza 31 marzo 2011, accertava che le autorità italiane non avevano rispettato gli obblighi

era ed è sempre stata unicamente legata alle azioni legate all'attuazione delle **prescrizioni ambientali** presenti nell'AIA del 2012 poi e nel Piano Ambientale del 2014 poi.

L'Avvocatura dello Stato ricordava che “*tale disposizione, contenente una esenzione da responsabilità penale, è stata introdotta mediante decretazione d'urgenza e non è stata ancora oggetto di disamina da parte della Corte costituzionale*”. Nel testo dell'Avvocatura venivano inoltre ricordate le motivazioni che portarono alla realizzazione del suddetto intervento normativo. Della disposizione l'Avvocatura ha già avuto modo di occuparsi con parere del 14 settembre 2017, in particolare con riguardo alla problematica della sua applicabilità sotto il profilo temporale, rilevando che “*l'eventuale futura modifica del suddetto piano (ex art. 1, comma 8.1 del D.L. n. 191/2015), e la variazione dei termini per la sua attuazione, postula che l'esimente di cui all'art. 2, comma 6 cit. operi per tutto l'arco temporale in cui l'aggiudicatario sarà chiamato ad attuare le prescrizioni ambientali impartite dell'amministrazione*”. Detto arco temporale risulterà quindi coincidente con la data di scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità e fino al 23 agosto 2023. Questo avrebbe già dovuto chiarire il dubbio sulla scadenza di tale norma. Originariamente introdotta nel 2015 e legata al Piano Ambientale del 2014 che sarebbe dovuto scadere il 30 marzo 2019, per l'Avvocatura di Stato la variazione temporale dell'attuazione del Piano ha come conseguenza automatica il termine di scadenza della stessa immunità.

³ Secondo la Corte di Giustizia UE, l'Italia si rese inadempiente alla direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento che prescrive l'obbligo da parte delle attività industriali ad alto potenziale inquinante di dotarsi di una Autorizzazione Integrata Ambientale, così come risultava inadempiente alla direttiva 89/391/CE, sulla sicurezza e salute sul luogo di lavoro e alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, la quale, sulla base del principio del *chi inquina paga*, prevede una responsabilità presunta del gestore in caso di incidenti in attività pericolose come la produzione siderurgica. Inoltre, la Corte UE rilevò che gli Stati membri avrebbero dovuto rilasciare le AIA e trasmettere un censimento aggiornato degli impianti a rischio entro il 30 ottobre 2007, mentre l'Italia prorogò, con il d.l. n. 180/2007, il termine per l'adeguamento degli impianti al 31 marzo 2008, per poi trasmettere i dati il 31 ottobre 2009, posticipando altresì con il d.l. n. 155/2010 l'entrata in vigore dei valori limite di emissione al 2012.

derivanti dalla direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e sulla riduzione dell'inquinamento, affermando altresì che l'Italia aveva omesso di adottare tutte le misure necessarie affinché le autorità competenti potessero vigilare sul rispetto delle autorizzazioni previste dalla direttiva citata in riferimento agli stabilimenti industriali. Sulla base delle medesime infrazioni, ma in riferimento alla direttiva 2010/75/UE, la Commissione UE emanava un avviso motivato chiedendo all'Italia di intervenire tempestivamente al fine di porre rimedio al grave inquinamento nel sito di interesse nazionale, zona di insediamento dello stabilimento⁴.

2. I principi di prevenzione e di precauzione nella tutela degli interessi ambientali.

La complessità del *caso Ilva*, come si desume da quanto sin qui detto in breve per l'economicità della trattazione e così come si evince dalla lunga e articolata narrazione dei fatti ad opera della Cedu nella sentenza in commento, non può essere affrontata, anche alla luce delle conclusioni a cui perviene la stessa Corte, senza prima aver sottolineato la centralità che assumono i principi nella tutela dell'interesse ambientale. Infatti, solo i principi sono in grado di rivestire il ruolo di guida nella definizione delle politiche e dell'attività legislativa a tutela dell'ambiente e solo i principi, europei prima e nazionali in seguito, sono in grado di effettuare un bilanciamento di interessi e di valori diversi, ad esempio interessi economici, sociali, ambientali e legati alla salute dell'individuo, come ben si evidenziano nel caso dello stabilimento pugliese. Nel Trattato sull'Unione europea si afferma che l'Unione «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*» (art. 3, par. 3); promuove «*il progresso scientifico e tecnologico*», «*la solidarietà tra le generazioni*», «*lo sviluppo sostenibile della Terra*» (art. 3, par. 3 e 4) e nell'esercizio delle competenze «*si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*» (art. 5).

Precauzione e prevenzione diventano, o dovrebbero diventare, i

⁴ Il 16 ottobre 2014 la Commissione UE inviò al Governo italiano un parere motivato con il quale segnalò: 1) la mancata riduzione dei livelli di emissione generati dai processi di produzione dell'acciaio; 2) l'insufficiente monitoraggio del suolo e delle acque reflue; 3) la carente gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti; 4) l'inosservanza delle condizioni stabilite per le AIA dalla direttiva IED.

principi guida del caso in esame. Il principio di precauzione⁵, per la prima volta previsto nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, caratterizza da sempre la politica ambientale, permettendo di agire prima ancora che si verifichino i danni all'ambiente eliminando anche il solo rischio di alterazione ambientale. È il concetto di rischio a delineare e a fondare il principio qui citato. Infatti nel caso di dubbi e quindi pur in assenza di certezza scientifica sull'efficacia di una determinata misura, la misura stessa deve essere adottata qualora il danno potenzialmente verificabile possa configurarsi come serio e irreversibile. È la stessa Corte UE a definirne la portata affermando che “quando sussistono incertezze riguardo alla portata dei rischi per la salute delle persone le Istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità”⁶. In altri termini, le misure restrittive che vengono di volta in volta adottate trovano spazio qualora non sia possibile escludere qualunque ragionevole dubbio dal punto di vista scientifico e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili in un determinato momento storico. Allo stesso tempo, il principio di prevenzione⁷ affianca quello di precauzione nella tutela degli interessi ambientali. Tale principio è stato enunciato per

⁵ Sul principio di precauzione, si rinvia a A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, *passim*; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 164; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da, R. FERRARA, M.A. SANDULLI, Milano, 2014, I, 166; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, *passim*; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *Tutela dell'ambiente*, Torino, 2005, 19; M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, II, 3 ss..

⁶ *Ex multis*, v. Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2010, in causa C-77/09, in *Racc.*, I, 13533.

⁷ S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi a tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2018, 1511; R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, Napoli, 2018, 273; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 308; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 250.

Il principio di prevenzione si distingue da quello di precauzione per la tempistica, in quanto il rischio deve essere affrontato quando ancora è potenziale, per la modalità di giustificazione delle azioni (in quanto il principio di precauzione tiene conto non solo della scienza ma anche delle deliberazioni politiche), per l'azione in presenza di incertezze.

la prima volta nel Primo programma d'azione in materia ambientale per poi avere un riconoscimento legislativo all'art. 130 del TCE. Il principio dell'azione preventiva impone l'adozione di misure volte a prevenire un possibile danno e questo non solo tenendo in considerazione che l'azione risarcitoria potrebbe essere economicamente più onerosa, ma anche in riferimento al possibile carattere irreversibile del danno e al carattere sempre più limitato delle risorse naturali e ambientali e pertanto si pone come fine dell'azione ambientale, mentre la precauzione ne costituisce il mezzo. Il principio di prevenzione ha avuto un'ampia applicazione in sede giurisprudenziale europea con particolare riguardo alla disciplina dei rifiuti. A titolo esemplificativo, in tema di recupero e smaltimento dei rifiuti, il giudice UE ha affermato che “nei limiti in cui i rifiuti, anche temporaneamente depositati, possono provocare rilevanti danni all'ambiente, tale disposizione, che mira ad attuare il principio di precauzione, si applica anche all'operazione di deposito temporaneo. Pertanto, tutte le operazioni di deposito, indipendentemente dal fatto che siano effettuate a titolo temporaneo o preliminare, nonché le operazioni di gestione dei rifiuti sono in particolare soggette al rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva che l'art. 4 della direttiva 75/442 mira ad attuare”⁸.

3. Il caso Ilva e la giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta da ultimo sul *caso Ilva* con la sentenza 28 marzo 2018, n. 58⁹ con la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 del d.l. n. 92/ 2015, recante “*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”, e degli artt. 1, c. 2, e 21 *octies* della l. 6 agosto 2015, n. 132, recante “*Misure urgenti in materia fallimentare, civile e di funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*”, sostenendo la protezione della salute e della sicurezza sul lavoro rispetto alla prosecuzione dell'attività industriale dell'Ilva. All'origine dell'intervento della Corte troviamo l'ordi-

⁸ Corte di Giustizia UE, 5 ottobre 1999, cause riunite C-175/97 e 177/97, in *Racc.*, I-6881.

⁹ G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?* e S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, entrambe in www.giurcost.org.

nanza del 14 luglio 2015, con cui il GIP del Tribunale di Taranto sollevò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92/2015 in riferimento al sequestro preventivo dell'altoforno Afo2 dello stabilimento Ilva, la cui riapertura portò all'infortunio mortale di un operaio. La Corte costituzionale ha sottolineato come con il d.l. n. 92/2015, il "*legislatore abbia finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)*". Nel suo iter argomentativo, la Corte ha focalizzato come, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 92/2015, fosse sopraggiunta la l. n. 132/2015 che, con una prima disposizione, abrogò l'art. 3 del d.l. n. 92/2015 e, contestualmente, aggiunse una *clausola di salvataggio* degli effetti giuridici nel frattempo prodotti con l'art. 21 *octies*¹⁰. Pertanto, secondo la Corte, la tecnica di salvataggio di una norma abrogata prima dello scadere del termine di conversione in legge del d.l. originario avrebbe, come effetto finale, quello di assicurare una piena continuità della disciplina oggetto di dubbi, e la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata. Questo senza

¹⁰ La Corte parte dalle contestazioni di illegittimità costituzionale avanzate sull'art. 3 del D.L. n. 92/2015, che violerebbe una pluralità di parametri costituzionali: 1) l'art. 2 CI (la norma impugnata consentirebbe l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, e così comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti "inviolabili" dalla stessa Carta costituzionale); 2) l'art. 3 CI (non sarebbe rispettato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore riserverebbe alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici); 3) l'art. 4 e 35 CI (il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata non assicurerebbe); 4) l'art. 32, primo comma, CI (la disciplina in esame metterebbe in pericolo la vita e l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti); 5) l'art. 41, secondo comma, CI, (perché la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i lavoratori a pericolo di vita, consentita dal D.L. n. 92/2015 alla sola condizione che l'azienda predisponga un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, violerebbe il principio che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana); 6) l'art. 112 CI (in quanto la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante, compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, quale si esplica nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo).

contare che nel d.l. n. 92/2015 e nello stesso Piano di risanamento Ilva del 2017¹¹ mancano misure atte a rimuovere tempestivamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori.

Tanto più che, come pure ha sottolineato la Corte, *“durante la pendenza dei termini di conversione fu espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa senza soluzione di continuità, anche in attesa della predisposizione del Piano di risanamento Ilva, mentre al legislatore è consentito esclusivamente, per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e l'occupazione, impedire interventi giudiziari nel corso di processi penali solo in presenza di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco”*. Bilanciamento che deve essere condotto senza consentire *“l'illimitata espansione di uno dei diritti contrapposti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti di altre posizioni costituzionalmente riconosciute e protette che rappresentano, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”*¹². Pertanto, la Corte costituzionale ha ritenuto che valori fondamentali, come la sicurezza e la salute umana, non possano essere sacrificati a fronte di diritti imprenditoriali e occupazionali. L'art. 41 Cost., relativo alla salvaguardia del diritto all'attività di impresa deve essere interpretato nel senso che esso *“limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la sicurezza e l'integrità fisica dei lavoratori”*¹³.

In sintesi, la Corte costituzionale ha posto in evidenza, attraverso la ricostruzione dell'*iter* normativo l'abrogazione fittizia dell'art. 3 del

¹¹ Anche il contenuto del Piano Ilva risulta vago alla Corte, laddove essa afferma che: “1) “il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività”; 2) non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente; 3) si assiste all'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco, che si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel Piano e quelle in concreto attuate dall'impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza”.

¹² Sul punto, v. Corte cost. 8 maggio 2013, n. 85, in www.giurcost.org, per un commento della quale v. V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in www.aic.it; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e 'ragionevole' compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in www.federalismi.it.

¹³ V. Corte cost. 20 dicembre 1996, n. 399 e 29 ottobre 1999, n. 405, entrambe in www.giurcost.org.

d.l. n. 92/2015, la mancata applicazione del d.l. n. 207/2012 per la protezione della salute dei lavoratori, anche nel rispetto della Direttiva comunitaria SSL e il corretto bilanciamento tra diritti costituzionalmente protetti.

4. La Cedu condanna l'Italia per la violazione del diritto ad un ambiente salubre. Conclusioni.

Come appare evidente da quanto esposto fin qui, il caso dello stabilimento Ilva di Taranto rappresenta di certo uno dei temi più controversi nell'ambito della tutela degli interessi ambientali e della salute ad essi connessa e la molteplicità degli interventi normativi e giurisprudenziali, sia nazionali sia europei, degli ultimi decenni dimostrano come spesso i principi a tutela dell'ambientale, in modo particolare in riferimento al caso di specie dovremo parlare dei principi di precauzione e di prevenzione, siano rimasti principi astratti e non concretamente attuati, mentre di contro, a giudizio di chi scrive, dovrebbero essere proprio i principi guida in un procedimento di bilanciamento di interessi volto ad impedire che uno solo di questi possa prevalere sempre e comunque su tutti gli altri, pur sempre garantiti dalla Costituzione e di estrema rilevanza come il diritto alla salute nel caso di specie dei lavoratori. Questi principi generali dell'ordinamento europeo¹⁴, ora anche del diritto nazionale, obbligano le autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi economici¹⁵.

A conferma di tutto ciò è intervenuta sul *caso Ilva* la sentenza della CEDU, Sez. I, 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15). La Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato italiano nell'ambito di un procedimento avviato da centottanta ricorrenti i quali denunciavano i danni causati dalle immissioni nocive dello stabilimento di Taranto sull'ambiente circostante e di conseguenza sulla popolazione qui insediata, denunciando altresì l'inerzia dello Stato nel-

¹⁴ In questi termini, v. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018, *passim*.

¹⁵ Nell'attività di bilanciamento preventivo degli interessi a tutela dell'ambiente acquista un ruolo fondamentale la partecipazione dei privati come ben evidenziato da M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale*, Napoli, 2004, *passim*.

lo scongiurare la lesione dei diritti fondamentali dei cittadini, oltre all'assenza di applicazione di misure interne in grado di impedire tale danno. La Corte ha, innanzi tutto, riconosciuto la violazione del diritto dei ricorrenti ad un ambiente salubre (art. 8 della Convenzione)¹⁶ perché residenti in un'area colpita da un grave inquinamento ambientale, come del resto dimostrato da molteplici studi epidemiologici (da ultimo il Rapporto Arpa 2017 e il Rapporto Sentieri 2018). Tali studi hanno confermato la sussistenza di un nesso di causalità tra le emissioni dell'Ilva, l'inquinamento ambientale e il danno arrecato alla salute dei cittadini residenti nei pressi dello stabilimento. Tuttavia, la Corte ha precisato che non rientrava nelle proprie competenze l'individuazione delle misure necessarie e che lo Stato avrebbe dovuto adottare per ridurre il livello di inquinamento, bensì doveva verificare se le autorità nazionali avessero affrontato la questione con il giusto grado di diligenza e i ricorrenti lamentavano proprio l'assenza di tali misure e non, come nel caso *Smaltini c. Italia*, il mancato riconoscimento da parte dell'autorità giudiziaria interna del nesso causale tra l'attività dell'Ilva e l'elevato livello di inquinamento. La Corte ha così accertato la permanenza della situazione di inquinamento ambientale in grado di mettere in

¹⁶ L'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) dispone: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una 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 sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

L'art. 8 è finalizzato a difendere l'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri. In particolare, agli Stati contraenti è posto il divieto di ingerenza, salvo specifiche espressioni deroghe. Al riguardo, l'ingerenza può essere prevista dalla legge ovvero motivata da una delle esigenze imperative di carattere generale di cui al secondo comma dell'art. 8. All'impegno di carattere negativo degli Stati parti si aggiungono gli obblighi positivi di adottare misure atte a garantire il rispetto effettivo della «vita familiare e della vita privata». Il confine tra obblighi positivi e negativi posti a carico degli Stati contraenti, ai sensi dell'art. 8, non si presta ad una definizione precisa ma i principi applicabili sono, comunque, assimilabili.

Nell'adempiere ad entrambi gli obblighi (positivo e negativo), lo Stato deve trovare un giusto equilibrio tra i concorrenti interessi generali e dei singoli, nell'ambito del margine di apprezzamento che gli è conferito. Inoltre, la procedura decisionale prevista deve essere «equa» e tale da garantire il dovuto rispetto degli interessi tutelati dall'articolo 81. In particolare, deve esistere «un principio di proporzionalità tra la misura [contestata] e lo scopo perseguito».

pericolo la salute dei ricorrenti e, in generale, dei residenti della zona circostante l'azienda siderurgica, violando lo Stato, con la propria condotta omissiva, gli artt. 8 e 13 della Convenzione. Quanto alla richiesta di risarcimento dei danni morali avanzata dai ricorrenti, la Corte ha stabilito che lo stesso accertamento della violazione rappresenta di per sé un'equa riparazione sufficiente al fine del ristoro dei danni morali e condanna l'Italia alla sola refusione delle spese. Inoltre, la Corte ha affermato anche la sussistenza della violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 della Convenzione)¹⁷ per l'omissione da parte delle Autorità nazionali delle misure necessarie a tutela della salute dei cittadini e per l'assenza di rimedi effettivi per una bonifica efficace dell'area. Anche a tal fine, la Corte, ritenendo di non dover applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ha delegato il Comitato dei Ministri per l'individuazione di tutte le misure necessarie e nel più breve tempo possibile al fine dell'implementazione del Piano nazionale ambientale fino ad ora non integralmente attuato.

¹⁷ L'art. 13 Cedu dispone che «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Sul punto, v. F. MANGANARO, *Equo processo e diritto ad un ricorso effettivo nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in www.ius-publicum.com.

Gli strumenti a tutela del terzo controinteressato nella segnalazione certificata di inizio attività alla luce della sentenza n. 45 del 13 marzo 2019 della Corte costituzionale

DI MARCO PEDERSOLI

(Avvocato e Cultore della materia in Diritto Amministrativo – Università degli Studi di Brescia)

The paper provides a short comment to a recent Constitutional Court judgment in which It is called upon in order to take a decision if the current regulation of the so called SCLIA (Segnalazione certificata di inizio attività – an italian simplified authorisation procedure) complies with the Italian Constitution with particular regard to the rights of third parties of this specific process. In particular the Court rules that they can only urge the administration to take a measure as long as it has the power to do it. Therefore, when the public power is exhausted due to time, third parties will lose every kind of administrative measure amendment possibility

Sommario: 1. *La genesi dell'ordinanza di rimessione* – 2. *La sentenza della Corte costituzionale* – 3. *Ulteriori strumenti di tutela del terzo proposti dalla Corte* – 4. *Conclusioni*.

1. La genesi dell'ordinanza di rimessione.

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale sollevata incidentalmente dal TAR Toscana¹ nei confronti dell'art. 19, comma 6-ter, della l. 7 agosto 1990, n. 241², nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo³, dei poteri

1 TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 11 maggio 2017, n. 6677/o, in *Riv. giur. edil.*, 2017, I, 2, 328.

2 Sul tema della SCIA, in generale, per tutti si rinvia a W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *Segnalazione certificata inizio attività – Scia*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 903 e dottrina e giurisprudenza ivi indicata.

3 Un tema di estrema rilevanza, ma che esula dall'oggetto della sentenza in commento, è quello della legittimazione e dell'interesse ad agire del terzo delineato in modo pacifico dalla giurisprudenza maggioritaria. In tale senso e a titolo esemplificativo, v. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 3 ottobre 2018, n. 5771, in *Riv. giur. edil.*, 2018, I, 5, 1363, in cui si evidenzia che la posizione del ricorrente non può fondare anche la pretesa a compulsare l'amministrazione a vigilare sull'operato del concorrente e ad esercitare i poteri repressivi sul titolo edilizio, poiché in tal caso gli verrebbe assegnata una prerogativa eccedente i limiti della propria posizione legittimante nei confronti dell'altro soggetto. Negli stessi termini e sull'impossibilità ad esperire l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2, e 2, c.p.a., ai sensi dell'art. 19 comma 6 ter, l. n. 241/1990, v. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 12 marzo 2018, n. 630, in *Riv. giur. edil.*, 2018, I, 3, 695.

Secondo il Consiglio di Stato (*ex multis*, Sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5115, in *Riv. giur. edil.*, 2019, I, 1, 244) l'art. 19, comma 6 ter, l. n. 241/1990 non ha introdotto una speciale forma di giudizio sul silenzio inadempimento riferito alla tutela di diritti soggettivi, sicché la sussistenza delle condizioni dell'azione è la titolarità di una posizione giuridica soggettiva che legittimi l'istante a chiedere all'amministrazione la verifica delle condizioni che consentono di edificare in base ad una segnalazione ridotto una speciale forma di giudizio sul silenzio inadempimento riferito alla tutela di diritti soggettivi, sicché la sussistenza delle condizioni dell'azione è la titolarità di una posizione giuridica soggettiva che legittimi l'istante a chiedere all'amministrazione la verifica delle condizioni che consentono di edificare in base ad una segnalazione certificata di inizio attività, in relazione al pregiudizio che egli può ricevere da detta attività. Tale posizione giuridica è di interesse legittimo, pena lo sconfinamento nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario e comporta che ogni accertamento richiesto deve concernere aspetti inerenti all'interesse pubblico violato in materia di edilizia e urbanistica, non già la eventuale violazione di

di verifica spettanti alla Pubblica Amministrazione sulla segnalazione certificata di inizio attività.

Nel caso di specie, a seguito di SCIA edilizia presentata in data 6 dicembre 2012, venivano avviati taluni interventi di manutenzione straordinaria di un appartamento consistenti nell'apertura di una finestra a servizio di una camera da letto posta al primo piano di un edificio, nella demolizione di un tramezzo interno del sottoscala, nella diversa conformazione dei gradini di accesso all'abitazione e nella copertura dell'ingresso con tettoia di modeste dimensioni. Di tali lavori risulta essere stata realizzata esclusivamente l'apertura della finestra in quanto il Comune, con provvedimento del 14 gennaio 2013, sospendeva i lavori dietro istanza del condominio ove l'appartamento è ubicato, il quale lamentava il contrasto delle opere con il regolamento condominiale.

Successivamente, la persona fisica che sarebbe poi divenuta ricorrente della controversia radicata presso il Giudice *a quo* presentava plurime istanze inibitorie, depositate al protocollo comunale tra il 14 settembre 2016 e il 23 giugno 2016, nei confronti delle quali l'amministrazione non provvedeva mai a riscontrare. Avverso tale silenzio, l'istante presentava ricorso ai sensi dell'art. 31 dell'allegato (Codice del processo Amministrativo) al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (attuazione dell'art. 44 della l. 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per i riordino del processo amministrativo)⁴, lamentando nel merito l'illegittimità della SCIA per violazione di diverse disposizioni del regolamento edilizio comunale e chiedendo al TAR di accertare l'illegittimità e l'inefficacia della SCIA e di dichiarare l'obbligo del Comune di pronunciarsi sulle istanze di verifica presentate. Il TAR Toscana, con sentenza non definitiva n. 618 del 2017, esaminava e dichiarava inammissibili le due prime azioni di accertamento, riservandosi di sollevare con separata ordinanza una questione di legittimità costituzionale quanto all'azione di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 104/2010.

Effettivamente, con ordinanza n. 667 dell'11 maggio 2017⁵, il TAR

norme afferenti alla tutela del diritto dominicale o simili

⁴ Per una più approfondita analisi del citato art. 31 si rinvia a A. QUARANTA, V. Lopilato, *Il processo amministrativo: commentario al D.lgs. 104/2010*, Milano, 2011; R. CARANTA, *Il nuovo processo amministrativo, commentario sistematico* Bologna, 2011. Per una analisi più ampia sul codice: F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, *Manuale del processo amministrativo*, Roma, 2017.

⁵ Per alcuni commenti alla citata ordinanza si rinvia, *ex multis*, a: A. DAPAS, L. VIOLA, *Ancora su scia e tutela del terzo* in *Urbanistica e Appalti*, 2017, 528; G. GRECO, *Scia e tutela del terzo al vaglio della Corte Costituzionale: troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)?* in

Toscana rimetteva al vaglio della Corte Costituzionale la legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6 *ter*, l. n. 241/1990 nella parte in cui non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche sulla SCIA, per contrasto con gli artt. 3, 11, 97, 117 comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE, e 117, comma 2, lett. *m*) Cost..

Come noto infatti, il citato articolo della legge sul procedimento amministrativo prevede che la tutela del terzo, tema risalente e controverso⁶, possa avvenire esclusivamente attraverso il ricor-

Giustamm, 6/2018.

⁶ Il tema della tutela del terzo è risalente e controverso, oggetto di un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, per la natura stessa dell'atto e per gli effetti abilitativi che ne derivano. Prima del 2005 prevaleva l'orientamento secondo il quale decorso il termine fissato per operare l'azione di verifica di conformità da parte dell'amministrazione non si formava un sostanziale silenzio assenso (Cons. Stato, Sez. V, n. 308/2004). Secondo, invece, altro orientamento decorso il termine si realizzava un'autorizzazione di tipo provvedimento contestabile dal soggetto terzo entro il termine decadenziale di sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione al terzo del perfezionamento della SCIA ovvero dalla conoscenza del consenso, se pur implicito, da parte dell'amministrazione nei riguardi dell'oggetto della SCIA. Nel caso di specie, quindi, il ricorso avverso il titolo abilitativo avrebbe avuto come oggetto l'assentibilità dell'intervento e non la mancato esercizio del potere dell'amministrazione (Cons. Stato, Sez. VI, n. 1550/2007). Solo successivamente la giurisprudenza ha affermato che la SCIA è un atto del privato (confermato poi dal d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011) e quindi è stato escluso l'esercizio del potere e la legittimazione del privato dell'attività oggetto della SCIA deriva direttamente dalla legge, eliminando così l'intermediazione del potere. La natura estremamente controversa della questione ha portato ad un rinvio all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, (Cons. Stato, Sez. VI, ord. n. 14/2011), la quale con la sentenza n. 15/2011 ha sostenuto la natura privata della SCIA, escludendo qualunque forma di potere preventivo da parte dell'amministrazione, mentre i soggetti terzi interessati all'adozione di provvedimenti repressivi ovvero inibitori da parte dell'amministrazione possono esperire l'azione avverso il silenzio affiancandola con l'azione di condanna all'adozione di un provvedimento amministrativo. In riferimento al contenuto della domanda all'orientamento secondo il quale il soggetto terzo possa chiedere al giudice di ordinare all'amministrazione di esercitare poteri inibitori anche nel caso di decorrenza del termine di trenta giorni di cui all'art. 19 della l. n. 241/1990, il Consiglio di Stato ha preferito l'orientamento secondo il quale il terzo può chiedere la condanna dell'amministrazione all'esercizio dei poteri che devono avere i requisiti a fondamento dell'autotutela amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4610/2016).

Per una panoramica dottrinale in materia di tutela del terzo leso dalla SCIA si rinvia a: G. GRECO, *La scia e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché dopo il silenzio assenso ed il silenzio inadempimento non si può prendere in considerazione il silenzio diniego?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 359; G. GRECO, *Ancora sulla SCIA: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 651, A. TRAVI, *La tutela del*

so avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione, senza però prevedere un termine (perentorio) entro il quale il terzo possa procedere ad avanzare istanza di sollecitazione, con la conseguente esposizione del segnalante al rischio che l'inibizione possa avvenire *sine die*, con violazione del suo legittimo affidamento. Detta limitazione è stata introdotta dall'art. 6, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella l. 14 settembre 2011, n. 148, come noto, in aperta dialettica con la sentenza dell'Adunanza plenaria del Cons. Stato n. 15 del 2011⁷. Infatti, mentre le citata sentenza aveva qualificato i silenzi serbati dall'Amministrazione quali provvedimenti taciti di diniego, apprendone all'impugnabilità, il Legislatore ha inteso (ri)qualificare il silenzio serbato quale inadempimento dell'Amministrazione e pertanto consentendone l'impugnabilità esclusivamente attraverso l'apposito procedimento disciplinato dal già citato art. 31 del CPA⁸.

terzo nei confronti della DLA (o SCLA). Il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio, in *Foro it.*, 2011, III, 517; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione. Lo strano caso della DLA/SCLA*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1223. Ancora, per una disamina della tematica della tutela del terzo alla luce dei c.d. decreti "scia 1" e "scia 2" si veda G. STRAZZA, *La SCLA nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, 2016, 74; M.A. SANDULLI, *Segnalazione certificata di inizio attività* in *Libro dell'anno del diritto*, Roma, 2017. Per una più ampia trattazione della tutela del terzo nel diritto amministrativo si rinvia, tra gli altri, a G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, Milano, 2016.

⁷ Tra i molti commenti alla sentenza Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15 vedasi A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice amministrativo e la quadratura del cerchio* in *Foro it.*, 2011, III, 501, C. LAMBERTI, *L'Adunanza Plenaria si pronuncia sulla DLA*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 10, 1185, S. TOSCHEI, *La Dia non è un atto amministrativo ma del privato che comunica l'intenzione di intraprendere un'attività*, in *Guida al Diritto*, 2011, fasc. 37, 93, M.A. SANDULLI, *Primissima lettura della Adunanza Plenaria n. 15 del 2011* in *Riv. Giur. Edilizia*, 2011, I, 51, F. MERUSI, *Il punto sulla tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo* in *Giur.it* 2012, 433, R. FERRARA, *La Segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 171, L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della SCLA e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter, della legge n.241/90*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 215 e F. COLALEO, *Denuncia di inizio attività e tutela del terzo*, in *Gist. civ.*, 2012, I, 1371.

⁸ Per una dettagliata analisi del termine per impugnare il silenzio dell'Amministrazione si rinvia a Cons. Stato, sez. VI, 3 novembre 2016 n.4610 con nota V. MIRRA, in *Foro it.*, 2017, III, pag. 144 ss. "Nel caso di Scia (...) il terzo titolare di un interesse legittimo pretensivo all'adozione di atti sfavorevoli per il destinatario dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, a conoscenza "diretta" dell'andamento procedimentale della vicenda. Ne consegue che il termine decorre da quando il terzo ha avuto piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica".

Anche in tale ottica il Tribunale rimettente ha ritenuto di dover investire la Corte costituzionale denunciando *in primis* che la mancata fissazione di un termine per la sollecitazione da parte del terzo viola la necessaria tutela dell'affidamento, principio cardine dell'azione amministrativa⁹.

⁹ In materia di poteri sollecitatori del terzo e principio di affidamento vedasi Cort. cost. 9 marzo 2016 n. 49 e i relativi commenti di G. STRAZZA, *Il potere di intervento "tardivo" sulla scia tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza* in *Riv. Giur. dell'Edilizia* 2016, I, 14; P. M. VIPIANA PERPETUA, *I poteri amministrativi a seguito di SCLA al vaglio della Consulta*, in *Giur. it* 2016 2233.

Analoga e controversa questione è stata quella legata al termine in tema di annullamento d'ufficio, art. 21 *nonies*, l.n. 241/1990 e il principio del legittimo affidamento.

L'art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990, come modificato dalla l. n. 124/2015, afferma che "il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'art. 21 *octies*, esclusi i vasi di cui al medesimo art. 21 *octies*, c. 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'art. 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo".

Per un inquadramento generale del tema si rinvia a C. DEODATO, *L'annullamento d'ufficio*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1175 ss.; M.A. SANDULLI, *Postilla all'editoriale "Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in materia di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela"*, in www.federalismi.it, 20, 2015; Id., *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, *ivi*, 17, 2015; M.A. SANDULLI, G. STRAZZA, *L'autotutela tra vecchie e nuove incertezze: l'Adunanza Plenaria rilegge il testo originario dell'art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990*, in S. TOSCHEI (a cura di), *L'attività Nomofilattica del Consiglio di Stato*, Roma, in corso di pubblicazione; L. DROGHINI, R. PAPPALARDO, G. STRAZZA, *Il potere di autotutela caducatoria (artt. 21-quinquies e 21-nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017.

Sul punto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8/2017 ha affermato che la novità del termine perentorio di diciotto mesi vale unicamente per i provvedimenti adottati successivamente alla riforma del 2015, ma altresì che dalla stessa riforma "non possono essere tratti elementi o spunti interpretativi ai fini della soluzione di questioni ricadenti sotto la disciplina del previgente quadro normativo" (Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 5, I, 1089, con nota di N. POSTERARO, *Annullamento d'ufficio e motivazione* in re ipsa: *osservazioni a primissima lettura dell'Adunanza Plenaria n. 8 del 2017*).

Un altro tema di rilievo, la cui esistenza è comunque escluso dal giudice di primo grado nel caso in esame, è quello del superamento del termine di diciotto mesi in caso di falsità dei presupposti dolosamente perpetrata dal privato. Sul tema, in dottrina, si rinvia a M.A. SANDULLI, *Autoannullamento dei provvedimenti ampliativi e falsa rappresentazione dei fatti: è superabile il termine di 18 mesi a prescindere dal giudicato penale*, in questa *Rivista*, 2018, 3, I, 687 ss.; in giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940, in questa *Rivista*, 2018, 3, I, 680 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 28 marzo 2018, n. 1956, *ivi*,

In secondo luogo viene rilevato il contrasto della norma con i principi di ragionevolezza e del buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la già segnalata mancanza di un termine rischia di imporre all'amministrazione di rivedere la posizione assunta in precedenza, quale che sia il momento in cui l'istanza del controinteressato pervenga¹⁰, nonché ad una disparità di trattamento tra gli interventi assoggettati a SCIA e quelli assoggettati a permesso di costruire, dal momento che in tale ultimo caso il terzo può intervenire esclusivamente nel termine di impugnazione del titolo.

Infine viene denunciata la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. in relazione all'art. 117 Cost. in quanto una siffatta scelta legislativa si tradurrebbe in una violazione degli *standard* minimi che il legislatore deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, dando per altro luogo a una disciplina contraddittoria che da un lato incentiva la semplificazione e dall'altro espone il richiedente la SCIA al rischio *sine die* di veder travolta l'attività segnalata.

2. La sentenza della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Toscana sulla base di un articolato percorso argomentativo, pur rilevando l'opportunità di un intervento del Legislatore, con l'obiettivo da un lato di rendere possibile al terzo una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e dall'altro lato di impedire il decorso dei

2018, I, 3, 747; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 15 gennaio 2018, n. 32, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 13 aprile 2018, n. 2468, *ivi*; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 ottobre 2018, n. 2200, in questa *Rivista*, 2018, I, 6, 1589; T.A.R. Sardegna, 9 agosto 2016, n. 678, in *Foro amm.*, 2016, 7, 1988; TAR Basilicata, Sez. I, 5 novembre 2018, n. 725, in *Riv. giur. edil.*, 2019, I, 1, 238 ss..

¹⁰ Sul punto il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale la fissazione di limiti temporali entro cui adottare provvedimenti costituisce applicazione generale del principio di buon andamento, pubblicità, partecipazione dell'azione amministrativa. Vedasi ad esempio Corte Cost. 23 luglio 1997, n.262, con nota di C. MEZZABARBA, *Non è illegittimo il vincolo "provvisorio" di durata indefinita sulle bellezze naturali d'insieme. Corte cost. 23 luglio 1997, n. 262*", in *Urb. e app.*, Milano, 1998, 27 oppure Cort. cost., 16 aprile 2013, n. 70 con nota di G.U. RESCIGNO, *Quando il legislatore usa in modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, 2, 1063.

relativi termini in presenza di una sollecitazione, al fine di sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere.

Sebbene infatti la Corte concordi con il Giudice rimettente che l'art. 19, comma 6 *ter*, della l. n. 241/1990 non espliciti un termine tassativo entro cui vada fatta la sollecitazione e, quindi, entro cui vadano esercitati i poteri di verifica da parte dell'amministrazione, finisce per non concordare con le conclusioni del Giudice *a quo*, secondo cui tale lacuna non risulterebbe colmabile attraverso una interpretazione più ampia e complessiva dell'istituto. In particolare la Corte non ritiene, come invece sostenuto dal TAR, che i poteri di verifica sollecitabili dal terzo siano altri e diversi rispetto a quelli già previsti dai commi precedenti del già citato art. 19. In particolare, la Corte rileva come la norma dapprima attribuisca alla P.A., entro 60 giorni dal deposito della SCIA, poteri inibitori, repressivi e conformativi da esercitare qualora l'ente verifichi l'assenza dei requisiti e dei presupposti esercitabili¹¹, (termine ridotto a trenta giorni in materia di Scia Edilizia), sempre fermo restando le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dalle leggi regionali¹². Successivamente, la Corte precisa ancora come la stessa norma¹³ chiarisca che, decorso il predetto termine, l'amministrazione

¹¹ In particolare l'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990 recita "L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata".

¹² Vedasi sul punto l'art. 19, comma 6 *bis*, l. n. 241/90: "Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali".

¹³ La Corte esplicitamente si riferisce all'art. 19, il quale sancisce: "Decorso il termine per

possa ancora esercitare i medesimi poteri inibitori-repressivi-confermativi, secondo le modalità ed alle condizioni previste dall'art. 21 *nonies* l. n. 241/1990¹⁴, come sostenuto in modo pacifico dalla giurisprudenza¹⁵.

All'esito della ricostruzione del corretto quadro normativo, pertanto, la Corte conclude che è proprio ai predetti poteri che la norma si riferisce allorché indica “*verifiche spettanti all'amministrazione*” con la conseguenza che le verifiche cui è chiamata l'amministrazione sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi nei termini ivi previsti (sessanta o trenta giorni dalla presentazione della Scia e successivi diciotto mesi per l'annullamento d'ufficio).

Decorsi tali termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e, quindi, anche nei confronti del terzo. Quest'ultimo è, infatti, titolare di un interesse legittimo meramente pretensivo¹⁶ all'esercizio del controllo amministrativo, e, quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse non può che considerarsi estinto. Detta interpretazione della Corte si pone per altro in linea di continuità con la scelta del legislatore che ha inteso liberalizzare l'attività oggetto di segnalazione, segregando la fase amministrativa di verifica e di controllo ad una parentesi li-

l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies?

¹⁴ In dottrina, si rinvia a C. Deodato, *Annullamento d'ufficio*, in M.A. SANDULLI, cit., 1175 e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

Per quanto concerne il termine per l'esercizio dell'autotutela, *ex multis*, Cons Stato, Sez. VI, 22 settembre 2014 n. 4780 in *Riv. giur. edil.*, 2014, 5, 1074. Per ulteriori recenti pronunce in materia di autotutela ai sensi dell'art. 21 *nonies* si vedano: Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2018, n.5227 con nota di G. CORDOVA in *Foro it.*, 2019, II, 57; Cons Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n.3940 con nota di S. SPUNTARELLI, *Annullamento d'ufficio e affidamento "colpevole": una lettura del giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 2018, III, 492; Cons Stato, Sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4374 con nota di S. SPUNTARELLI in *Foro it.*, IX, 492; Cons Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8 con nota di M. TRIMARCHI, *Il contrasto all'abusivismo edilizio tra annullamento d'ufficio e ordine di demolizione* in *Gior. dir. amm.*, 2018, 67 e G. MANFREDI, *La Plenaria sull'annullamento d'ufficio nel premezzo di costruire: fine dell'interesse pubblico in re ipsa?* in *Urb. e app.*, 2018, 45.

¹⁵ *Ex multis*, TAR Toscana, Sez. II, 24 maggio 2017, n. 2166, in *Riv. giur. edil.*, 2017, I, 3, 758.

¹⁶ Per un approfondimento storico sull'evoluzione dell'interesse legittimo pretensivo si rinvia a: F. G. COCA, *L'interesse legittimo: storia e teoria*, Torino, 2017 mentre più in generale G. SORRENTINO, *Interesse legittimo e pregiudizialità amministrativa*, Napoli 2010.

mitata nelle modalità e nelle tempistiche. Una eccessiva dilatazione temporale di queste verifiche comporterebbe infatti un recupero dell'istituto nell'area amministrativa tradizionale che il legislatore, con le riforme susseguites, ha inteso escludere.

3. Ulteriori strumenti di tutela del terzo proposti dalla Corte.

Al termine del proprio *iter* argomentativo la Corte propone, a riprova della congruità della soluzione proposta in una prospettiva sistemica, una panoramica degli strumenti posti a tutela della situazione giuridica del terzo. In particolare, la Corte costituzionale ricorda come, oltre agli strumenti già descritti, il terzo possa procedere nel sollecitare l'amministrazione a verificare la presenza di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della l. n. 241/1990. In particolare il successivo comma 2 *bis* rinvia alla normativa di settore che la Corte esemplifica richiamando l'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001 che concerne la "vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia" con particolare riguardo *ex multis* alla ricorrenza di vincoli di natura diversa. Viene successivamente evocata la tutela risarcitoria, genericamente azionabile dal privato nei confronti dell'amministrazione in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica mediante richiamo all'art. 21 comma 2 *ter*, della l. n. 241/1990¹⁷. Per la predetta azione, continua la Corte, valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, anche eventualmente in forma specifica.

Merita infine un'ultima riflessione l'affermazione della Corte secondo la quale "al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica. Il richiamo è evidentemente all'art. 872, comma 2, c.c.¹⁸ che consente di ottenere un risarcimento a colui il quale, per effetto della violazione di norme edilizie, abbia subito un danno, salvo il diritto di ottenere la rimessione in pristino nel caso di violazione della normativa sulle distanze.

¹⁷ Per commenti più approfonditi sull'articolo citato si rinvia ai riferimenti bibliografici già forniti in note *supra*.

¹⁸ Per una più articolata analisi dell'articolo citato si rinvia tra i molti a: E. GABRIELLI, *Commentario del Codice civile*, Torino, 2009, G. CIAN, A. TRABUCCHI, *Commentario breve al Codice civile*, Padova, 2011, P. Cendon *Commentario al Codice civile*, Torino, 2010.

4. Conclusioni.

È probabilmente possibile utilizzare le stesse parole della Corte per riassumere le conclusioni dell'arresto giurisprudenziale: "la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri e quindi anche del terzo. Questi infatti è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue".

Resta però necessario citare un ulteriore capoverso della sentenza della Corte: "tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere".

In conclusione pertanto, è la stessa Corte rendersi consapevole dei limiti che, in punto di giustizia complessiva del sistema, comporta la lettura dell'attuale contesto normativo proposta nella sentenza, tanto da auspicare un intervento legislativo che consenta una maggiore e più stringente partecipazione del terzo in un procedimento nel quale lo stesso ha, ad oggi, un ruolo assolutamente marginale, eventuale e spesso tardivamente partecipato.

Prime riflessioni sul decreto legge “sblocca cantieri” in ottica eurounitaria e costituzionale

DI ALDO IANNOTTI DELLA VALLE*

Abstract

The paper offers brief reflections on the new Italian legislation of public procurement in the aftermath of the conversion into law of the so-called decree “sblocca cantieri” with specific regard to the most relevant topics from the point of view of the European and Constitutional Law.

L'articolo offre brevi riflessioni “a caldo” sulla nuova disciplina italiana degli appalti pubblici all'indomani della conversione in legge del cosiddetto decreto “sblocca cantieri” con particolare riguardo agli argomenti più rilevanti dal punto di vista eurounitario e costituzionale.

Sommario: 1. Il decreto “sblocca cantieri”: un’occasione (persa) per porre rimedio ai contrasti tra la disciplina italiana dei contratti pubblici e il diritto eurounitario 2. Lo sfavore per il subappalto nonostante la procedura di infrazione e nonostante lo “sblocca cantieri” 3. Diritto eurounitario e altre modifiche al Codice dei contratti pubblici nel decreto “sblocca cantieri” 4. Decreto “sblocca cantieri” e diritto costituzionale: qualche soluzione e molti dubbi

1. Il decreto “sblocca cantieri”: un’occasione (persa) per porre rimedio ai contrasti tra la disciplina italiana dei contratti pubblici e il diritto eurounitario

La riforma degli appalti pubblici intervenuta con il decreto legge n. 32 del 18 aprile 2019, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, cd. “sblocca cantieri”¹, recentemente convertito, con modificazioni, in legge 14 giugno 2019, n. 55 (in Gazzetta Ufficiale n. 140 del 17 giugno 2019), poteva costituire l’occasione di porre rimedio ad alcuni contrasti riscontrati tra il Codice dei contratti pubblici e il diritto eurounitario.

La principale spinta a riformare nuovamente in modo organico la materia degli appalti, a tre anni dall’entrata in vigore del “nuovo” Codice di cui al d.lgs. n. 50/2016, proveniva, in effetti, oltre che dal mondo delle imprese, proprio dalla stessa Commissione europea.

La Commissione, infatti, con lettera di messa in mora n. 2018/2273 del 24 gennaio 2019, aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia richiedendo alcuni specifici interventi.

Nella lettera si evidenziava, per l’appunto, la mancata conformità del quadro giuridico italiano, e nello specifico di diversi articoli del d.lgs. n. 50/2016, alle direttive del 2014 in materia di contratti pubblici, vale a dire la direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la

¹ * Dottorando di ricerca presso l’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, avvocato amministrativista specializzato in contratti pubblici.

In considerazione della novità della disciplina la letteratura sul decreto “sblocca-cantieri” non è ancora particolarmente folta e, ove esistente, assume un taglio per lo più operativo. Per una panoramica complessiva sulle novità del decreto “sblocca-cantieri”, prima della conversione in legge, si veda A. Massari, *Gli appalti pubblici dopo il decreto “sblocca-cantieri” e le altre recenti novità*, Santarcangelo di Romagna, 2019.

direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Le violazioni riguardavano le norme sul calcolo del valore stimato degli appalti, la disciplina delle opere di urbanizzazione, i motivi di esclusione, le offerte anormalmente basse, l'avvalimento e, non da ultimo, il subappalto.

Già dall'elenco dei punti affrontati dalla Commissione europea si capisce come il decreto "sblocca cantieri" sia stato, almeno in parte, un'occasione persa, essendo intervenuto soltanto su alcuni degli istituti su cui si era soffermata la Commissione.

Ad ogni buon conto, l'ampiezza e la varietà degli argomenti toccati dalla lettera di messa in mora della Commissione, prima, e dal decreto "sblocca cantieri", poi, fa sì che in questa sede ci si possa (e ci si debba) concentrare soltanto su alcuni aspetti che appaiono particolarmente rilevanti in ottica eurounitaria e costituzionale e meritevoli sin d'ora di un primo più serio approfondimento.

Tale breve riflessione "a caldo" sulla disciplina dello "sblocca cantieri", così come convertito in legge, non potrà allora che partire dal subappalto, che, oltre ad essere uno dei temi più dibattuti, pare effettivamente essere uno dei più rilevanti, a maggior ragione nell'angolo di visuale prescelto, per la sua stretta correlazione con i principi di concorrenzialità e di *favor participationis* soprattutto delle piccole e medie imprese.

2. Lo sfavore per il subappalto nonostante la procedura di infrazione e nonostante lo "sblocca cantieri"

Tra gli istituti più profondamente incisi dal decreto "sblocca cantieri", infatti, ritroviamo proprio il subappalto, che costituiva uno dei principali punti di critica nella lettera della Commissione, trattandosi di istituto largamente sfavorito nella disciplina domestica, sia nell'originaria formulazione del d.lgs. n. 50/2016 sia a seguito del "correttivo" di cui al d.lgs. n. 56/2017², ben al di là di quanto fosse

² Proprio in relazione al "correttivo", osserva M.P. Chiti, *Le modifiche al Codice dei contratti pubblici: un "correttivo scorretto"? – Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, fasc. 4, pagg. 453 ss., che «gli ulteriori limiti dettagliati e rigidi ora posti all'utilizzo del subappalto appaiono sproporzionati e tali da impedire un'adeguata operatività delle PMI». Ancora in relazione al "correttivo" e a una possibile violazione del principio di concorrenza cfr. G. Balocco, *La riforma del subappalto e principio di concorrenza*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, fasc. 5, pagg. 621 ss.; sugli stessi temi cfr. anche M. Ceruti, *Alcune brevi riflessioni in tema di subappalto fra tutela della concorrenza e prevenzione dell'illegalità*, in *I Contratti dello Stato*

lecito per le direttive eurounitarie (in cui è considerato in modo ampiamente positivo).

Con riferimento al subappalto, il primo motivo di critica della Commissione europea riguardava il limite del 30% della quota subappaltabile³. Chiariva la Commissione, infatti, che «nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE non vi sono disposizioni che consentano un siffatto limite obbligatorio all'importo dei contratti pubblici che può essere subappaltato. Al contrario, le direttive si basano sul principio secondo cui occorre favorire una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici, e il subappalto è uno dei modi in cui tale obiettivo può essere raggiunto».

L'affermazione della Commissione era sorretta dal richiamo a numerose norme delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, da cui era possibile dedurre uno spiccato *favor* del legislatore

e degli Enti pubblici, 2018, fasc. 3, pagg. 39 ss.

³ Già il Consiglio di Stato, in sede di parere reso sulla bozza di Codice dei contratti pubblici (parere non vincolante del 1 aprile 2016, n. 855), si chiedeva se l'introduzione di un generalizzato limite del 30% per il subappalto dell'importo complessivo dell'appalto di lavori costituisse caso di *gold plating*, ossia introducesse una disciplina più gravosa di quella prevista dalle direttive europee, dal momento che la normativa eurounitaria non sembra prevedere alcun limite al subappalto di lavori. Sottolineava il Consiglio di Stato, dunque, che l'AIR avrebbe dovuto «indicare con pregnante motivazione le ragioni di ancor più generale interesse pubblico (tutela della trasparenza e del lavoro), poste a base della scelta – ovviamente politica – di estensione dei limiti al subappalto». Deve darsi atto, però, che lo stesso Consiglio di Stato, in sede di parere reso sulla bozza di “correttivo”, aveva fatto scudo ai limiti nazionali, riconducendoli in un contesto di compatibilità con il diritto eurounitario. Aveva affermato, infatti, il Consiglio di Stato che «la complessiva disciplina delle nuove direttive, più attente, in tema di subappalto, ai temi della trasparenza e della tutela del lavoro, in una con l'ulteriore obiettivo, complessivamente perseguito dalle direttive, della tutela delle micro, piccole e medie imprese, può indurre alla ragionevole interpretazione che le limitazioni quantitative al subappalto, previste da legislatore nazionale, non sono in frontale contrasto con il diritto europeo. Esse vanno infatti vagliate, e possono essere giustificate, da un lato alla luce dei principi di sostenibilità sociale che sono alla base delle stesse direttive, e dall'altro lato alla luce di quei valori superiori, declinati dall'art. 36 TFUE, che possono fondare restrizioni della libera concorrenza e del mercato, tra cui, espressamente, l'ordine e la sicurezza pubblici» (Cons. Stato, comm. speciale, 22 marzo 2017, n. 782). Ad ogni buon conto, la Commissione europea, nell'avviare la procedura d'infrazione avverso l'Italia, non aveva tenuto in considerazione la pur ragionevole posizione del Consiglio di Stato, facendo così prevalere l'opzione dell'incompatibilità eurounitaria della disciplina domestica.

eurounitario per l'istituto del subappalto, soprattutto nell'ottica di crescita di un tessuto economico di piccole e medie imprese. Non sarebbe stato, quindi, immaginabile, nell'ottica di una disciplina domestica armoniosa con il diritto eurounitario, introdurre limiti di sorta né tantomeno un limite così basso.

Peraltro, non può non essere ricordato che, sulla previsione generalizzata⁴ di un limite del 30% per il ricorso all'istituto del subappalto, è anche pendente una questione di compatibilità con il diritto eurounitario dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, rimessa dal T.a.r. Lombardia⁵.

⁴ A tal proposito, può non essere ricordato che il previgente art. 118, comma 2, d.lgs. n. 163/2006, poneva il limite del 30% dell'importo complessivo del contratto soltanto per servizi e forniture, demandando al regolamento unico la definizione della quota parte subappaltabile per i lavori, in misura non superiore al 30% riferita alle sole categorie prevalenti. L'art. 170, d.P.R. n. 207/2010, in effetti, individuava tale limite per i lavori nel 30% della categoria prevalente mentre le categorie scorporabili erano integralmente subappaltabili. Tale differenza tra categoria prevalente e categorie scorporabili non è stata più replicata. Al suo posto, a seguito della legge di conversione n. 55/2019, vige un limite indifferenziato del 40% di quota subappaltabile per servizi, forniture e lavori (non distinguendo per questi ultimi tra categoria prevalente e categorie scorporabili).

⁵ Il T.a.r. Lombardia, Milano, sez. I, 19 gennaio 2018, n. 148, si chiedeva, infatti, «se il diritto comunitario osti all'applicazione di regole nazionali che, nel settore degli appalti pubblici, impongono che il subappalto non possa superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori e se, in particolare, contrasti con il diritto comunitario la previsione di cui all'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 che prevede detto limite del 30%, tenuto conto del fatto che il diritto comunitario non prevede alcuna limitazione quantitativa per il subappalto». Più in particolare, il T.a.r. metteva in luce la possibile violazione, con la previsione di detto limite, dei principi di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), di libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) e di proporzionalità, nonché dell'art. 71, Direttiva 2014/24/UE. In sostanza, il T.a.r. aveva ritenuto che un limite generale del 30% per il subappalto avrebbe reso più difficoltoso l'accesso delle imprese agli appalti pubblici, con specifico riferimento alle PMI, in violazione ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. Ne discendeva la perdita dell'opportunità, per le stesse amministrazioni, di ricevere offerte più numerose e diversificate. Le violazioni messe in evidenza dal T.a.r. costringerebbero, di fatto, il mercato italiano a operare con un regime più restrittivo, riguardo al subappalto, rispetto agli altri Paesi europei che hanno recepito pedissequamente la direttiva. Ancora nell'ottica di una mancata facilitazione dell'accesso delle PMI agli appalti, in contraddizione con i considerandi 2 e 78 della Direttiva 2014/24/UE, si ravviserebbe una violazione dei principi di concorrenzialità e di *favor participationis*. Infine, la violazione del principio di proporzionalità consisterebbe nel non aver specificato con adeguata chiarezza l'obiettivo di interesse pubblico sotteso a una tale compressione dei succitati principi. In merito all'ordinanza di rimessione si vedano A. Serafini, *La resa dei conti sul subappalto: al vaglio della Corte di giustizia europea il "nuovo" limite quantitativo stabilito dall'art. 105 comma 2 d.lgs. 50/2016. Nota a TAR Lom-*

È, a questo punto, utile ricostruire brevemente il quadro normativo richiamato dalla Commissione europea nella sua lettera di messa in mora al fine di poter valutare, poi, la compatibilità delle modifiche introdotte dal decreto “sblocca cantieri”, così come convertito in legge, con il diritto europeo.

Come già anticipato, uno dei principali obiettivi del legislatore eurounitario in questo settore è costituito dal voler facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici⁶. In quest'ottica, l'articolo 63, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE consente alle amministrazioni aggiudicatrici di limitare il diritto degli offerenti di ricorrere al subappalto soltanto ove siffatta restrizione sia giustificata dalla particolare natura delle prestazioni da svolgere⁷. Ne deriva, dunque, che la regola dovrebbe essere quella improntata al diritto degli offerenti di ricorrere al subappalto, essendo possibili eccezioni soltanto in ragione della natura delle prestazioni oggetto di appalto.

La medesima impostazione, costituendo un *fil rouge* della normativa eurounitaria, si ritrova anche nelle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE.

Per quanto riguarda le concessioni, l'art. 38, par. 2, Direttiva 2014/23/UE⁸, prevede, senza l'imposizione di particolari limiti, la possibilità di ricorrere al subappalto e il considerando 63 della stessa direttiva chiarisce che uno degli obiettivi di tale disposizione è proprio quello di agevolare la partecipazione delle PMI. Analogamente prevede, per le procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, l'art. 79, par. 3, della Direttiva 2014/25/UE (unitamente al considerando 87 della stessa direttiva).

bardia n. 148/2018 del 19 gennaio 2018, in *Appalti e Contratti*, 2018, fasc. 6, pagg. 29 ss.; P. Mantini, *Il subappalto “italiano” rinviato alla Corte di giustizia europea*, in *Giust.Amm.it*, 2018, fasc. 3.

⁶ Si veda il considerando 78 della Direttiva 2014/24/UE.

⁷ Art. 63, par. 2, Direttiva 2014/24/UE: «Nel caso di appalti di lavori, di appalti di servizi e operazioni di posa in opera o installazione nel quadro di un appalto di fornitura, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere *che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 19, paragrafo 2, da un partecipante al raggruppamento*».

⁸ Art. 38, par. 2, Direttiva 2014/23/UE: «Per soddisfare le condizioni di partecipazione di cui al paragrafo 1, ove opportuno e nel caso di una particolare concessione, l'operatore economico può affidarsi alle capacità di altri soggetti, indipendentemente dalla natura *giuridica dei suoi rapporti con loro [...]*».

Ne deriva, ad avviso della Commissione europea, «*che la normativa italiana viola il diritto UE in quanto essa limita il ricorso al subappalto in tutti i casi, e non solo nei casi in cui una restrizione del subappalto sia oggettivamente giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte in contratto*»⁹.

Rispetto a quanto previsto dal diritto eurounitario, occorre allora verificare se le modifiche all'istituto del subappalto apportate dal decreto "sblocca cantieri", così come convertito in legge, possano essere considerate sufficienti per sciogliere i nodi messi in evidenza dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora.

La modifica più evidente riguarda sicuramente la quota subappaltabile che passa dal 30% al 40%. Come visto, la previsione di una quota del 30% quale limite massimo per il subappalto costituiva uno dei principali motivi di critica anche della Commissione europea.

L'innalzamento del limite, in quest'ottica, appare quindi senz'altro positivo. Ma è sufficiente? Dall'analisi della normativa sopra richiamata, si direbbe che l'innalzamento del limite del 10% non sarebbe sufficiente a bloccare, sotto questo profilo, l'iter della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea.

Va detto che l'originario testo del decreto "sblocca cantieri", prima della conversione in legge, prevedeva un più significativo incremento della quota subappaltabile che sarebbe passata dal 30% al 50%.

Appare chiaro, tuttavia, che non è certo la misura dell'incremento della quota subappaltabile a poter eliminare il contrasto con il diritto eurounitario, che esigerebbe di non comprimere affatto il ricorso al subappalto, salve particolari ragioni relative alla peculiarità della prestazione da svolgere.

⁹ Le affermazioni della Commissione sono rafforzate dal richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La Corte, infatti, come ricordato dalla Commissione, ha già chiarito che una clausola che impone limitazioni al ricorso a subappaltatori per una parte dell'appalto, fissata in maniera astratta in una determinata percentuale dello stesso, è incompatibile con la direttiva 2004/18/CE, a prescindere dalla possibilità di verificare le capacità di eventuali subappaltatori e senza menzione alcuna del carattere essenziale delle prestazioni di cui si tratta (CGUE, 14 luglio 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu/Minister Infrastruktury i Rozwoju, causa C-406/14). Ad avviso della Commissione, peraltro, è irrilevante che la citata giurisprudenza della Corte di Giustizia sia stata elaborata in relazione alle precedenti direttive contratti pubblici del 2004: per la Commissione, infatti, «non vi è alcuna ragione per ritenere che le nuove direttive *contratti pubblici del 2014* ammettano (contrariamente alle direttive del 2004) restrizioni quantitative al subappalto fissate in maniera astratta in una determinata percentuale dell'appalto».

Quello del subappalto è, invece, un istituto che le “peculiarità” della situazione italiana hanno indotto ad additare come uno dei principali focolai di corruzione e che, per questo motivo, si è sempre inteso limitare¹⁰.

Vi è, dunque, una contraddizione di fondo tra gli obiettivi del diritto eurounitario, che incentivano il subappalto per consentire la crescita di un tessuto economico di PMI, e gli obiettivi del diritto domestico che, sia pure con i correttivi dello “sblocca-cantieri”, continuano in definitiva a sfavorirlo, considerandolo foriero di corruzione e malaffare.

In effetti, venuto meno il timore di una integrale “sospensione” *pro tempore* della norma sui limiti del subappalto, che di fatto avrebbe abbattuto ogni limite (così come paradossalmente richiesto dalla Commissione Europea), la riforma si è rivelata molto meno dirompente del previsto dal punto di vista dei limiti. Si è, infatti, unicamente aumentato, nella misura del 10%, il limite originariamente previsto nel d.lgs. n. 50/2016.

Va detto, da questo punto di vista, che la legge di conversione espressamente fa riferimento alla futura complessiva riforma della materia

¹⁰ Come osservato in dottrina, infatti, «da possibilità degli operatori economici aggiudicatari di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture di subaffidare a terzi l'esecuzione dei relativi contratti pubblici di appalto è stata tradizionalmente oggetto di discussione in considerazione della sua potenziale idoneità ad aggirare le regole di evidenza pubblica a tutela della concorrenza e della corretta gestione del denaro pubblico e, soprattutto, a favorire i fenomeni di infiltrazione mafiosa» (così G.A. Giuffrè, *Il subappalto dei contratti pubblici tra autonomia imprenditoriale e limiti di interesse pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, fasc. 1, pagg. 85 ss.). Lo stesso A. rileva, poi, che, proprio per tale ragione, «istituto ha poi formato specifico oggetto di attenzione nell'ambito delle misure di prevenzione delle infiltrazioni di stampo mafioso, particolarmente temute negli appalti di lavori pubblici, in quanto considerato sin da subito come uno strumento che, consentendo di derogare parzialmente alla regolamentazione in tema di contratti pubblici, si poteva prestare facilmente ad appannaggio del “malaffare”». Il riferimento è, in particolare, all'art. 21 della l. 13 settembre 1982, n. 646, che punisce chi abbia concesso in subappalto anche solo una parte delle opere senza la necessaria autorizzazione dell'Amministrazione con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore ad un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto, ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di risolvere il contratto di appalto. Ancora riguardo alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, in relazione al subappalto, si veda G. Durano, *La prevenzione dei fenomeni corruttivi e la disciplina del subappalto nel d.lgs. n. 50/2016*, in *Amministrazione@mente*, 2018 fasc. 1-2. Sui profili di responsabilità dei subappaltatori, cfr. R. Calderazzi, *La responsabilità dei subappaltatori*, in *Giust.Amm.it*, 2018, fasc. 4.

dei contratti pubblici¹¹, quasi a voler indicare alla Commissione che sarà in quella sede che la disciplina sarà ricondotta a compatibilità con il diritto eurounitario. Staremo a vedere.

Il d.l., così come convertito in legge n. 55/2019, inoltre, ha sospeso, nelle more di una complessiva revisione del Codice e fino al 31 dicembre 2020¹², il discusso obbligo di comunicare la terna di subappaltatori, già in sede di presentazione delle offerte¹³, sia per quanto riguarda gli appalti di lavori, servizi e forniture sia per quanto riguarda i contratti di concessione¹⁴. Si scongiura in questo modo il rischio di esclusione di quei concorrenti che avessero indicato, nella terna dei subappaltatori, dei soggetti in capo ai quali venisse poi riscontrata una carenza nei requisiti generali. Connessa a quella

¹¹ Questa, infatti, la formulazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 32/2019, come modificato dalla legge n. 55/2019: «Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fino al 31 dicembre 2020, in deroga all'articolo 105, comma 2, del medesimo codice, fatto salvo quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 105, il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Fino alla medesima data di cui al periodo precedente, sono altresì sospese l'applicazione del comma 6 dell'articolo 105 e del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174, nonché le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 del medesimo codice, riferite al subappaltatore».

¹² In realtà, mentre nell'originaria formulazione del d.l. si trattava di una vera e propria abrogazione sia dell'obbligo di comunicazione della terna sia delle cause di esclusione connesse al subappaltatore. La formulazione introdotta dalla legge di conversione, invece, fa riferimento a una sospensione dell'art. 105, comma 6, del Codice, e quindi dell'obbligo di indicazione della terna in sede di offerta, nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici e fino al 31 dicembre 2020.

¹³ Sull'obbligo di comunicare la terna di subappaltatori già in sede di offerta, ora sospeso, si vedano V. Gastaldo, *Sulla necessità di indicare il nominativo del subappaltatore in sede di presentazione dell'offerta: le precisazioni dell'Adunanza Plenaria*, in *Urb. e app.*, 2016, fasc. 2, pagg. 172 ss.; S. Vianello, *Sulla dichiarazione di subappalto resa in sede di offerta*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 2017 fasc. 4, pagg. 97 ss.; R. Boscolo, *Sulla necessaria indicazione della terna di subappaltatori di cui all'art. 105, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 2018, fasc. 2, pagg. 141 ss.

¹⁴ Va a questo punto ricordato che il Consiglio di Stato, già in sede di parere n. 782/2017, reso sulla bozza del “correttivo” del 2017 (poi approvato con d.lgs. n. 56/2017), aveva invitato il Governo a valutare la soppressione del discusso obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta («La Commissione speciale, pertanto, invita il Governo a valutare l'opportunità di sopprimere la succitata previsione, in considerazione dei dubbi esistenti in merito alla sua compatibilità con le previsioni dell'ordinamento nazionale e comunitario in precedenza richiamate nonché con quanto disposto dal primo periodo del comma 6 del decreto correttivo in esame»).

modifica, non a caso, è quella relativa alla sospensione della causa di esclusione relativa alla sussistenza di motivi *ex art. 80* in capo a un subappaltatore¹⁵.

Nella vigenza della precedente disciplina, infatti, si correva il rischio di essere esclusi da una gara di appalto per la riscontrata sussistenza di una causa di esclusione in capo a un soggetto, indicato come subappaltatore nella terna presentata in sede di offerta, senza aver probabilmente neanche avuto modo di effettuare un'approfondita verifica su di esso e senza magari neanche avere bisogno di quel subappaltatore: pertanto, al di là dell'esistenza di un limite (del 30, del 40 o del 50 per cento), era proprio tale rischio a sconsigliare agli operatori economici il ricorso al subappalto, ove possibile, realizzando così un obiettivo opposto a quello auspicato dal legislatore europeo e sfavorendo le piccole e medie imprese¹⁶.

La sospensione dell'obbligo di indicazione della terna e delle verifiche, in sede di gara, delle cause di esclusione *ex art. 80* riferite al subappaltatore appaiono senz'altro apprezzabili, in ottica eurounitaria, eliminando barriere affatto secondarie all'utilizzo dell'istituto e contribuendo così all'obiettivo di favorire il tessuto economico delle PMI.

Esclusivamente sotto questo profilo, dunque, le modifiche alla disciplina del subappalto sembrano poter raggiungere l'obiettivo di ricomporre, per il momento (trattandosi di "sospensione"), il contrasto con il diritto eurounitario segnalato dalla Commissione in sede di procedura di infrazione¹⁷.

¹⁵ Sui motivi di esclusione *ex art. 80* del Codice, anche con riferimento al subappalto, si rinvia all'esauritiva trattazione di S. Vinti, *Art. 80*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2017, vol. 1, pagg. 956 ss. e alla dottrina ivi citata.

¹⁶ A. Massari, *op. cit.*, pagg. 121-122, ricorda che, in relazione alla norma di cui all'art. 105, comma 6, cit., «erano state formulate dagli operatori di settore osservazioni critiche, in ordine a possibili problematiche applicative della stessa. [...] tra le altre, l'audizione – nel corso dell'indagine conoscitiva promossa dalla 8ª Commissione del Senato sull'attuazione del Codice dei contratti pubblici – di Consip che rilevava come l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori «comporta un appesantimento procedurale e rappresenta un onere particolarmente gravoso cui non corrisponde la realizzazione di un interesse pubblico specifico posto che i controlli sui subappaltatori devono essere comunque effettuati al momento dell'autorizzazione del contratto di subappalto», riportando più in dettaglio dati sull'esperienza applicativa della norma».

¹⁷ La Commissione europea, infatti, aveva concluso che «l'articolo 105, comma 6, del decreto legislativo 50/2016 viola l'art. 18, paragrafo 1, e l'articolo 71 della direttiva 2014/24/UE, sia perché impone agli offerenti di indicare una terna di subappaltatori anche quando, in realtà, detti offerenti non intendono fare ricorso a nessun subappaltatore, sia perché impone agli offerenti di indicare una terna di subappaltatori anche quando, in

Occorre, poi, prendere in considerazione quelle modifiche presenti nel testo originario del decreto legge, orientate sempre a un maggiore *favor* per il subappalto, e poi scomparse in sede di conversione. Prima della conversione in legge, nel suo testo originario, il d.l. abrogava il divieto di cui all'art. 105, comma 4, lett. a), del Codice¹⁸, e consentiva, quindi, all'aggiudicatario utilizzare quale subappaltatore un soggetto che aveva partecipato alla stessa gara di appalto. Un concorrente sconfitto, in questo modo, avrebbe potuto comunque prendere parte all'esecuzione dell'appalto in qualità di subappaltatore del soggetto aggiudicatario.

Tale modifica, che è stata eliminata dalla legge di conversione, veniva incontro ai rilievi mossi dalla Commissione europea in sede di procedura di infrazione. La Commissione, infatti, aveva ritenuto tale divieto incondizionato, unitamente ad altri divieti contenuti nella disciplina dell'avvalimento¹⁹, incompatibili «con il principio di proporzionalità (di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE e all'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE), in quanto essi non lasciano agli operatori economici alcuna possibilità di dimostrare che il fatto di aver partecipato alla stessa procedura di gara, o di essere collegati a partecipanti nella stessa procedura di gara, non ha influito sul loro comportamento nell'ambito di tale procedura di gara né incide sulla loro capacità di rispettare gli obblighi contrattuali»²⁰.

realtà, a detti offerenti occorrono meno di tre subappaltatori».

¹⁸ A seguito della conversione in legge, la possibilità di affidare prestazioni in subappalto è tornata ad essere subordinata alla condizione di cui alla lett. a): sarà, quindi, possibile l'affidamento in subappalto purché «l'affidatario del subappalto non abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto». La versione originaria del decreto «sblocca cantieri», invece, abrogava tale ipotesi.

¹⁹ Il riferimento della Commissione era all'art. 89, comma 7, del Codice, che continua a vietare, a pena di esclusione, che della stessa impresa ausiliaria si avvalga più di un concorrente.

²⁰ La Commissione europea aveva anche sottolineato come l'interpretazione da essa sostenuta fosse condivisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: infatti, ricorda la Commissione, che «Tale avviso risulta confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE indicata in appresso, concernente in particolare il principio di proporzionalità:

- Nella causa C-538/07 la Corte ha statuito che il diritto comunitario osta ad una disposizione nazionale che, pur perseguendo gli obiettivi legittimi di parità di trattamento degli offerenti e di trasparenza nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, stabilisca un divieto assoluto, a carico di imprese tra le quali sussista un rapporto di controllo o che siano tra loro collegate,

Anche sotto questo profilo, quindi, il testo finale del decreto sblocca cantieri risulta inadeguato rispetto all'obiettivo di evitare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, realizzando un ulteriore passo indietro rispetto all'iniziale versione confezionata dal Governo. Scompare, inoltre, l'estensione delle ipotesi di pagamento diretto dei subappaltatori: sarà ancora necessario che l'impresa subappaltatrice sia qualificabile come una micro o piccola impresa (art. 105, comma 13, lett. a) e continueranno a sussistere limiti in relazione alla natura dell'appalto (art. 105, comma 13, lett. b)²¹.

Nessun riferimento è stato fatto, infine, né nel testo originario del decreto né a seguito della conversione in legge, alla questione del subappalto "a cascata", vietato ai sensi dell'art. 105, comma 19²², su cui pure la Commissione europea invitava a intervenire, essendo la possibilità espressamente contemplata nelle direttive europee ed essendo, quindi, un divieto generalizzato illegittimo²³.

di partecipare in modo simultaneo e concorrente ad una medesima gara d'appalto, senza lasciare loro la possibilità di dimostrare che il rapporto suddetto non ha influito sul loro rispettivo comportamento nell'ambito di tale gara.

- Nella causa C-376/08 la Corte ha affermato che il diritto comunitario osta ad una normativa nazionale che dispone l'esclusione automatica da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nei confronti tanto di un consorzio stabile quanto delle imprese che ne sono membri, quando queste ultime hanno presentato offerte concorrenti a quella di detto consorzio nell'ambito della stessa procedura, anche qualora l'offerta di detto consorzio non sia stata presentata per conto e nell'interesse di tali imprese;

- Nella causa C-425/14 la Corte ha dichiarato che, sebbene il diritto UE non osti ad una disposizione di diritto nazionale in forza della quale un'amministrazione aggiudicatrice possa prevedere che un offerente sia escluso automaticamente da una procedura di gara per non aver depositato, unitamente alla sua offerta, un'accettazione scritta degli impegni contenuti in un protocollo di legalità, tuttavia, in quanto tale protocollo preveda dichiarazioni secondo le quali l'offerente non si trova in situazioni di controllo o di collegamento con altri offerenti, non si è accordato e non si accorderà con altri partecipanti alla gara e non subappalterà lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla medesima procedura, l'assenza di siffatte dichiarazioni non può comportare l'esclusione automatica dell'offerente da detta procedura».

²¹ L'art. 105, comma 13, d.lgs. n. 50/2016, disciplinante il pagamento diretto dei subappaltatori, prevede dunque ancora che «la stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:

- a) quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa;
- b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;
- c) su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente».

²² Art. 105, comma 19, d.lgs. n. 50/2016: «L'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto».

²³ Ci si riferisce all'art. 71, par. 5, comma 5, Direttiva 2014/24/UE, nonché all'art.

Lette nel loro complesso, le modifiche non appaiono poter corrispondere realmente ai *desiderata* del legislatore eurounitario, messi in luce dalla Commissione in sede di lettera di messa in mora.

In primo luogo, come già ampiamente rilevato, l'innalzamento del limite di quota subappaltabile, sia pure realizzato nell'ottica di un maggiore *favor* per l'istituto, costituisce pur sempre un limite e, come tale, sembra essere comunque inammissibile per il diritto eurounitario. Il legislatore eurounitario, infatti, vede nel subappalto uno degli strumenti a disposizione per foraggiare il tessuto economico di piccole e medie imprese; al contrario, in Italia, l'istituto è stato tradizionalmente osteggiato, essendo considerato, anche nel dibattito politico, quale simbolo di corruzione e malaffare.

La nuova disciplina, dunque, non sembra potersi sottrarre alle censure di incompatibilità con il diritto eurounitario che avevano caratterizzato la precedente, soggiacendo ai medesimi dubbi già messi in luce dal T.a.r. Lombardia con riferimento al limite del 30%²⁴. Peraltro, la nuova disciplina sceglie espressamente di non abrogare il divieto per l'aggiudicatario di utilizzare quale subappaltatore un soggetto che aveva partecipato alla stessa gara di appalto e di non disciplinare il subappalto "a cascata", non tenendo conto della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea.

In definitiva, il decreto "sblocca cantieri" appare inadeguato anche laddove, almeno in apparenza, sembrava voler recepire quanto richiesto dalla Commissione europea, come nel caso del subappalto. A maggior ragione inadeguata si palesa allora la riforma relativamente agli altri punti della lettera di messa in mora finora addirittura ignorati.

Per una riforma più organica, dunque, non resterà che attendere che l'*iter* attualmente in corso, con un disegno di legge delega in materia di appalti all'esame del Parlamento, addivenga a una sua conclusione.

Ad ogni buon conto, va rilevato che, se le modifiche all'istituto del

88, par. 5, comma 5, Direttiva 2014/25/UE e all'art. 42, par. 3, comma 4, Direttiva 2014/23/UE. Afferma la Commissione che «da tali disposizioni, nonché dall'obbligo di rispettare i principi di proporzionalità e parità di trattamento di cui all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, all'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE e all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, risulta che gli Stati membri non possono imporre ai subappaltatori un divieto generale e universale di fare a loro volta ricorso ad altri subappaltatori».

²⁴ Cfr. T.a.r. Lombardia, Milano, sez. I, 19 gennaio 2018, n. 148, con i già citati commenti di A. Serafini, *La resa dei conti sul subappalto* cit., pagg. 29 ss., e P. Mantini, *Il subappalto "italiano" rimpiato alla Corte di giustizia* cit.

subappalto, almeno in apparenza, sembrerebbero andare incontro alle indicazioni eurounitarie, in direzione totalmente opposta si pongono altri interventi sul Codice contenuti nel medesimo decreto “sblocca cantieri”, che rischiano di aggravare la posizione dell’Italia.

3. Diritto eurounitario e altre modifiche al Codice dei contratti pubblici nel decreto “sblocca cantieri”

Archiviato per il momento il discorso sul subappalto, altre modifiche introdotte al Codice dei contratti pubblici dal decreto “sblocca cantieri” meritano, sin d’ora, una sia pur brevissima riflessione, in vista di successivi approfondimenti.

In particolare, la stridente contraddizione con il diritto eurounitario di una norma del decreto “sblocca cantieri”, relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti sotto soglia, ha indotto il legislatore, in sede di conversione, a mitigare tale contrasto. Ci si intende riferire al nuovo comma 9-*bis*, aggiunto all’art. 36 del Codice, che, nella formulazione originaria dello “sblocca cantieri”, prevedeva che, per gli appalti sotto soglia comunitaria, il criterio di aggiudicazione prioritario dovesse essere quello del prezzo più basso, potendosi ricorrere al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa soltanto previa adeguata motivazione.

Tale norma sarebbe stata in netta contraddizione con il quadro eurounitario se si pensa che l’art. 67 della Direttiva 2014/24/UE individua il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio “standard” di aggiudicazione²⁵.

A seguito della conversione in legge, invece, il comma 9-*bis* prevede che, per gli appalti sotto soglia comunitaria, «fatto salvo quanto previsto all’articolo 95, comma 3, le stazioni appaltanti procedono all’aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa». La formulazione definitiva del testo ha indubbiamente ridotto la portata della modifica originariamente recata dal decreto, pur riconducendo comunque il criterio del

²⁵ Art. 67, comma 1, Direttiva 2014/24/UE: «Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di taluni servizi, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all’aggiudicazione degli appalti sulla base dell’offerta economicamente più vantaggiosa».

prezzo più basso su un piano di parità rispetto a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prescelto dal legislatore eurounitario. Anche nella nuova formulazione, dunque, la norma potrebbe presentare dei profili di incompatibilità con quanto previsto dalle direttive.

Tra le novità del decreto "sblocca cantieri", inoltre, non può non essere citata, sia pure solo incidentalmente, l'abrogazione del tanto discusso rito superaccelerato di cui all'art. 120, commi 2-*bis* e 6-*bis*, c.p.a., su cui pendeva ancora una questione di legittimità costituzionale.

In questo caso, nonostante gli auspici della dottrina, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con una deludente decisione²⁶, aveva dichiarato la compatibilità di detto rito con il diritto eurounitario. L'intervenuta abrogazione, quindi, più che venire incontro a istanze di livello europeo, sembra voler prendere atto dei numerosi problemi che l'applicazione di detto rito causava agli operatori economici domestici.

4. Decreto "sblocca cantieri" e diritto costituzionale: qualche soluzione e molti dubbi

²⁶ In merito all'ipotizzato contrasto del rito superaccelerato con il diritto eurounitario sia consentito rinviare a A. Iannotti della Valle, *Profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione Europea del rito "superspeciale" in materia di appalti pubblici in attesa del pronunciamento della Corte di Giustizia UE*, in questa *Rivista*, 2018, fasc. 1, pagg. 85 ss. e alla dottrina ivi citata. In merito al rito superaccelerato si vedano comunque, *ex multis*, G. Veltri, *Il contenzioso nel nuovo codice dei contratti pubblici: alcune riflessioni critiche*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2016; L. Presutti, *Il precontenzioso e il rito accelerato nelle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, pagg. 323 ss.; M. Lipari, *La tutela giurisdizionale e "precontenziosa" nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 10; M.A. Sandulli, S. Tranquilli, *Art. 204*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice cit.*, vol. 2, pagg. 2370 ss.; M.A. Sandulli, *Il rito speciale in materia di contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 8; Id., *Nuovi limiti alla tutela giurisdizionale in materia di contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 15; E. Follieri, *Le novità sui ricorsi giurisdizionali amministrativi nel Codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, fasc. 8-9, pagg. 873 ss.; G. Severini, *Il nuovo contenzioso sui contratti pubblici (l'art. 204 del Codice degli appalti pubblici e delle concessioni, ovvero il nuovo art. 120 del Codice del processo amministrativo)*, in *giustizia-amministrativa.it*; O. Forlenza, *Uno speciale giudizio con termini stringenti e semplificazioni*, in *Guida al Diritto*, 2016, fasc. 29, pagg. 32 ss.; E.M. Barbieri, *Lo speciale contenzioso sulle ammissioni e sulle esclusioni nelle gare di appalto pubblico secondo il nuovo Codice degli appalti*, in *Nuovo not. giur.*, 2016, fasc. 2, pagg. 331 ss.

In ottica costituzionalistica, considerati i problemi causati dall'inquadramento sistematico delle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione²⁷ nonché il significativo *vulnus* alla certezza del diritto lamentato da operatori economici e stazioni appaltanti²⁸, il tentativo di ritorno a un regolamento unico di esecuzione costituirebbe senz'altro una notizia positiva, se non si trattasse, appunto, di un mero tentativo, rimasto al momento incompiuto, in attesa di una più organica riforma degli appalti.

Quello previsto dal decreto "sblocca cantieri", a dispetto dell'espressa qualificazione che si legge nel nuovo comma 27-*octies* aggiunto all'art. 216 del Codice²⁹, non sarà un vero e proprio regolamento "unico" in quanto gli atti attuativi che saranno sostituiti non

²⁷ Si era condivisibilmente affermato in dottrina che «L'idea di ricorrere agli strumenti di "regolamentazione flessibile" e alle linee guida nasce sicuramente con i migliori propositi, volendo venire incontro alle esigenze di disciplinare una realtà economica in continuo sviluppo con strumenti più rapidi ed efficaci, ma finisce forse per complicare ulteriormente il sistema, in termini di scarsa *unitarietà della disciplina* e di *incertezza del diritto*, anche alla luce dell'esperienza delle prime linee guida pubblicate, che non sembrano corrispondere ai desiderata del legislatore in termini di *snellezza, efficacia ed immediatezza del contenuto precettivo per gli operatori economici*» (così F. Marone, *Le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, fasc. 3, pagg. 743 ss.). Nello stesso senso cfr. anche C. Deodato, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, in *GiustAmm.it*, 2016, fasc. 4, pagg. 1 ss.; sul punto cfr. N. Longobardi, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la nuova normativa sui contratti pubblici*, in *GiustAmm.it*, 2016, fasc. 6; M.P. Chiti, *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, fasc. 4, pagg. 436 ss.

²⁸ Cfr. A. Massari, *op. cit.*, pagg. 14 ss.

²⁹ Questa è l'attuale formulazione dell'art. 216, comma 27-*octies*, del Codice, a seguito della conversione in legge del decreto "sblocca cantieri": «Nelle more dell'adozione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice, le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma, in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273. Ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC sono autorizzati a modificare rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia. Il regolamento reca, in particolare,

costituiscono la totalità degli atti attuativi al Codice ma soltanto una minima parte, sia pur qualitativamente rilevante³⁰.

Per il reale superamento delle linee guida ANAC e il ritorno a un regola-

disposizioni nelle seguenti materie: a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento; b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell'esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici; i) lavori riguardanti i beni culturali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento cessano di avere efficacia le linee guida di cui all'articolo 213, comma 2, vertenti sulle materie indicate al precedente periodo nonché quelle che comunque siano in contrasto con le disposizioni recate dal regolamento».

³⁰ Il decreto “sblocca cantieri”, infatti, riunisce in un unico regolamento una serie di atti di regolazione, pur non ricomprendendo ancora tutti gli atti di esecuzione del Codice dei contratti pubblici. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto regolamento resteranno comunque in vigore le linee guida ANAC e/o i decreti ministeriali già adottati in attuazione delle previgenti disposizioni del Codice.

Saranno riuniti in un unico d.P.R., in particolare, gli atti di attuazione riguardanti:

- a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento (materia attualmente disciplinata dalle linee guida n. 3 dell'ANAC, in attuazione dell'art. 31, comma 5, del Codice);
- b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto (la cui disciplina era di fatto ancora contenuta nel vecchio d.P.R. n. 207/2010, nelle more dell'adozione del previsto decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti);
- c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali (la cui disciplina era altresì demandata a un decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, applicandosi nelle more il d.P.R. n. 207/2010);
- d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie (attualmente disciplinate dalle linee guida n. 4 dell'ANAC, in attuazione dell'art. 36, comma 7, del Codice);
- e) direzione dei lavori e dell'esecuzione (attualmente disciplinata dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 7 marzo 2018, n. 49, che ha approvato le linee guida ANAC in materia, secondo quanto previsto dall'art. 111, commi 1 e 2, del Codice);
- f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali (la cui disciplina è attualmente demandata a svariati atti attuativi);
- g) collaudo e verifica di conformità (la cui disciplina è in parte contenuta nello stesso d.m. 7 marzo 2018, n. 49);
- h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici (disciplina attualmente dettata dalle linee guida n. 1 dell'ANAC, in attuazione dell'art. 24, comma 2, del Codice);
- i) lavori riguardanti i beni culturali (disciplina attualmente contenuta nel decreto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo 22 agosto 2017, n. 154, in

mento, effettivamente “unico”, di esecuzione si dovrà, anche in questo caso, attendere il nuovo decreto legislativo in materia di appalti. Nel momento in cui si scrive, infatti, il disegno di legge delega è all’esame del Parlamento³¹ e, tra i principi e i criteri direttivi, è previsto proprio il ritorno ad un “tradizionale” regolamento di esecuzione (come il d.P.R. n. 207/2010) in luogo delle linee guida ANAC, richiedendosi di «eliminare i rinvii a strumenti di normazione secondaria diversi da quelli di cui al comma 7, fatta salva l’osservanza dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per ambiti specifici o tecnici o che necessitano di periodica revisione».

Anche per quanto riguarda l’annunciato superamento del fin troppo frastagliato quadro degli atti attuativi del Codice, foriero di numerose incertezze applicative (a partire dalla loro precettività), gli “entusiasmi” della vigilia si sono, dunque, spenti alla lettura dell’effettivo testo dello “sblocca cantieri”, che riunisce in un unico atto attuativo soltanto una minima parte degli atti attuativi del Codice, sia pure qualitativamente rilevante.

La scelta del legislatore di operare la sostituzione soltanto di una parte degli atti attuativi con un regolamento solo nominalmente “unico”, rimandando la reale riforma alla legge delega in materia e al successivo decreto legislativo, può forse essere stata suggerita dallo strumento normativo prescelto. L’utilizzo del decreto legge, infatti, avrebbe sconsigliato una sostituzione indifferenziata e *tout court* di tutti gli atti attuativi al Codice dei contratti pubblici, pur in assenza di straordinari presupposti di necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.*, essendo invece preferibile sostituire solo alcuni, ancorando tale scelta alla necessità e urgenza di

attuazione degli articoli 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, del Codice). Al di fuori di queste materie, i restanti atti attuativi, inclusa la maggioranza delle linee guida ANAC (ben 12 su 14), resteranno in vigore anche dopo la pubblicazione del regolamento. Naturalmente, come già detto, in attesa dell’entrata in vigore del regolamento, resteranno in vigore anche tutti gli altri atti attuativi. Per un maggiore approfondimento sulla tematica dei nuovi atti attuativi al Codice dei contratti pubblici sia consentito rinviare ad A. Iannotti della Valle, *Il quadro delle fonti secondarie in materia di appalti all’indomani della conversione in legge del decreto “sblocca cantieri”*, in D. Capotorto, A. Massari (a cura di), *Gli appalti pubblici dopo la conversione del decreto “sblocca cantieri”*, Santarcangelo di Romagna, 2019, in corso di pubblicazione.

³¹ Il disegno di legge AS n. 1162, di iniziativa governativa, è stato presentato il 22 marzo 2019 e annunciato nella seduta del Senato della Repubblica n. 102 del 26 marzo 2019, con assegnazione, poi, alla VIII Commissione permanente (lavori pubblici, comunicazioni) in sede referente il 15 aprile 2019.

evitare le procedure di infrazione avviate dall'Unione Europea, espressamente citate nella norma.

Da ultimo ma non da ultimo, sempre in ottica costituzionalistica e con riguardo proprio allo strumento normativo prescelto, occorre riflettere, più in generale, sull'opportunità di realizzare una riforma degli appalti di una tale rilevanza attraverso un decreto legge.

In effetti, la scelta dello strumento del decreto legge non appare coerente con una riforma di questo tipo, potendosi dubitare della sussistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione³².

Una possibile giustificazione a sostegno della sussistenza di presupposti straordinari di necessità e urgenza poteva, al limite, consistere nell'opportunità di fermare quanto prima la procedura d'infrazione in atto nei confronti dell'Italia, nonostante i tempi di quest'ultima potessero certamente attendere i tempi di approvazione di una legge delega, prima, e di un decreto legislativo, poi.

Ad ogni buon conto, il sostanziale fallimento del decreto "sblocca cantieri" nel venire incontro agli obiettivi fissati dalla Commissione europea nella sua lettera di messa in mora sembra depotenziare anche quest'opzione interpretativa.

Resterebbe, dunque, quale unica possibile (e plausibile) giustificazione, lo stato di crisi che, ormai da anni, mette in ginocchio soprattutto le piccole e medie imprese italiane. Ebbene, anche sotto questo profilo, si è visto come il decreto "sblocca cantieri" non intraprenda affatto una direzione decisa a favore delle piccole e medie imprese, come gli richiederebbe il diritto eurounitario, assumendo, al contrario, misure sempre timide e talvolta persino contraddittorie.

Naturalmente, per poter affermare che il decreto "sblocca cantieri" non sblocchi, in effetti, i cantieri e che non lo faccia nemmeno per

³² Sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza *ex* art. 77 Cost., nell'analisi della più recente giurisprudenza costituzionale, si vedano, da ultimo, N. Lupo, *Il Governo italiano*, in *Giur. cost.*, 2018, fasc. 2, pagg. 915 ss.; Id., *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, 2011, pagg. 81 ss.; U.G. Zingales, *Cronache costituzionali 2007-2008*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, fasc. 4, pagg. 1011 ss.; V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale (Atti del Convegno di Napoli, 12-13 maggio 2000)*, Torino, 2001. In generale, sul decreto legge, su tutti, cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pagg. 130 ss., nonché E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pagg. 515 ss.

le piccole e medie imprese, sarebbe necessario per la Corte costituzionale un onere motivazionale particolarmente rafforzato.

Ad ogni buon conto, le preoccupazioni relative a una possibile declaratoria di incostituzionalità del decreto legge per assenza dei necessari presupposti non appaiono essere del tutto peregrine se si pensa agli insegnamenti della Corte costituzionale, secondo cui il giudizio sulla sussistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza del decreto legge prescinde dall'approvazione e successiva promulgazione della legge di conversione.

A partire in particolare dalla pronuncia n. 29/1995, infatti, la giurisprudenza costituzionale è stata costante nel ritenere che i presupposti straordinari di necessità e urgenza, tali da consentire l'utilizzo di uno strumento del decreto-legge, costituiscono un requisito di validità sui presupposti dell'adozione di tale atto avente forza di legge: la valutazione sulla sussistenza di detti presupposti, pertanto, non può essere preclusa dall'intervenuta approvazione da parte del Parlamento della legge di conversione. Il giudizio del Parlamento, di tipo politico, opera infatti su un piano diverso da quello di validità costituzionale effettuato dalla Corte³³: in conseguenza di ciò, trattandosi di valutazioni che operano su piani diversi, l'una non può impedire l'altra.

Come ribadito dalla Corte anche in successive pronunce, infatti, «l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza necessari affinché il Governo possa legittimamente emanare decreti-legge può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, il quale deve svolgersi su un piano diverso dalle valutazioni iniziali del Governo e successiva del Parlamento in sede di conversione e

³³ Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 29, con cui la Corte ha significativamente affermato che «a norma dell'art. 77 Cost., la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e urgenza di provvedere tramite utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio 'in procedendo' della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa».

non è precluso dall'eventuale legge di conversione. A questa, infatti, non può riconoscersi efficacia sanante, poiché il difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità e d'urgenza» costituisce un vizio in procedendo della relativa legge, con cui è alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie³⁴.

Seguendo tale linea interpretativa, dunque, la recente approvazione da parte del Parlamento e la successiva promulgazione da parte del Presidente della Repubblica della legge di conversione³⁵ non varrebbe a mettere al riparo la disciplina da una possibile declaratoria di incostituzionalità per assenza, *ab origine*, dei presupposti *ex art. 77 Cost.*

In definitiva, la scelta di uno strumento normativo tanto immediato quanto delicato, trattandosi pur sempre di una deroga al procedimento legislativo ordinario spettante al Parlamento, rischia di esporre una materia relevantissima per l'economia nazionale come i contratti pubblici a una sostanziale precarietà, potendo sempre intervenire una pronuncia della Corte costituzionale che annulli detta disciplina per assenza dei presupposti *ex art. 77 Cost.* riportando il Codice allo *status quo ante*.

Va tuttavia considerato che, essendo l'art. 77 Cost. connotato da un ampio margine di elasticità, soltanto l'evidente insussistenza di una situazione di fatto di necessità e urgenza determinerà tanto un vizio del d.l. quanto un vizio *in procedendo* della legge che ne disponga la conversione³⁶: dovendo un'eventuale declaratoria di incostituzionalità del d.l. n. 32/2019, come convertito dalla legge n. 55/2019, addurre a fondamento una macroscopica violazione dell'art. 77 Cost. appare, dunque, tutto sommato improbabile che si addivenga a un annullamento della disciplina, essendo plausibile che la Corte tenga anche in considerazione il caos che una pronuncia di questo tipo arrecherebbe all'intero sistema dei contratti pubblici.

Vale comunque la considerazione secondo cui la fretta di interve-

³⁴ In questi termini, Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171. Nello stesso senso cfr. anche la pronuncia n. 128/2008 della Corte costituzionale. In merito a entrambe le pronunce, cfr. U.G. Zingales, *Cronache costituzionali* cit., pagg. 1011 ss.

Più di recente, cfr. le sentenze n. 171/2017 e n. 5/2018 della Corte costituzionale.

³⁵ Si consideri, in ogni caso, l'eventuale assenza dei requisiti di necessità e urgenza riguarda le disposizioni del decreto-legge e non gli emendamenti apportati in sede di conversione (sul punto, cfr. Corte cost. n. 22/2012).

³⁶ In questo senso, le sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017, n. 93 del 2011, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995 della Corte costituzionale.

nire non ha forse consentito di intervenire come era necessario, esponendo il settore dei contratti pubblici a dei rischi sia pure remoti certo non irrilevanti, a fronte di qualche beneficio che non consentirà neppure di evitare la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea. Soltanto il tempo ci dirà come andrà a finire. Ai posteri l'ardua sentenza.

Responsabilità della Pubblica Amministrazione per mancato sgombero di immobili abusivamente occupati (commento a Cass. civ., Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198)

DI FILOMENA SARA DE ROSA
(Magistrato ordinario del Tribunale di Trani)

Abstract

In the analysed statement, the Italian Supreme Civil Court had to decide over a case in which the applicant company has been unable to recover possession of a building that it owns and that has been unlawfully occupied since 2012 by homeless people, despite an order made by the investigating judge in August 2013 for the provisional seizure of the property. The main reason cited for the failure to enforce the seizure order was the concern that the evacuation could have caused turmoil.

The investigating judge's decision ordering the provisional seizure of the property concerned a civil right on the part of the applicant company, namely the protection of its property rights. By its very nature, that decision had been urgent since it was designed to prevent the continuation of an offence in order to preserve the integrity of the injured party's property. It had also been final and enforceable. However, the seizure order remained unenforced to date and the authorities had made no attempt to enforce it since its issuance by the judge.

The Government justified the delay in enforcement by citing reasons of public order and social considerations.

Nevertheless, The Court evaluated that there was no justification in the present case for the authorities' complete and prolonged failure to take action, since the concern of causing turmoil could not in itself amount to an acceptable reason for failing to enforce a judicial decision, representing an unlawful occupation itself an offence to public order.

In failing for over five years to take any of the measures needed to comply with a final and enforceable judicial decision, the national authorities had also deprived the provisions of ECHR's Article 6 § 1 of all useful effect in the present case and had breached the principle of a law-based State, founded on the rule of law and the principle of legal certainty.

Sommario: 1. Premessa – 2. Il caso sottoposto al vaglio della Suprema Corte – 3. Rapporto fra discrezionalità amministrativa ed esecuzione di un provvedimento esecutivo – 4. La posizione delle giurisdizioni superiori - 5. La responsabilità della pubblica amministrazione- 6. Gli approdi della Corte EDU – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Negli ultimi anni la problematica dell'occupazione abusiva di immobili è stata al centro di varie questioni interpretative.

Con recenti approdi giurisprudenziali, nazionali e sovranazionali, il tema suddetto è stato affrontato non più solo con particolare riguardo al profilo penalistico¹ inerente l'applicabilità della scriminante dello stato di necessità² ai relativi autori per fronteggiare la cd. emergenza abitativa o all'operatività della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex art. 131 bis c.p.*, ma con specifico riferimento ai doveri gravanti sulla pubblica amministrazione destinataria dell'ordine di sgombero impartito dall'autorità giudiziaria; in particolare, se sia consentito agli organi della pubblica amministrazione, deputati a dare attuazione a ordini di sgombero, astenersi o sindacarne il contenuto e ai connessi profili di responsabilità.

2. Il caso sottoposto al vaglio della Suprema Corte

Il Ministero della giustizia e quello dell'interno venivano convenuti innanzi al Tribunale di Roma da due società, proprietarie di complessivi quaranta appartamenti, occupati abusivamente da terzi tra il dicembre del 1993 ed il maggio del 1994.

Denunciato il fatto alla Procura della Repubblica, quest'ultima, in data 18 gennaio 1994 e 27 gennaio 1994 ordinava lo sgombero degli immobili abusivamente occupati.

Tali provvedimenti rimanevano ineseguiti dalle forze dell'ordine e, solo sei anni dopo, le società proprietarie riuscivano a tornare in possesso dei loro appartamenti. Queste ultime chiedevano, pertan-

¹ Sul punto si veda M. BELLIN, *Le conseguenze penali dell'occupazione abusiva*, in *Immobili e proprietà*, 2019, 4, 253.

² Per maggiori approfondimenti si veda F. TOSCHI VESPASIANI, *L'occupante abusivo di un immobile può invocare lo stato di necessità ex art. 2045 c.c. per sottrarsi all'obbligo di rilascio?*, in *Resp. civ.*, 2007, 11.

to, la condanna delle Amministrazioni convenute al risarcimento dei danni stante la colpevole e prolungata inerzia delle P.A.

Sostenevano in particolare che per sei anni, di fatto, il loro diritto di proprietà fosse stato violato e compresso per effetto d'una imprevista scelta della pubblica amministrazione, senza che in conseguenza di ciò fosse stato loro corrisposto alcun indennizzo, in violazione dei principi dettati dalla Costituzione, dalla Carta fondamentale dell'Unione Europea e dalla CEDU in tema di tutela del diritto di proprietà.

Il Tribunale di Roma accoglieva la domanda nei confronti del solo Ministero dell'interno, mentre la Corte d'Appello di Roma dichiarava l'incompetenza per territorio del giudice adito. Il Tribunale di Firenze, dinanzi al quale veniva riassunta la causa, accoglieva la domanda proposta nei confronti del Ministero dell'Interno, mentre la Corte d'Appello di Firenze la rigettava, escludendo la sussistenza di una responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione e ritenendo che la decisione di ritardare per sei anni l'esecuzione dello sgombero degli immobili abusivamente occupati era stata frutto di una "scelta attendista" adottata per evitare turbative dell'ordine pubblico; la pubblica amministrazione, pertanto, aveva esercitato legittimamente il proprio potere discrezionale. Le società proponevano, dunque, ricorso per Cassazione.

3. Rapporto fra discrezionalità amministrativa ed esecuzione di un provvedimento esecutivo

La prima questione affrontata dal giudice di legittimità è se sia consentito agli organi della pubblica amministrazione, deputati a dare attuazione ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, astenersi o sindacarne il contenuto.

Sul punto la Corte osserva che, posta l'ovvia separazione fra poteri dello Stato, una volta che vi sia un provvedimento giurisdizionale esecutivo non residuano in capo alla pubblica amministrazione margini per esercitare alcun potere discrezionale in ordine al se e quando portarlo a esecuzione; d'altra parte, non varia l'estensione dello spazio di discrezionalità dell'Amministrazione, a seconda che il provvedimento giurisdizionale, che ha l'obbligo di eseguire, sia stato emesso in materia penale oppure civile.

Tale principio, non innovativo, è stato costantemente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità fin dal 1962, essendo stato tra l'altro

affermato che *“L'autorità amministrativa, richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione della pronuncia giurisdizionale di condanna o del comando contenuto nel titolo esecutivo, non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, bensì a prestare i mezzi per l'attuazione in concreto della sanzione, ossia a prestare un servizio che consente di realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione, che è dato dalla realizzazione contro l'inadempiente”*.

Prosegue la Corte: *“Nell'esplicazione di tale servizio, l'autorità amministrativa presta attività materiale e non può, per tanto, procedere a valutazioni di interessi o di motivi di opportunità. Se, trascendendo i limiti della prestazione del servizio predetto, l'autorità amministrativa compie una valutazione di opportunità della esecuzione cui è chiamata a concorrere, ed esercita casi una potestà che non ha, essa agisce illecitamente”*³.

Tale principio, in seguito, è stato riaffermato dalla Suprema Corte, secondo cui *“l'autorità amministrativa richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione del comando contenuto nel titolo esecutivo non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, ma ha il dovere di prestare i mezzi per l'attuazione in concreto dello stesso onde realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione”*⁴.

È stato peraltro affermato che, se così non fosse, si toglierebbe vigore alla protezione giurisdizionale garantita al cittadino, che tutta l'attività giurisdizionale risulterebbe sostanzialmente vanificata e che, in definitiva, lo Stato negherebbe se stesso come ordinamento. Da tali premesse è stato dunque tratto il corollario che l'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con particolare rigore, precisandosi altresì che all'autorità di polizia può essere unicamente riconosciuto un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza all'esecuzione.

Infatti, la negazione dell'assistenza della Forza pubblica per la realizzazione coattiva di un diritto giudizialmente riconosciuto integra, nello stato di diritto, una situazione addirittura paradossale, essendo inconcepibile che l'ordinamento per un verso contempri - imponendo al privato di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse *secundum ius* - gli strumenti necessari alla tutela della sua posizione

³ Cass. civ., Sez. un., 1 agosto 1962, in *Foro.it*, 1963, 325

⁴ Cass. civ., Sez. III, 26 febbraio 2004, in *Guida al Diritto*, 2004, 15, 65 (in un caso di mancata concessione della forza pubblica per l'esecuzione di uno sfratto ordinato dal giudice civile), con nota di Piselli, che riporta quanto affermato da Cass. civ., Sez. un., 18 marzo 1988, in *Mass. Giur. It.*, 1988.

giuridica soggettiva (il processo, gli organi preposti a consentirne lo svolgimento, l'efficacia esecutiva del titolo che ne costituisce l'esito) e, per altro verso, non faccia in modo che l'interesse del singolo sia coattivamente soddisfatto in sede esecutiva con la forza che solo lo Stato è autorizzato a dispiegare, predisponendo mezzi adeguati. Tali principi appaiono gli unici compatibili con la riserva della funzione giurisdizionale introdotta dall'art. 102 Cost. Inoltre, la natura primaria del dovere dall'autorità amministrativa di mettere a disposizione i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giurisdizionali rende evidente, ove detti mezzi non vengano apprestati, il contrasto di tale comportamento anche col principio di buona amministrazione posto dall'art. 97, comma 1, Cost.

La Corte afferma che *“la discrezionalità della p.a. non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 41 Cost. e dall'art. 6 CEDU ed art. 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU”*.

4. La posizione delle giurisdizioni superiori

L'obbligo della p.a. di dare incondizionata attuazione ai provvedimenti giudiziari è stato ribadito altresì dal giudice delle leggi e dagli organi giurisdizionali sovranazionali.

La Corte Costituzionale ha più volte affermato la natura “strumentale e ausiliaria” dell'assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, con la conseguenza che non può essere consentito alla p.a. decidere di differirne l'esecuzione⁵.

Quanto alla giurisprudenza sovranazionale, l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce un corollario ineludibile del diritto di accesso a un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU e che tale diritto diverrebbe “illusorio se gli Stati membri permettessero che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante restasse lettera morta. L'esecuzione di una sentenza, di qualunque giurisdizione, deve essere considerata come facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU”⁶.

⁵ Corte cost., 24 luglio 1998, n. 321.

⁶ Corte EDU 5 giugno 2007, *Delle Cave c. Italia*, in causa 14626/03, ma il principio è stato ripetutamente affermato a partire da Corte EDU 19 marzo 1997, *Hornsby c.*

L'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con particolare rigore, e all'autorità di polizia può riconoscersi esclusivamente un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza⁷.

L'apprestamento di tali mezzi da parte della P.A. è, pertanto, assolutamente doveroso, non essendo revocabile in dubbio che la legalità costituisce uno dei fondamentali aspetti della struttura dell'ordinamento giuridico e il principale tra i criteri cui deve ispirarsi ogni attività rivolta, appunto, ad assicurarne il rispetto. È dunque evidente che qualsiasi interpretazione dell'ordinamento interno che lasciasse alla p.a. la scelta se dare o non dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali sarebbe, per ciò solo, contrastante con l'art. 6 CEDU nonché, conseguentemente, con l'art. 6 Trattato UE, che ha elevato i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU (tra cui appunto il diritto a un equo processo di cui alla predetta disposizione) a principi generali dell'ordinamento comunitario.

Da ciò deriva l'obbligo, per gli Stati contraenti, di assicurare che ciascun diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione, mettendo in atto un sistema idoneo a garantire l'esecuzione delle decisioni giudiziarie definitive. Pertanto, gli Stati possono essere considerati responsabili per la mancata esecuzione di una sentenza, allorquando le autorità pubbliche implicate nelle procedure di esecuzione non diano prova della diligenza richiesta o impediscano l'esecuzione stessa.

5. La responsabilità della pubblica amministrazione

Il secondo profilo affrontato nella pronuncia in commento attiene alla valutazione se i fatti, così come accertati dalla Corte d'appello, rendessero incolpevole (e quindi non risarcibile) il danno causato dalla p.a. alle società ricorrenti⁸.

La Corte d'appello di Firenze, pur avendo accertato *in facto* che gli ordini di sgombero degli immobili abusivamente occupati non vennero eseguiti dalla p.a., aveva tuttavia escluso l'illiceità della condotta della p.a. e la sussistenza di una responsabilità aquiliana e, di conseguenza, il diritto delle ricorrenti al risarcimento, reputando che

Grecia.

⁷ Cass., Sez. un., 26 maggio 1998, n. 5233.

⁸ Si veda M. BELLIN, *La responsabilità per mancata esecuzione dello sgombero*, in *Immobili e proprietà*, 2019, 3, 183.

tale strategia “attendista” costituì una scelta discrezionale e non incolpevole, giustificata dalla esigenza di evitare turbative dell’ordine pubblico.

Contestata la logicità stessa del ragionamento del Ministero, secondo cui uno sgombero forzoso avrebbe innescato problematiche di ordine pubblico, ed evidenziatane la paradossalità, in quanto proprio l’occupazione abusiva di una massa di persone costituisce un problema di ordine pubblico, osserva la Corte che l’omessa attuazione, da parte degli organi di polizia o delle altre amministrazioni a ciò preposte, dei provvedimenti dell’autorità giudiziaria costituisce un fatto illecito in sede civile, e può costituire un delitto in sede penale.

Rilevato che l’unica discrezionalità di cui la p.a. gode, quando sia chiamata a dare attuazione a un provvedimento giudiziario, è verificare se quel provvedimento esista davvero – e non sindacarne la natura, il contenuto o lo scopo – la Cassazione sottolinea la chiara illiceità della condotta tenuta dall’amministrazione nel caso di specie. È pertanto colposa la condotta dell’amministrazione dell’interno che, a fronte dell’ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato, trascuri per sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica e, quindi, risarcibile il danno causato ai proprietari degli immobili.

Il ragionamento è presto fatto: l’apprestamento della forza pubblica da parte della p.a. è doveroso, per cui se ardisce sindacarne l’opportunità la p.a. pone in essere una condotta illecita.

L’illiceità del comportamento deve essere esclusa se il rifiuto di assistenza dipenda da accertata indisponibilità di Forza, in quanto essa determina l’impossibilità della prestazione; tuttavia, va in contrario rilevato che una situazione di crisi permanente indotta dall’omesso apprestamento dei mezzi necessari all’espletamento di una pubblica funzione, lungi dal potere essere riguardata come fattore esimente da responsabilità per il danno derivatone al privato, può invece costituirne lo stesso presupposto.

La Suprema Corte ha, poi, impreziosito la propria prosa con un richiamo alle pragmatiche considerazioni del filosofo francese Pascal: “non rendendo forte la Giustizia, si finirebbe per rendere giusta la Forza”.

Evidenzia che il primo criterio cui deve ispirarsi la p.a. è la legalità, e non v’è legalità quando si tolleri l’altrui sopruso, dal momento che chi accetta l’illegalità la avalla.

6. Gli approdi della Corte EDU

Le affermazioni della Suprema Corte trovano corrispondenza in un recente arresto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁹ che ha ravvisato la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU (*“Diritto a un equo processo”*) e dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (*“Protezione della proprietà”*) in un'analoga fattispecie di mancata esecuzione da parte delle competenti autorità statali di una decisione dell'autorità giudiziaria che aveva ordinato lo sgombero di locali di proprietà privata occupati abusivamente.

La Corte EDU ha in varie pronunce chiarito che il diritto ad un processo equo comprende anche il diritto a che la tutela fornita dal processo sia effettiva e, quindi, il diritto all'esecuzione delle decisioni. Pertanto, l'inerzia totale o prolungata nell'esecuzione viola l'art. 6 CEDU, senza che possano assumere rilievo giustificativo del ritardo motivi di ordine sociale o timori legati a rischi per l'ordine pubblico. La Corte di Strasburgo ha inoltre ravvisato la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU¹⁰, rilevando che il diritto al rispetto della proprietà rende nella specie esigibili misure positive di tutela da parte dello Stato che siano necessarie per garantire il godimento effettivo del bene.

7. Conclusioni

Gli immobili abusivamente occupati da terzi, appena l'autorità giudiziaria ordina lo sgombero, devono essere celermente liberati dalle forze dell'ordine. Il Ministero dell'interno non può compiere scelte «attendiste» perché in tal modo garantirebbe «non l'ordine, ma il disordine pubblico» mentre «dove è più intollerabile il sopruso, là più forte deve essere la reazione dello stato di diritto». E qualora compia impropriamente queste scelte attendiste, l'amministrazione dovrà risarcire i proprietari.

⁹ Corte EDU 13 dicembre 2018, n. 67944/13.

¹⁰ A tenore del quale: “Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.

Occupazioni abusive di immobili e responsabilità dello Stato tra Corte europea dei diritti dell'uomo, Cassazione e Decreto sicurezza urbana

DI GIUSEPPINA MARI

(Professore associato di Diritto amministrativo – Università degli Studi di Napoli Federico II)

Abstract (En):

Recent judgments of the European Court of Human Rights and of the Italian Supreme Civil Court underline the urgent need for a solution to a problem affecting large urban centres, the occupation, without any legal title, of buildings. The tools against unlawfully occupations are regulated by decree law no. 14/2017, converted into law no. 48/2017, recently modified. The Europea Court and the Italian Court acknowledged that social considerations and fears of public-order disturbances could justify difficulties with enforcement and a delay in evacuating the premises. Nevertheless, they saw no justification for the Italian authorities' complete and prolonged failure to take action, reiterating that a lack of resources could not in itself constitute an acceptable reason for failing to enforce a judicial decision.

Abstract (It):

Recenti sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Cassazione italiana evidenziano l'urgenza di fornire soluzioni a una delle principali problematiche che affliggono i grandi centri urbani italiani, rappresentata dall'occupazione abusiva di immobili. Le occupazioni abusive hanno costituito anche oggetto della disciplina dettata dal d.l n. 14/2017, convertito, con modificazioni, nella l. n. 48/2017, e recentemente modificato dal legislatore. Le novità giurisprudenziali e legislative rendono opportuna un'analisi delle conseguenze che il ritardo negli sgomberi determina sotto il profilo sia della responsabilità dello Stato per illecita compromissione dei diritti fondamentali di proprietà e di iniziativa economica, sia della idoneità della disciplina vigente.

Sommario: 1. Premessa – 2. Occupazioni abusive di immobili e Corte di Strasburgo – 3. Occupazioni abusive di immobili e giurisprudenza nazionale – 4. La disciplina recata dal Decreto sicurezza urbana e considerazioni conclusive.

1. Premessa

Alcune recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e di giudici nazionali ripropongono, con nuovi argomenti, l’urgenza di fornire soluzioni ad una delle principali problematiche che affliggono i grandi centri urbani italiani, rappresentata dall’occupazione abusiva di immobili. Si tratta di una problematica connessa alla difficoltà di porre in essere politiche territoriali, urbanistiche e sociali, finalizzate alla riqualificazione delle aree periferiche e alla riduzione dei fattori di marginalità sociale.

Le occupazioni arbitrarie hanno costituito anche oggetto – sotto il profilo della prevenzione e della repressione ove in atto – della disciplina dettata dal d.l. n. 14/2017, convertito, con modificazioni, nella l. n. 48/2017, e recentemente modificato dal legislatore.

Le novità giurisprudenziali e legislative rendono opportuna un’analisi sia delle conseguenze che il ritardo negli sgomberi determina sotto il profilo della responsabilità dello Stato per illecita compromissione dei diritti fondamentali di proprietà e di iniziativa economica, sia della idoneità della disciplina recentemente introdotta dal legislatore a farvi fronte.

2. Occupazioni abusive di immobili e Corte di Strasburgo

Con una recente sentenza (decisione 13 dicembre 2018, n. 67944/13) la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha ravvisato la violazione dell’art. 6 § 1 CEDU (“*Diritto a un equo processo*”)¹ e dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU (“*Protezione della proprietà*”)² in una fattispecie di

¹ L’art. 6 CEDU recita, per la parte rilevante ai nostri fini, che: “*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ... ed entro un termine ragionevole da un tribunale ... il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile*”.

² L’art. 1 Prot. n. 1 CEDU sancisce che: “*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.*

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l’uso dei beni in modo conforme all’interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.

mancata esecuzione da parte delle competenti autorità statali di una decisione dell'autorità giudiziaria che aveva ordinato lo sgombero di locali di proprietà privata occupati abusivamente.

Nel dettaglio, la società proprietaria di un immobile situato a Roma ed occupato con la forza nel 2012 da un centinaio di persone, aveva ottenuto nel 2013, a seguito di ripetute denunce, l'emissione, da parte del giudice per le indagini preliminari, di un decreto di sequestro preventivo, stante l'ipotizzabilità del reato di occupazione abusiva di immobile di cui all'art. 633 c.p. e la sussistenza di un rischio di degrado dell'edificio e di un pregiudizio rilevante per la parte lesa. Nel 2014 la Digos (Divisioni Investigazioni Generali e Operazioni speciali) aveva presentato al Procuratore della Repubblica una relazione sulla situazione dell'immobile, rappresentando i numerosi episodi di occupazioni abusive di immobili verificatesi a Roma, organizzate da vari movimenti di difesa del diritto alla casa, e la conseguente necessità di pianificare gli sgomberi al fine di preservare l'ordine pubblico e garantire l'assistenza necessaria alle persone coinvolte. Nella medesima relazione era altresì illustrata la situazione economica di Roma Capitale, tale da non consentire di fare fronte ai necessari interventi di assistenza alloggiativa ai soggetti occupanti lo stabile aventi diritto.

A fronte della persistente inerzia delle autorità competenti nel dare attuazione al provvedimento cautelare di sequestro, la società proprietaria tentava di intraprendere la strada sia della tutela giurisdizionale civile (a tale scopo chiedendo, con esito però negativo, alla Procura della Repubblica di Roma di essere autorizzata ad accedere ai dati dei soggetti coinvolti nell'occupazione, necessari per la corretta instaurazione del contraddittorio), sia della tutela giurisdizionale amministrativa (tramite un ricorso al T.A.R. Lazio diretto ad accertare l'inerzia dell'amministrazione con conseguente condanna ad eseguire la decisione del 2013). In risposta la Prefettura di Roma si limitava ad evidenziare, nel giugno del 2015, la necessità di ottenere la previa garanzia da parte di Roma Capitale di soluzioni alternative di alloggio.

Invocando il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e al rispetto del proprio diritto di proprietà, la società proponeva quindi ricorso alla Corte di Strasburgo.

La prima questione che la Corte Europea ha affrontato attiene alla ricevibilità del ricorso, sotto il profilo dell'esaurimento delle vie di

ricorso messe a disposizione dal diritto interno³. Dopo aver premesso: che “*l’obbligo di esaurire le vie di ricorso interne, previsto dall’articolo 35 § 1 della Convenzione, riguarda le vie di ricorso che siano accessibili al ricorrente e che possono porre rimedio alla situazione lamentata da quest’ultimo*”; che questi ricorsi devono essere anche effettivi, vale a dire “*esistere con un sufficiente grado di certezza, in pratica come in teoria*”⁴; che, qualora sia stato utilizzato un rimedio giuridico “*apparentemente effettivo e sufficiente*”, non può il ricorrente essere accusato di non aver cercato di utilizzarne altri che erano disponibili, “*ma che non presentavano maggiori possibilità di successo*”⁵; la Corte ha respinto l’eccezione di irricevibilità evidenziando come, a seguito delle numerose denunce presentate dalla ricorrente (sfociate nell’emissione del provvedimento cautelare di sequestro) e stante l’impossibilità di agire efficacemente in sede giurisdizionale civile per il rifiuto dell’amministrazione di divulgare i dati identificativi degli occupanti, “*l’obbligo di agire (gravasse) sulle autorità e non sulla ricorrente*”.

Nel merito, in relazione alla violazione del citato art. 6 CEDU⁶, la giurisprudenza della Corte EDU ha ripetutamente chiarito⁷ come il “*diritto a un equo processo*” comprenda, oltre al diritto di azione – inteso come possibilità di avere accesso a un giudice per la decisione di una controversia – e oltre al diritto a un processo che sia equo nella sua dinamica interna relativa alla parità delle parti e al rispetto del

³ Come noto, l’art. 35 § 1 CEDU (“*Condizioni di ricevibilità*”) dispone che “*La Corte non può essere adita se non dopo l’esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva*”.

⁴ V. § 36 della sentenza. Il principio è ripreso da Corte EDU, *Sakık e altri c. Turchia*, 26 novembre 1997, § 53; Id., *Vernillo c. Francia*, 20 febbraio 1991, § 27; Id., *Johnston e altri c. Irlanda*, 18 dicembre 1986, § 45; Id., *Veysel ahin c. Turchia*, n. 4631/05, § 21, 27 settembre 2011.

⁵ La Corte EDU richiama a tale riguardo (nel § 31) il precedente Corte EDU, *Aquilina c. Malta*, n. 25642/94, 29 aprile 1999.

⁶ Sull’art. 6 CEDU: M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, 155 ss.; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell’uomo: contributo alla determinazione dell’ambito di applicazione dell’art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea di diritti dell’uomo. L’«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012. Sia consentito anche rinviare a G. MARI, *Giudice amministrativo ed effettività della tutela: l’evoluzione del rapporto tra cognizione e ottemperanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 37 ss.

⁷ Tali principi sono richiamati nella sentenza in commento al par. 46.

contraddittorio⁸, il diritto all'effettività delle forme di tutela conseguibili e quindi all'esecuzione delle "decisioni di giustizia", considerato parte integrante (non eliminabile e non indebitamente ritardabile⁹) del processo¹⁰ senza la quale il diritto sarebbe "illusorio"¹¹.

Se, dunque, spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di un "arsenale giuridico adeguato e sufficiente per assicurare il rispetto degli obblighi positivi posti a suo carico", nel caso di specie ha integrato una violazione dell'art. 6 CEDU la mancata esecuzione protratta per anni del decreto di sequestro: le motivazioni di ordine sociale e i timori relativi al rischio di problemi di ordine pubblico, se possono giustificare delle difficoltà di esecuzione e un ritardo nello sgombero dei locali, non possono quindi giustificare – a giudizio della Corte europea - l'inerzia totale e prolungata delle autorità nazionali.

Quanto all'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, è utile premettere che esso sancisce il diritto al pacifico godimento della proprietà e la garanzia che l'eventuale privazione del possesso debba avvenire nel rispetto delle regole normativamente fissate, quali principi sulla cui base interpretare lo stesso potere riconosciuto agli Stati contraenti di controllare l'uso della proprietà per la soddisfazione dell'interesse generale¹².

Nel caso di specie, il rifiuto delle autorità di procedere allo sgombero dell'immobile non trova fondamento e legittimazione in una legge che, esprimendo una scelta di politica sociale ed economica, regolamenti

⁸ In argomento M. ALLENA, *Art. 6 CEDU*, cit., 16 ss.

⁹ Corte EDU, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi v. Italia*. Cfr., in particolare Corte EDU, 15 giugno 2004, *Luntre e a. c. Moldavia*, dove viene chiarito che interpretare l'art. 6 come concernente esclusivamente l'accesso ad un tribunale e la condotta delle azioni giudiziarie porterebbe a situazioni incompatibili con il principio di legalità che gli Stati contraenti si sono impegnati a rispettare al momento della ratifica della Convenzione (par. 32). Nella sentenza CEDU in commento, al par. 47, si legge, quindi, che "se si può ammettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ancora ritardare in maniera eccessiva l'esecuzione, e ancor meno di rimettere in discussione il merito di tale decisione (*Immobiliare Saffi c. Italia* [G.C], n. 22774/93, §§ 63 e 66, CEDU 1999 V). Una sospensione dell'esecuzione di una decisione giudiziaria per il tempo strettamente necessario per trovare una soluzione soddisfacente ai problemi di ordine pubblico si può giustificare in circostanze eccezionali (*ibidem*, § 69)".

¹⁰ Corte EDU, 19 marzo 1997, *Hornsby v. Grecia*; Id., 18 novembre 2004, *Zazanis v. Grecia*.

¹¹ Corte EDU, 18 novembre 2004, *Zazanis v. Grecia*.

¹² Cfr. Corte EDU, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986; Id., *I Monasteri Santi c. Grecia*, 9 dicembre 1994; nonché le note sentenze in tema di accessione invertita e occupazione usurpativa Corte EDU, 30 maggio 2000 in causa 24638/94, *Carbonara e Ventura c./Italia*, e Id., 30 maggio 2000 in causa 31524/96, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c./Italia*.

l'uso dei beni ai sensi dell'art. 1 Prot. n. 1 citato, ma va esaminato alla luce del primo capoverso del primo comma dell'art. 1.

Tale capoverso, nel sancire il diritto al rispetto della proprietà, va interpretato nel senso che “*l'esercizio reale ed effettivo*” del diritto “*non può dipendere unicamente dal dovere dello Stato di astenersi da qualsiasi ingerenza, e può esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni*”¹³ (par. 56 della sentenza).

Tali considerazioni hanno indotto la Corte europea a riscontrare la violazione anche dell'art. 1 Prot. n. 1 e, conseguentemente, a condannare lo Stato italiano ad una equa riparazione.

3. Occupazioni abusive di immobili e giurisprudenza nazionale

La condanna pronunciata dalla Corte europea trova significativi riscontri anche nella più recente giurisprudenza nazionale.

Più o meno coeva alla ricordata pronuncia europea è infatti la sentenza - Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198 – con cui la Corte di Cassazione ha cassato una sentenza della Corte di appello di Firenze¹⁴ che non aveva ravvisato una condotta colposa della p.A. nella “*scelta attendista*” per l'esecuzione dello sgombero di un immobile sottoposto a sequestro preventivo giustificata dall'esigenza di evitare disordini e tutelare l'ordine pubblico.

La Suprema Corte, con considerazioni assimilabili a quelle svolte dal Giudice europeo, ha ravvisato nella specie una condotta illecita con conseguente responsabilità statale *ex art.* 2043 c.c. e condanna al risarcimento del danno patito dalla società proprietaria.

Il principio di diritto affermato è il seguente: “*la discrezionalità della p.A. non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione a un provvedimento dell'autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 41 Cost. e dall'art. 6 CEDU e dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU*”. Pertanto, va qualificata come “*colposa la condotta dell'Amministrazione dell'Interno che, a fronte dell'ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato vi aut clam, trascuri per*

¹³ V. § 56 della sentenza. La Corte richiama il precedente Corte EDU, 30 novembre 2004, *Öneriyildiz c. Turchia*.

¹⁴ Corte App. Firenze, 24 ottobre 2016, n. 1372.

sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica”.

Così decidendo, la Cassazione ha avallato l'indirizzo giurisprudenziale recentemente seguito da alcuni giudici di merito chiamati a pronunciarsi su fattispecie di mancata esecuzione di sequestri preventivi del g.i.p.¹⁵. Il fatto illecito contestato nelle analoghe fattispecie è di natura omissiva, gravando sull'Amministrazione statale l'obbligo non solo di impedire *ex ante* l'altrui illecito (l'occupazione), ma anche quello di adottare, entro un lasso di tempo ragionevole, le misure necessarie per porre fine all'illecito – di natura permanente – nel caso esso si verifichi.

Nel dettaglio, la Corte di Cassazione, richiamando un risalente precedente¹⁶, ha ricordato che l'autorità amministrativa, richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione di una pronuncia giurisdizionale di condanna o del comando contenuto in un titolo esecutivo, “*non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, bensì a prestare i mezzi per l'attuazione in concreto della sanzione, ossia a prestare un servizio che consente di realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione, che è dato dalla realizzazione contro l'inadempiente*”.

Da ciò è stato tratto il corollario che l'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con un rigore particolare, potendo essere riconosciuto all'autorità di polizia esclusivamente un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza¹⁷.

La Suprema Corte ha quindi evidenziato come le enunciate conclusioni siano le uniche compatibili con la riserva della funzione giurisdizionale, di cui all'art. 102, comma 1, Cost. (implicante l'insindacabilità nell'*an* del comando giurisdizionale), e col principio di buona amministrazione di cui all'art. 97, comma 1, Cost. e come esse trovino conferma nella giurisprudenza sovranazionale per la quale l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce – come ricordato in precedenza – un corollario ineludibile del diritto di accesso ad un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU.

¹⁵ Trib. civ. Roma, 14 novembre 2017, n. 21347; Id., 4 luglio 2018, n. 13719.

¹⁶ Cass., Sez. II, 1 agosto 1962, n. 2299; in termini, successivamente, Cass., Sez. III, 26 febbraio 2004, n. 3873 in un caso di mancata concessione della forza pubblica per l'esecuzione di uno sfratto ordinato dal giudice civile.

¹⁷ Cass., Sez. un., 26 maggio 1998 n. 5233, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1140. La natura “strumentale e ausiliaria” dell'assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali è stata affermata anche da Corte cost., 24 luglio 1998 n. 321, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1998, 1295.

Negare l'assistenza della forza pubblica per la realizzazione coattiva di un diritto giudizialmente riconosciuto – si legge nella sentenza – *“integra, nello stato di diritto, una situazione addirittura paradossale, essendo inconcepibile che l'ordinamento per un verso contempra, imponendo al privato di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse secundum ius¹⁸, gli strumenti necessari alla tutela della sua posizione giuridica soggettiva (il processo, gli organi preposti a consentirne lo svolgimento, l'efficacia esecutiva del titolo che ne costituisce l'esito) e, per altro verso, non faccia in modo che l'interesse del singolo sia coattivamente soddisfatto in sede esecutiva con la forza che solo lo Stato è autorizzato a dispiegare; ovviamente predisponendo mezzi adeguati alla bisogna”*. In conclusione: *“(a) l'apprestamento della forza pubblica da parte della p.a. è “doveroso”; (b) se ardisce sindacarne l'opportunità, la p.a. tiene una condotta illecita; (c) il primo criterio cui deve ispirarsi la p.a. è la legalità, e legalità non v'è quando si tolleri l'altrui sopruso, dal momento che chi accetta l'illegalità, la avalla; (d) la mancanza di mezzi aggrava, invece che scusare, la p.a. che non garantisca l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali?”*.

Vengono poi dalla Cassazione considerate irrilevanti, al fine di escludere la responsabilità statale, le – pur considerevoli – ragioni sottese al ritardo: *“la politica di welfare per garantire il diritto ad una casa non può compiersi a spese dei privati cittadini, i quali già sostengono un non lieve carico tributario - in specie, sugli immobili per alimentare, attraverso la fiscalità generale, la spesa per lo stato sociale. Se l'amministrazione intenda dare alloggio a chi non l'abbia, la via legale è l'edificazione di alloggi o l'espropriazione di private dimore secondo la legge e pagando il giusto indennizzo...”*. La mancata esecuzione del sequestro preventivo, del resto, non può essere giustificata neanche invocando la funzione sociale o i fini sociali che gli artt. 41 e 42 Cost. menzionano come idonei a conformare, rispettivamente, la libertà di iniziativa economica privata e il diritto di proprietà: si tratta, infatti, di limiti che esprimono finalità sociali perseguibili con norme primarie di natura generale¹⁹; in assenza di queste, non possono integrare circostanze scriminanti condotte illecite civilmente o penalmente rilevanti (come anche rilevato, in riferimento all'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, dalla Corte di Strasburgo).

¹⁸ La regola, notoriamente, è che il privato debba ricorrere a forme giurisdizionali di tutela, potendo altrimenti anche configurarsi il reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni (artt. 392-393 c.p.). Cfr., *ex multis*, Cass. pen., Sez. VI, 14 novembre 2017, n. 3348. *“L'intermediazione dell'autorità giudiziaria, a fronte delle modalità, incidenti negativamente sulla libertà altrui, che si rendono necessarie per la liberazione forzata dell'immobile, costituisce un ineludibile strumento di garanzia di tali libertà”*: Trib. Roma, Sez. II, 14 novembre 2017, n. 21347.

¹⁹ Come rilevato da Trib. civ. Roma, Sez. II, 4 luglio 2018, n. 13719.

Relativamente alla individuazione del soggetto responsabile, è utile richiamare le argomentazioni svolte dal Tribunale civile di Roma, nella sentenza 4 luglio 2018 n. 13719 (concernente l'ex stabilimento Fiorucci). La vicenda ha ad oggetto un compendio immobiliare acquistato da una società nell'ambito di un programma di riqualificazione delle periferie cittadine, ma occupato arbitrariamente nel 2009, con conseguente impossibilità di dare effettivo avvio al progetto imprenditoriale di recupero e valorizzazione (il cui *iter* amministrativo era invece completato). Il Tribunale civile, adito per la tutela risarcitoria del diritto di proprietà e di iniziativa economica privata, ha preliminarmente escluso la legittimazione passiva di Roma capitale e della Regione Lazio sul rilievo che, ferme restando le specifiche attribuzioni degli enti territoriali in tema di edilizia residenziale pubblica e di contrasto alle emergenze abitative e del disagio sociale, la controversia verte specificatamente sulla carente attività di prevenzione e di repressione delle occupazioni abusive (a prescindere dalla qualità delle politiche abitative ed assistenziali, i cui risultati non si pongono in diretto rapporto causale con l'illecito lamentato)²⁰.

La legittimazione passiva è stata dunque ravvisata in capo allo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, e del Ministro dell'Interno: quanto al primo, in ragione della mancata garanzia di *effettività* dei rimedi previsti a tutela di situazioni giuridiche soggettive tutelate anche dall'ordinamento europeo (il che richiama il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 6 CEDU come interpretato dalla Corte europea); quanto al secondo, in ragione delle attribuite funzioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (artt. 14 d.lgs. n. 300/1999²¹ e 1, commi 1 e 2, l. n. 121/1981²²), da

²⁰ A pag. 6 della citata sentenza del Trib. civ. Roma n. 13719 del 2018 si legge che “*Il complessivo agire politico amministrativo degli Enti locali certamente esercita una qualche influenza sul generale svolgersi degli eventi in esame ma il tutto non nel diretto rapporto di causa-effetto che risulta l'unico giuridicamente rilevante*”.

²¹ L'art. 14 d.lgs. n. 300/1999 (“*Riforma dell'organizzazione del Governo*”) reca le attribuzioni del Ministero dell'Interno, comprendendovi, in particolare, “*le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: ... b) tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia ...*”.

²² La l. n. 121/1981 (“*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*”) all'art. 1 (“*Attribuzioni del Ministro dell'Interno*”) dispone che “*1. Il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia. 2. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti per la tutela*

intendere – sulla base dell’art. 159, comma 2, d.lgs. 112/1998 –, rispettivamente, come “*il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*”, e come “*sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*”.

A fronte della condotta illecita di occupazione abusiva di un immobile privato altrui, l’ordinamento giuridico mette infatti a disposizione del soggetto leso strumenti di natura giurisdizionale, di carattere sia civile che penale (in ragione della particolare offensività della condotta, la fattispecie è prevista anche quale illecito penale dall’art. 633 c.p. e, nel caso in cui autori siano più di dieci, il reato è perseguibile d’ufficio per il particolare allarme sociale che determina).

La possibilità per la parte proprietaria di adire il giudice civile per la tutela del diritto di proprietà (con azione di rivendicazione *ex art.* 948 c.c. o azione di reintegra nel possesso *ex art.* 1168 c.c.) è peraltro più teorica che pratica, stante l’obiettivo difficoltà di individuare, in caso di azioni di massa, tutti gli autori delle condotte illecite nei confronti dei quali integrare il contraddittorio. Ciò spiega perché la tutela cautelare penale si rilevi nella pratica più efficace e tempestiva rispetto al procedimento civile volto all’ottenimento di un titolo giudiziario esecutivo.

Peraltro, il Tribunale civile di Roma ha chiarito che, anche ammessa la possibilità di instaurare un contraddittorio con gli occupanti in sede civile ed ottenere in tale sede una sentenza o un’ordinanza di rilascio o di reintegra nel possesso, resta comunque il problema della relativa esecuzione coattiva: l’ordine di sgombero, in caso di mancata spontanea ottemperanza, richiede in ogni caso - sia esso contenuto in un provvedimento giurisdizionale civile o penale o amministrativo - un adeguato impiego della Forza pubblica.

Come noto, l’esercizio della forza pubblica è sottoposto alle direttive dell’autorità giudiziaria, in base a quanto previsto anche dall’art. 109 Cost.²³. Disposto il sequestro preventivo (ai sensi dell’art. 321 c.p.p.), le Forze di polizia – amministrativamente riconducibili al Ministero dell’Interno per le ragioni poc’anzi illustrate - sono dunque vincolate ad intervenire anche nell’interesse del singolo proprietario dell’immobile, in capo al quale è riconoscibile una pretesa giuridicamente tutelata a non essere ulteriormente pregiudicato dalla commissione del rea-

dell’ordine e della sicurezza pubblica”).

²³ L’art. 109 Cost. recita: “L’autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria”.

to a seguito della valutazione positiva operata dall'autorità giudiziaria dell'opportunità di sottoporre a sequestro l'immobile per evitare che la libera disponibilità di esso da parte dei rei aggravati o protragga le conseguenze dannose o pericolose del reato.

4. La disciplina recata dal Decreto sicurezza urbana e considerazioni conclusive

L'entità del fenomeno delle occupazioni arbitrarie di immobili è alla base nel 2017 della disciplina, recata dal c.d. *Decreto sicurezza urbana*, sui compiti e sulle modalità di utilizzo della forza pubblica nell'ambito degli interventi di sgombero degli immobili. A dimostrazione della complessità delle problematiche giuridiche connesse (ivi inclusa quella della responsabilità aquiliana statale per i ritardi negli sgomberi) e della difficile soluzione del fenomeno (che si intreccia con problematiche sociali di disagio abitativo), il legislatore è intervenuto a distanza di un anno sul testo, modificando in parte il tenore.

Il d.l. n. 14/2017 (conv. in l. n. 48/2017 e recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*”), all'art. 11²⁴ (“*Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili*”) disponeva nel testo originario che il prefetto, “*nella determinazione delle modalità esecutive di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti occupazioni arbitrarie di immobili*”, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 13 n. 121/1981 (quale autorità provinciale di pubblica sicurezza), “*impartisce, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili*”. Con tali disposizioni era definito l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione dei necessari interventi, “*secondo criteri di priorità che tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che possono essere assicurati agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali*”.

²⁴ Su cui v. P. SCALETTARIS, *Prime osservazioni sulle disposizioni dell'art. 11 del d.l. n. 14 del 2017 in tema di esecuzione dello sgombero degli immobili occupati “arbitrariamente”*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, III, 86 ss. Si v., inoltre, le circolari Ministro dell'interno, direttiva 18 luglio 2017 e circolare 1° settembre 2018 prot. n. 11001.

Era altresì previsto che l'eventuale annullamento giurisdizionale di tali disposizioni prefettizie – evidentemente su iniziativa dei soggetti proprietari di immobili postergati o trascurati negli indirizzi prefettizi - potesse dare luogo esclusivamente – salvi i casi di dolo e colpa grave - al “risarcimento in forma specifica” (da leggere come esecuzione del provvedimento giudiziario che ordina il rilascio in quanto “consistente nell’obbligo per l’amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell’immobile”, con esclusione, quindi, di un risarcimento per equivalente).

Le critiche muovibili alle disposizioni erano varie: i poteri prefettizi di ingerirsi nelle modalità esecutive di un provvedimento giudiziario dotato di efficacia esecutiva erano connotati da un’amplissima discrezionalità, nella ponderazione di interessi eterogenei e non convergenti, non limitata alle concrete modalità operative e senza la previsione di un termine massimo di differimento (pur avendo chiarito la giurisprudenza che tale discrezionalità non avrebbe potuto spingersi fino a legittimare la totale inerzia degli uffici delegati per l’esecuzione²⁵); l’esclusione del risarcimento del danno per equivalente integrava una limitazione *ex lege* della responsabilità dell’amministrazione difficilmente compatibile con gli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost.²⁶; la previsione, tra gli elementi di cui tenere conto, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili (e perché non dei titolari di altri diritti reali o personali?) affidava a un organo diverso dal giudice una nuova valutazione di tali diritti, che si sovrapponeva a quella compiuta dal giudice e alla base del provvedimento giudiziale²⁷.

Le numerose critiche (in ordine al rispetto del principio della se-

²⁵ Come evidenziato dal Tribunale civile di Roma nel citato caso dell'ex stabilimento Fiorucci, nonché in precedenza nella citata sentenza Trib. civ. Roma, Sez. II, 14 novembre 2017, n. 21347, che ha escluso che per effetto dell’entrata in vigore della nuova disciplina la condotta illecita omissiva da parte delle forze dell’ordine potesse dirsi cessata.

²⁶ G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, in www.lacostituzione.info; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI E B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. Decreto Minniti*, in www.penalecontemporaneo.it, 2017, 4, 242.

²⁷ P. SCALETTARIS, *Prime osservazioni*, cit., 90. Cfr. E. CACACE, *Appunti sulla (in)costituzionalità del potere dei Prefetti in materia di rilascio dei beni immobili illecitamente occupati*, in www.magistraturaindipendente.it/appunti-sulla-incostituzionalita-del-potere-dei-prefetti-in-materia-di-rilascio-dei-beni-i.htm, 27/9/2017, 4, il quale rileva che “Da un esame complessivo della disposizione sembra ... che dietro il neutrale manto di un potere attribuito per attuare provvedimenti di un diverso potere dello Stato, e quindi in un’apparente ottica di leale collaborazione fra i medesimi, si celi una prerogativa che condiziona non poco l’effettività della decisione giurisdizionale”.

parazione dei poteri dello Stato, alla tutela del diritto di proprietà – soggetto ad un'espropriazione larvata in presenza di un possibile differimento *sine die* in violazione dell'art. 42, commi 2 e 3, Cost. -, alla prevista limitazione della tutela giurisdizionale) hanno condotto, a solo un anno di distanza, a riscrivere in modo significativo il testo del citato art. 11 relativamente alle competenze prefettizie.

Il testo vigente, come riscritto dall'art. 31-ter, comma 1, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (conv. in l. 1 dicembre 2018, n. 132), disciplina l'*iter* procedimentale che deve essere seguito dal Prefetto quando venga richiesto l'intervento della forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza: se la regola è che lo sgombero venga eseguito rapidamente²⁸, l'eccezione ad essa viene circoscritta alle ipotesi in cui la complessità dell'intervento sia "*determinata dalla presenza di soggetti in situazione di fragilità che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa*", con la precisazione che in tali casi venga istituita una cabina di regia – con il coinvolgimento, e la conseguente responsabilizzazione, delle altre istituzioni interessate²⁹ – i cui compiti sono circoscritti nel tempo e nei contenuti.

All'esito dei lavori della cabina di regia, che devono concludersi entro novanta giorni, il Prefetto informa l'autorità giudiziaria, indicando la data di esecuzione del provvedimento di rilascio oppure le ragioni che rendono necessario un differimento. In caso di differimento – la cui durata non può comunque in ogni caso essere superiore ad un anno³⁰ -, l'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione adotta il provvedimento di differimento dell'esecuzione. A tutela del diritto di proprietà o di altri diritti reali o personali di godimento sull'immobile, è previsto che, ferma restando la responsabilità anche sotto il profilo risarcitorio degli autori dell'occupazio-

²⁸ A tale fine, il riscritto comma 3 dell'art. 11 dispone che il prefetto, avvertito che dall'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, "*convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai fini dell'emanazione delle direttive concernenti il concorso delle diverse componenti della Forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento, estendendo la partecipazione ai rappresentanti della regione. Il prefetto comunica tempestivamente all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio l'intervenuta esecuzione dello stesso*".

²⁹ Della cabina di regia fanno parte oltre a rappresentanti della prefettura, anche rappresentanti della regione e degli enti locali interessati, nonché degli enti competenti in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 11, comma 3.1).

³⁰ Art. 11, comma 3.3.

zione abusiva, al proprietario o al titolare dei diritti menzionati sia liquidata dal prefetto un'indennità - a decorrere dalla scadenza del termine di novanta giorni poc'anzi indicato assegnato alla Cabina di regia - onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi che tengono conto dello stato dell'immobile, della sua destinazione, della durata dell'occupazione, dell'eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione³¹.

Viene dunque accelerato l'*iter* istruttorio preordinato all'esecuzione dell'ordine di sgombero e delimitata la discrezionalità del Prefetto nella misura in cui le ragioni di un eventuale differimento devono essere approfondite nella cabina di regia e documentate, consentendo all'Autorità giudiziaria di acquisire un quadro chiaro e completo della situazione per le determinazioni di competenza. Ulteriori novità sono la previsione di un indennizzo (a fronte della previgente limitazione della tutela al "*risarcimento in forma specifica*") e il termine massimo certo di differimento dell'esecuzione.

Se tale è la regolamentazione ordinaria della procedura di rilascio degli immobili occupati, il riscritto art. 11 disciplina peraltro una speciale procedura per le ipotesi in cui al Prefetto sia richiesto l'ausilio della Forza pubblica per l'esecuzione di una "*pluralità*" di ordinanze di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica (comma 3.5): in tale caso è prevista la predisposizione di un "*programma degli interventi*" – da parte del Prefetto e del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica - con fissazione di un ordine di priorità che tenga conto (analogamente alla previgente disciplina) della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali.

Il programma degli interventi è comunicato all'autorità giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio e ai soggetti proprietari e in tale caso il predetto termine di novanta giorni inizia a decorrere, "*per ciascun intervento*", dalla data individuata in base al programma degli interventi.

Viene inoltre previsto che l'eventuale annullamento del predetto provvedimento può dare luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al "*risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per*

³¹ Art. 11, comma 3.2.

L'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile?

L'iter disegnato per le ipotesi – la cui frequenza attualmente è notoria – in cui debba essere data esecuzione ad una “pluralità” di ordinanze di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, ripropone, ad un'attenta lettura, molte delle criticità riscontrate nel testo originario dell'art. 11: il programma degli interventi costituisce esito di valutazioni ampiamente discrezionali; non è previsto alcun termine per la convocazione del Comitato provinciale da parte del Prefetto e per la predisposizione del programma degli interventi; il termine di novanta giorni comincia a decorrere per ciascun intervento solo dalla data individuata nel programma degli interventi.

Non viene fornita, quindi, alcuna certezza temporale in ordine al momento in cui sarà garantita effettività ai provvedimenti di rilascio, lasciando persistere dubbi sulla compatibilità della disciplina con i principi nazionali e sovranazionali di tutela del diritto di proprietà e di effettività della tutela giurisdizionale, la cui rilevanza nei casi di specie è stata autorevolmente chiarita dalle sentenze della Corte Europea e della Corte di Cassazione di cui si è riferito.

Allegati

*CEDU , 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e
54264/15 commentata da Roberto Leonardi*

*Corte costituzionale cost., 13 marzo 2019, n. 45
commentata da Marco Pedersoli*

*CEDU, 13 dicembre 2018, n. 67944/13
commentata da Giuseppina Mari*

*Cass. civ., Sez. III, n. 24198/2018
commentata da Filomena Sara De Rosa*

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA CORDELLA E ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15)

SENTENZA

STRASBURGO

24 gennaio 2019

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Cordella e altri c. Italia,
La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in una camera composta da:

Linos-Alexandre Sicilianos, presidente,

Guido Raimondi,

Ledi Bianku,

Aleš Pejchal,

Krzysztof Wojtyczek,

Tim Eicke,

Gilberto Felici, giudici,

e da Renata Degener, cancelliere aggiunto di sezione

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 18 dicembre 2018,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono due ricorsi (n. 54414/13 e n. 54264/15) proposti contro la Repubblica italiana con i quali alcuni cittadini di questo Stato («i ricorrenti»), indicati nell'elenco allegato, hanno adito la Corte rispettivamente il 29 luglio 2013 e il 21 ottobre 2015 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
2. I ricorrenti del ricorso n. 54414/13 sono stati rappresentati dall'avvocato S. Maggio, del foro di Taranto, e dall'avvocato D. Spera. Quest'ultima, che è anche parte ricorrente, è stata rappresentata in questa qualità dagli avvocati S. Maggio e L. La Porta.
3. I ricorrenti del ricorso n. 54264/15 sono stati rappresentati dall'avvocato A. Saccucci, del foro di Roma.
4. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo ex agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente M.L. Aversano

5. Denunciando gli effetti delle emissioni dell'industria siderurgica Ilva di Taranto sulla loro salute e sull'ambiente, i ricorrenti lamentavano, tra l'altro, una violazione dei loro diritti alla vita, al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo (articoli 2, 8 e 13 della Convenzione).

6. Il 27 aprile 2016 le doglianze relative agli articoli 2, 8 e 13 della Convenzione sono state comunicate al Governo e i ricorsi sono stati dichiarati irricevibili per il resto conformemente all'articolo 54 § 3 del regolamento della Corte.

7. Inoltre, l'ISDE (International Society of Doctors for Environment), il Clinical Program (facoltà di giurisprudenza, università di Torino), la società Riva Fire S.p.a. e altre società del Gruppo Riva, autorizzati dal presidente a intervenire nella procedura, hanno presentato osservazioni in qualità di terzi intervenienti (articolo 36 § 2 della Convenzione e articolo 44 § 3 del regolamento della Corte). Il 13 settembre 2018 il presidente ha tuttavia deciso di non inserire nel fascicolo le osservazioni della società Riva Fire S.p.a. e delle altre società del Gruppo Riva, in quanto queste ultime non soddisfacevano le condizioni previste per l'intervento di terzi (articolo 44 § 5 del regolamento della Corte).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

A. La società Ilva S.p.a. («la società Ilva»)

8. Specializzata nella produzione e lavorazione dell'acciaio, la società Ilva iniziò ad operare nel settore siderurgico agli inizi del XX secolo a Genova (Liguria). Lo Stato divenne poi il suo principale azionista.

9. Lo stabilimento di Taranto (Puglia) cominciò ad operare nel 1965.

10. Nel 1995 la società Ilva fu privatizzata, acquistata dal gruppo Riva. In considerazione del suo stato di insolvenza, fu poi posta in amministrazione straordinaria (paragrafo 60 infra).

11. L'impatto delle emissioni prodotte dagli stabilimenti della società Ilva sull'ambiente e sulla popolazione locale è da anni oggetto di un ampio dibattito. Nel 2002, le autorità giudiziarie ordinarono la chiusura della cokeria di uno degli stabilimenti della società Ilva, situato a Cornigliano (Genova), poiché alcuni studi epidemiologici avevano dimostrato un nesso tra le particelle emesse dallo stabilimento e il tasso di mortalità della popolazione, che è molto più elevato nel quartiere interessato rispetto a quello osservato negli altri quartieri della città. Nel 2005 fu chiuso anche uno degli altiforni dello stabilimento di Cornigliano.

12. L'intera produzione della zona a caldo di questo stabilimento fu quindi trasferita a Taranto. Lo stabilimento che si trova in questa città è il sito più importante della società e il più grande complesso industriale siderurgico d'Europa. Oggi si estende su una superficie di circa 1.500 ettari e conta circa undicimila dipendenti.

B. La situazione dei ricorrenti e gli studi scientifici

13. I ricorrenti risiedono o hanno risieduto nella città di Taranto (che conta circa 200.000 abitanti) o nei comuni limitrofi. I dettagli relativi ai loro luoghi di residenza sono riportati nell'elenco allegato.

14. L'impatto delle emissioni prodotte dallo stabilimento sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale è stato oggetto di diversi rapporti scientifici, le cui principali informazioni sono riassunte qui di seguito.

1. I rapporti del Centro europeo ambiente e salute (organismo dell'OMS - Organizzazione mondiale della sanità)

15. Nel 1997 il Centro europeo ambiente e salute pubblicò una relazione che mostrava una situazione di rischio per la salute della popolazione residente nei comuni che erano stati classificati «ad elevato rischio di crisi ambientale» da una decisione del Consiglio dei ministri del 30 novembre 1990 (paragrafo 32), soprattutto a causa dell'inquinamento industriale generato dall'Ilva per il periodo 1980-1987.

16. Un altro rapporto dello stesso organismo, pubblicato nel 2002, aggiornò i risultati di questo primo rapporto fino al 1994. In base a questo secondo rapporto, il tasso di mortalità maschile per tumori nella zona di Taranto era superiore del 10,6% rispetto a quello osservato nella regione, e anche il rischio di mortalità femminile era più elevato rispetto alla media regionale, tra l'altro per cause tumorali.

2. Il rapporto 2002 dell'ARPA (Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente)

17. L'ARPA fu istituita in Puglia nel 1999. Secondo il suo rapporto del 2002, diversi studi pubblicati da due organismi locali (l'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia e l'AUSL, l'Azienda sanitaria locale), nazionali (l'Istituto Superiore di Sanità e l'ENEA, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) e internazionali (l'Organizzazione mondiale della sanità) avevano evidenziato un aumento dei tumori (in particolare del polmone, della pleura e dell'apparato digestivo) nella zona detta «ad elevato rischio ambientale» a partire dagli anni 70.

18. Secondo questo stesso rapporto, anche altri studi avevano dimostrato la presenza nell'aria di un'alta concentrazione di molte sostanze inquinanti, di cui era riconosciuta la pericolosità per la salute umana .

3. Lo studio epidemiologico del 2009

19. Nel 2009, fu condotto uno studio epidemiologico pubblicato su una rivista specializzata («Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella provincia di Taranto, 1999-2002» - EP anno 33 (1-2) gennaio-aprile 2009) da membri dell'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia, dell'Università di Bari e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale. Lo studio mise in evidenza un aumento dei tumori del polmone, della vescica e della pleura negli uomini della zona interessata. L'area geografica interessata era la provincia di Taranto (circa 580.000 abitanti), che comprende 29 comuni .

4. Il rapporto «Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica» del 22 ottobre 2012, noto come «Rapporto SENTIERI» (Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio Inquinamento) del 2012.

20. Il rapporto SENTIERI del 2012, redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute, formulò delle raccomandazioni per gli interventi di

sanità pubblica sulla base dei dati riguardanti le cause di mortalità nei siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) (paragrafo 34 infra) per il periodo 1995-2009.

21. Ne risultava che, tenuto conto dell'inquinamento ambientale della regione interessata causato dalle emissioni dello stabilimento Ilva, in funzione della distanza tra il luogo di residenza delle persone interessate e i siti di emissioni nocive presi in considerazione, esisteva un nesso causale tra l'esposizione ambientale ad agenti cancerogeni inalabili e lo sviluppo di tumori dei polmoni e della pleura e di patologie del sistema cardiocircolatorio.

22. Più in dettaglio, il rapporto mostrava che i decessi di uomini e donne che risiedevano nella regione per tumori, malattie del sistema circolatorio e altre patologie erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale.

5. Il rapporto «Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri nei siti di interesse nazionale per le bonifiche» del 14 maggio 2014, detto «rapporto SENTIERI» del 2014

23. Secondo il rapporto SENTIERI del 2014, il tasso di mortalità nel SIN di Taranto era generalmente superiore alla media regionale, sia per gli uomini che per le donne e i bambini.

24. Secondo questo stesso rapporto, anche il numero di ricoveri per tumori e patologie del sistema cardiocircolatorio era superiore rispetto alla media regionale.

6. Lo studio di coorte dell'agosto 2016 sugli effetti delle esposizioni (ambientali e sui luoghi di lavoro) sulle patologie e sulla mortalità della popolazione residente a Taranto, («lo studio di coorte»).

25. Condotto dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario della Regione Lazio, dall'ARPA, dal Centro Salute e Ambiente Puglia e dalla ASL (agenzia sanitaria locale) di Taranto, lo studio di coorte riguardò 321.356 persone residenti nei comuni di Taranto, Massafra e Statte tra il 1 gennaio 1996 e il 31 dicembre 2010.

26. Questo studio dimostrò un nesso causale tra l'esposizione al ⁴PM10 e al ⁵SO2 di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'Ilva, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari tra i residenti.

7. Il rapporto del Registro Tumori di Taranto del 2016, relativo agli anni 2006-2011.

27. Il rapporto del Registro Tumori di Taranto del 2016, che ha fatto seguito ad un primo studio del 2014, confermò una maggiore incidenza neoplastica nel comune di Taranto rispetto al resto della provincia, tra l'altro per il cancro dello stomaco, del colon, del fegato, del polmone, dei reni, della vescica, della tiroide, del seno, dell'utero e della prostata.

8. Il rapporto dell'ARPA del 2016

28. Secondo il rapporto dell'ARPA del 2016 («Rapporto complementare sul controllo del deposito di diossina a Taranto»), che faceva seguito al riesame dell'autorizzazione ambientale integrata accordata alla società Ilva (paragrafo 45 infra), riguardante l'attività di sei stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria, il livello di diossina nel quartiere Tamburi (Taranto) era eccessivo rispetto a quello autorizzato.

9. Il rapporto dell'ARPA del 2017

29. Il rapporto dell'ARPA del 2017 basato peraltro sui dati del Registro Tumori di Taranto, («Valutazione del danno sanitario - Stabilimento della società Ilva di Taranto») rilevò che permaneva una situazione di criticità sanitaria nella zona «ad elevato rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricoveri ospedalieri per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale.

30. Inoltre, secondo il rapporto dell'ARPA, esisteva un nesso causale tra le emissioni industriali e i danni alla salute nella zona di Taranto. Di conseguenza, il suddetto rapporto raccomandava di continuare il monitoraggio epidemiologico della popolazione e di mettere in atto tutte le misure idonee a garantire la salute della popolazione, compreso l'uso delle «migliori tecniche disponibili» (paragrafo 44 infra) per il contenimento delle emissioni industriali inquinanti.

31. Peraltro, sempre secondo questo rapporto, all'epoca in cui lo stesso è stato redatto, le emissioni industriali erano ridotte a causa della chiusura temporanea di gran parte della cokeria, una delle principali fonti di sostanze inquinanti cancerogene. Tuttavia, era stato osservato che la situazione sarebbe cambiata drasticamente con la ripresa del funzionamento degli impianti nel loro complesso, fatto che avrebbe avuto un impatto certo sulla salute delle persone.

C. Le misure amministrative e legislative

1. L'approvazione del piano di disinquinamento della provincia di Taranto

32. Con deliberazione del 30 novembre 1990, il Consiglio dei Ministri individuò i comuni «ad elevato rischio di crisi ambientale» (comuni di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte) e chiese al Ministero dell'Ambiente di istituire un piano di disinquinamento per il risanamento del territorio

33. Con decreto del 15 giugno 1995, il Ministero dell'Ambiente istituì una commissione composta da membri del governo, del consiglio regionale della Puglia e delle istituzioni locali allo scopo di raccogliere i dati necessari alla realizzazione del suddetto piano. Tra le altre cose, il Ministero ordinò la realizzazione di studi epidemiologici e la creazione di un registro dei tumori per raccogliere dati statistici sull'evoluzione delle patologie tumorali nel territorio interessato

34. Con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000, che faceva seguito alla legge n. 426/2008, i comuni di Taranto e Statte sono stati inseriti nei SIN (paragrafo 20 supra).

35. Nel frattempo, con il decreto n. 196 del 30 novembre 1998, il Presidente della Repubblica aveva approvato il piano di risanamento. Ciò riguardava l'intera area detta «ad alto rischio ambientale».

2. Gli accordi tra la società Ilva e le autorità pubbliche

36. Nel 2003 e nel 2004, la società Ilva e gli amministratori locali conclusero diversi atti d'intesa al fine di porre in essere delle misure per ridurre l'impatto ambientale dell'impianto.

37. Il 23 ottobre 2006 il Consiglio Regionale della Puglia e la società Ilva firmarono un accordo con il quale la società si impegnava a misurare le emissioni di diossina e a designare un ente terzo (il Consiglio Nazionale delle Ricerche) allo scopo di individuare le principali fonti di emissioni di particolati pesanti.

38. La prima campagna di monitoraggio delle emissioni di diossina della più grande delle duecento ciminiere dell'acciaieria di Taranto iniziò nel 2007. Poiché all'epoca le autorità regionali non disponevano degli strumenti per misurare le diossine e gli altri microinquinanti, il campionamento fu affidato a organismi terzi.

39. Nel 2008 l'ARPA, che disponeva ora degli strumenti di controllo necessari, pubblicò i primi risultati dei controlli effettuati, che dimostravano che, nel quartiere di Tamburi (Taranto), le emissioni di benzopirene nel PM10 erano superiori ai limiti consentiti.

3. Misure legislative e regionali relative alla contaminazione da diossina

40. Con la legge regionale n. 44 del 19 dicembre 2008, il Consiglio Regionale della Puglia fissò per la prima volta i limiti di emissioni di diossina consentiti nell'ambito dell'attività industriale.

41. Un rapporto dell'ARPA del 2010 segnalò la contaminazione da diossina della carne animale che sarebbe potuta entrare nella catena alimentare umana. Le autorità regionali ordinarono di conseguenza l'abbattimento di quasi duemila capi di bestiame, vietarono il pascolo e ordinarono la distruzione del fegato delle pecore e delle capre in un raggio di 20 km intorno alla fabbrica.

42. Con decreto n. 155 del 13 agosto 2010, adottato ai sensi della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, il termine per rientrare nei limiti autorizzati per la produzione di inquinanti fu fissato al 31 dicembre 2012.

43. La legge regionale n. 3 del 28 febbraio 2011 stabilì che, in caso di superamento della soglia di emissione di benzopirene accettata, il ritorno ai valori autorizzati doveva essere raggiunto «il più presto possibile».

4. L'AIA (autorizzazione integrata ambientale)

44. In data 4 agosto 2011 il Ministero dell'Ambiente concesse all'Ilva una prima AIA, consentendo alla società di continuare la sua attività produttiva, previa adozione di misure volte a ridurre l'impatto delle emissioni inquinanti sull'ambiente, in particolare attraverso l'utilizzo delle «migliori tecniche disponibili» (best available techniques - BAT).

45. Su richiesta del Presidente della Regione Puglia e sulla base dei dati emersi dal monitoraggio ARPA (che segnalavano il superamento delle emissioni autorizzate di benzopirene), il 27 ottobre 2012 fu concessa una seconda AIA, che modificava la prima e stabiliva nuove condizioni (paragrafo 28 supra).

46. Queste ultime, che riprendevano le misure di tutela dell'ambiente e della salute contenute nella prima decisione di sequestro preventivo (paragrafo 77 infra) prevedevano, in particolare, il rispetto dei limiti di emissioni e delle norme applicabili in materia di salute e di sicurezza, nonché l'obbligo di trasmettere un rapporto trimestrale sull'applicazione delle misure necessarie per conseguire i risultati in termini di miglioramento dell'impatto ambientale dello stabilimento,

5. I decreti legge «salva-Ilva», e i testi relativi alla amministrazione straordinaria e alla procedura di vendita della società

47. A partire dalla fine del 2012, il governo ha adottato diversi testi, tra cui i decreti legge detti decreti legge «salva-Ilva», riguardanti l'attività della società Ilva.

a) Il decreto legge n. 207 del 3 dicembre 2012, convertito nella legge n. 231 del 24 dicembre 2012

48. Il decreto legge n. 207 del 3 dicembre 2012, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», autorizzò l'Ilva a proseguire la propria attività per un periodo non superiore a trentasei mesi, fermo restando il rispetto delle prescrizioni imposte dall'AIA del 2012.

49. Il 22 gennaio 2013 il giudice per le indagini preliminari («il GIP») di Taranto sollevò dinanzi alla Corte Costituzionale una questione di legittimità costituzionale in merito alla parte di questo decreto legge che autorizzava la società a proseguire la sua attività, nonostante le emissioni nocive, e a rientrare in possesso dei suoi beni e del suo stabilimento, nonostante il sequestro giudiziario disposto nel frattempo (paragrafo 77 infra). Secondo il giudice, il decreto legge violava, tra l'altro, il diritto alla salute e ad un ambiente sano, tutelato dall'articolo 32 della Costituzione.

50. Con la sentenza n. 85 del 9 aprile 2013, la Corte Costituzionale dichiarò manifestamente infondata la questione sottoposta. Ritenne che l'attività produttiva della società potesse legittimamente proseguire, a condizione che fossero rispettate le misure di controllo e di tutela previste nell'AIA del 2012 e che, in caso di violazione, fossero applicate le sanzioni previste dalla legge.

51. Secondo la Corte Costituzionale, il decreto legge controverso prevedeva quindi un percorso di risanamento ambientale che teneva conto del diritto alla salute e all'ambiente, da un lato, e del diritto al lavoro, dall'altro, entrambi garantiti dalla Costituzione.

b) Il decreto legge n. 61 del 4 giugno 2013, convertito nella legge n. 89 del 3 agosto 2013

52. Tenuto conto dei gravi e significativi pericoli per la salute e per l'ambiente derivanti dall'attività produttiva dell'Ilva oltre che del mancato rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA del 2012, constatato nel frattempo dalle autorità competenti, il decreto legge n. 61 del 4 giugno 2013 prevede la nomina di un commissario straordinario incaricato della gestione della società per un periodo fino a trentasei mesi.

53. Disposò anche che dovesse essere nominato un comitato di esperti. Una volta istituito, quest'ultimo propose al Ministero dell'Ambiente un piano che prevedeva delle misure per la tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e della popolazione («il piano ambientale»), contenente anche le azioni da intraprendere e le scadenze per la loro attuazione al fine di garantire il rispetto dell'AIA.

54. Il piano ambientale fu approvato dal Ministero dell'Ambiente con decreto n. 53 del 3 febbraio 2014, e tale approvazione equivaleva a una modifica dell'AIA.

c) Il decreto legge n. 101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge n. 125 del 30 ottobre 2013.

55. Il decreto legge n. 101 del 31 agosto 2013, recante «Disposizioni in materia di imprese di interesse strategico nazionale», autorizzò, tra l'altro, la costruzione di discariche per rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'Ilva al fine di garantire l'attuazione delle misure previste dal piano di tutela ambientale.

d) Il decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013, convertito nella legge n. 6 del 6 febbraio 2014

56. Ai sensi del decreto legge n. 136 del 10 dicembre 2013, che prevedeva «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e favorire lo sviluppo delle aree interessate», le misure previste dal piano ambientale erano considerate attuate quando: (i) alla data di inizio della gestione commissariale, la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento non era peggiorata e (ii) erano stati avviati gli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l'80% delle prescrizioni contenute nell'Ala.

e) Il decreto legge n. 100 del 16 luglio 2014

57. Il decreto legge n. 100 del 16 luglio 2014, che prevede «Misure urgenti per la realizzazione del piano ambientale» indicava che almeno l'80% delle prescrizioni previste dal piano ambientale dovevano essere realizzate entro il 31 luglio 2015 e rimaneva il termine ultimo del 4 agosto 2016 per tutte le altre prescrizioni. Questo decreto legge requisiti devono essere realizzati entro il 4 agosto 2016. Tale decreto legge decadde per mancata conversione, ma le sue disposizioni furono reinserite nella legge n. 116 del 2014.

f) Il decreto legge n. 1 del 5 gennaio 2015, convertito nella legge n. 20 del 4 marzo 2015

58. Il decreto legge n. 1 del 5 gennaio 2015 stabiliva che il piano ambientale si considerava attuato quando, entro il 31 luglio 2015, l'80% delle prescrizioni in scadenza a quella data sarebbero state realizzate.

59. Inoltre, questo testo prevedeva che le misure poste in essere nell'ambito del suddetto piano non potessero dar luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, in quanto le stesse costituivano adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro.

g) Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015

60. Con decreto del 21 gennaio 2015, il Ministero dello Sviluppo Economico ammetteva l'Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria a causa del suo stato di insolvenza nel frattempo accertato.

h) Il decreto legge n. 92/2015

61. Il 18 giugno 2015 un altoforno dell'acciaieria di Taranto fu sottoposto a sequestro giudiziario nell'ambito di un procedimento penale per la morte di un operaio, investito da una colata di materiale incandescente.

62. Il decreto legge 92/2015 autorizzò la prosecuzione dell'attività dell'impianto per un periodo di dodici mesi a decorrere dalla data di sequestro dell'altoforno, in attesa degli adeguamenti alle norme di sicurezza sui luoghi di lavoro.

63. Questo testo fu poi oggetto di una sentenza della Corte Costituzionale (n. 58 del 23 marzo 2018) che ne dichiarò l'illegittimità costituzionale in quanto le autorità avevano finito per privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla continuazione dell'attività produttiva a scapito della protezione dei diritti alla salute e alla vita tutelati dalla Costituzione.

Nel frattempo, le disposizioni di questo decreto legge, decaduto per mancata conversione, erano state reinserite nella legge n. 132 del 2015.

i) Il decreto legge n. 191 del 4 dicembre 2015, convertito nella legge n. 13 del 1 febbraio 2016

64. Ai sensi del decreto legge n. 191 del 4 dicembre 2015, che prevedeva «Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA», venne disposta in favore dell'amministrazione straordinaria l'erogazione della somma di 300 milioni di euro (EUR) per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo.

65. Inoltre, sempre in applicazione di questo decreto legge, il termine per l'attuazione del piano ambientale fu rinviato al 30 giugno 2017

j) Il decreto legge n. 98 del 9 giugno 2016, convertito nella legge n. 151 del 1° agosto 2016

66. A partire dal 2016, l'Ilva è stata oggetto di una procedura di vendita attraverso una gara d'appalto internazionale, attualmente in corso.

67. Nell'ambito delle «Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva» previste dal decreto legge n. 98 del 9 giugno 2016, fu deciso che il futuro acquirente avrebbe potuto differire il termine per l'esecuzione del piano ambientale per un periodo non superiore a diciotto mesi. Fu inoltre deciso che tale termine sarebbe stato applicato a ogni altra misura di gestione ambientale riguardante l'Ilva e che avrebbe sostituito qualsiasi altro termine non ancora scaduto alla data di entrata in vigore del decreto legge.

68. Fu inoltre stabilito che il futuro acquirente dell'Ilva avrebbe potuto subordinare l'offerta di acquisto a modifiche del piano ambientale, che sarebbero state sottoposte ad un comitato di tre esperti. Infine, secondo il suddetto decreto legge, le immunità amministrative e penali erano estese al futuro acquirente dello stabilimento.

6. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017

69. In applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017, il termine per l'esecuzione delle misure previste nel piano ambientale fu rinviato al mese di agosto 2023.

70. Con un ricorso volto all'annullamento e alla sospensione dell'esecuzione di questo decreto, la Regione Puglia e il Comune di Taranto denunciarono al TAR della Puglia le conseguenze ambientali e sanitarie della continua proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi ambientali. Su questo argomento fu sollevata anche una questione di

legittimità costituzionalità. Secondo le informazioni contenute nei fascicoli, i relativi procedimenti sono attualmente pendenti.

D. I procedimenti penali

1. I procedimenti penali conclusi

71. Nei confronti dei dirigenti dell'Ilva furono avviati diversi procedimenti penali per disastro ecologico, avvelenamento di sostanze alimentari, mancata prevenzione degli infortuni sul luogo di lavoro, danni al patrimonio pubblico, emissioni di sostanze inquinanti e inquinamento atmosferico. Alcuni di questi procedimenti hanno dato luogo a condanne nel 2002, 2005 e 2007.

72. Tra l'altro, con sentenza n. 38936 del 28 settembre 2005, la Corte di Cassazione condannò i dirigenti dello stabilimento Ilva di Taranto per inquinamento atmosferico, scarico di materiali pericolosi ed emissioni di particolato, rilevando principalmente che la produzione di particolato era proseguita nonostante i numerosi accordi conclusi con le autorità territoriali nel 2003 e nel 2004 (paragrafo 36 supra).

2. I procedimenti penali pendenti

a) Il procedimento n. 938/10 e l'ordinanza di sequestro conservativo

73. Dinanzi alla corte d'assise di Taranto si svolse il procedimento n. 938/10 contro quarantaquattro persone fisiche e tre persone giuridiche, accusate di trentaquattro capi d'accusa per reati commessi tra il 1995 e il 2013 e relativi, tra l'altro, a: i) l'emissione di sostanze nocive per la salute e per l'ambiente che hanno comportato un grave rischio per la salute pubblica e hanno causato la morte di alcune persone residenti nelle zone adiacenti al sito di produzione dell'Ilva di Taranto e provocato patologie ad altre persone; ii) contaminazione delle acque, dei prodotti della terra e degli animali destinati all'alimentazione umana; iii) inquinamento ambientale dell'aria; iv) diffusione di informazioni riservate da parte di funzionari del Ministero degli Affari esteri incaricati della concessione dell'Ala.

74. Nel corso di tale procedimento furono formulate diverse accuse nei confronti, tra l'altro, dell'Ilva e del gruppo Riva, in particolare per il mancato rispetto degli obblighi di tutela della sicurezza e dell'ambiente. In questo procedimento, novecentodieci persone, tra cui otto ricorrenti, si costituirono parte civile.

75. Il 30 marzo 2012, il GIP di Taranto ordinò una perizia chimica ed una epidemiologica al fine di valutare l'impatto delle emissioni dello stabilimento sull'ambiente e sulla salute delle persone.

76. Secondo il rapporto della perizia chimica, l'Ilva produceva gas e vapori pericolosi per la salute dei lavoratori e della popolazione locale. Nel rapporto si affermava inoltre che le misure imposte per evitare la dispersione di fumi e particelle nocive non erano state rispettate e che i valori di diossine, benzopirene e altre sostanze pericolose per la salute non erano conformi ai requisiti previsti dalle disposizioni regionali, nazionali ed europee. Secondo il rapporto della perizia epidemiologica, le patologie cardiovascolari, respiratorie e oncologiche erano aumentate a causa delle emissioni inquinanti prodotte dall'Ilva.

77. Sulla base di questi rapporti, il 25 luglio e il 26 novembre 2012, il GIP dispose il sequestro conservativo di sei impianti dello stabilimento oltre che dell'acciaio prodotto a partire dalla data di esecuzione del primo sequestro.

78. Nel frattempo, il 26 luglio 2012, diversi ministeri ed enti territoriali avevano firmato un protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi urgenti di bonifica della città di Taranto, che a tale scopo prevedeva la creazione di un fondo di 336.668.320 EUR e la nomina di un commissario straordinario per la gestione dei conti di quest'ultimo.

79. Il 30 novembre 2012 il giudice respinse la richiesta di revoca del sequestro conservativo presentata dall'Ilva, osservando, tra l'altro, che le esigenze di intervento urgente per la tutela della popolazione locale non erano state prese in considerazione nell'ambito dell'AIA.

b) Il procedimento n. 9693/14

80. Il procedimento n. 9693/14 fu avviato a seguito della presentazione, da parte di un gruppo di cittadini, di una denuncia contro il commissario straordinario e il direttore dello stabilimento di Taranto per emissioni pericolose e gestione di rifiuti non autorizzate.

81. La procura chiese l'archiviazione del caso, in quanto era ancora pendente il termine per l'attuazione dell'AIA. Tuttavia, il 12 ottobre 2016 il GIP decise di proseguire le indagini.

c) La denuncia presentata nel 2013 da un gruppo di cittadini

82. Il 5 aprile 2013, sette persone, fra cui la ricorrente indicata al numero 43 (ricorso n. 54414/13), presentarono alla procura della Repubblica una denuncia per le emissioni inquinanti dello stabilimento Ilva e gli effetti di queste ultime sull'ambiente e sulla salute delle persone. L'esito di questa denuncia non è noto.

E. Le procedure dinanzi all'Unione europea

1. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea («la CGUE») del 31 marzo 2011 (causa C-50/10)

83. Con sentenza del 31 marzo 2011, la CGUE dichiarò che l'Italia si era sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento.

84. La CGUE rilevò che l'Italia aveva omesso di adottare le misure necessarie che avrebbero permesso alle autorità competenti di controllare che gli impianti industriali esistenti funzionassero conformemente a un sistema di autorizzazioni previsto da questa stessa direttiva.

2. Il parere motivato della Commissione europea del 16 ottobre 2014

85. Nell'ambito di una procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia il 16 ottobre 2014, la Commissione europea ha emesso un parere motivato in cui chiede alle autorità italiane di porre rimedio ai gravi problemi di inquinamento riscontrati nel sito Ilva di Taranto. Essa osservò che l'Italia si era sottratta agli obblighi di garantire che l'acciaieria fosse conforme ai requisiti della direttiva sulle emissioni industriali (direttiva 2010/75/UE, che ha sostituito la direttiva 2008/1/CE a partire dal 7 gennaio 2014).

86. La Commissione europea osservò che l'elevato livello di emissioni derivanti dal processo di produzione dell'acciaio non era diminuito e che dal sito si sprigionavano dense nubi di particolato e di polveri industriali, con conseguenze gravi per l'ambiente e la salute della popolazione locale. Inoltre rilevò che prove di laboratorio evidenziavano un forte inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque di superficie e delle falde acquifere sia sul sito dell'Ilva sia nelle zone adiacenti della città di Taranto.

II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

87. L'articolo 452 quater del codice penale (inserito nel codice penale dalla legge n. 68 del 22 maggio 2015) prevede che chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.

88. L'articolo 844 del codice civile prevede che il proprietario di un immobile non può impedire disturbi provenienti dal fondo del vicino se questi ultimi non superano la normale tollerabilità.

89. L'articolo 2043 del codice civile sancisce il principio del *neminem laedere*, ossia il dovere generale di non arrecare danni ad altri. Chiunque sostenga di aver subito un danno in violazione di questo principio può intentare un'azione per responsabilità.

90. L'articolo 2050 dello stesso codice civile sancisce il principio generale della responsabilità per l'esercizio delle «attività pericolose».

91. Gli articoli 309 e 310 del decreto legislativo n. 152/2006 prevedono la possibilità di presentare denunce e osservazioni al Ministero dell'Ambiente in caso di violazione delle norme ambientali e rammentano la possibilità di avviare un'azione di risarcimento dinanzi ai tribunali competenti.

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

92. Tenuto conto della similitudine dei ricorsi, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 2, 8 E 13 DELLA CONVENZIONE

93. Invocando gli articoli 2 e 8 della Convenzione, i ricorrenti lamentano una violazione del loro diritto alla vita e al rispetto della vita privata. Contestano allo Stato di non aver adottato le misure giuridiche e regolamentari volte a proteggere la loro salute e l'ambiente, e di aver omesso di fornire le informazioni sull'inquinamento e sui rischi correlati per la loro salute.

94. Libera di qualificare giuridicamente i fatti, la Corte constata che questi motivi di ricorso si confondono e ritiene appropriato esaminare congiuntamente le doglianze dei ricorrenti unicamente dal punto di vista dell'articolo 8 della Convenzione (*Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, 20 marzo 2018). Questa disposizione è così formulata:

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata (...).

2. Non può esservi ingerenza di una 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 sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, 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.»

95. In base all'articolo 13 della Convenzione, i ricorrenti sostengono di avere subito una violazione del loro diritto a un ricorso effettivo. Questa disposizione è così formulata:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

A. Sulle eccezioni preliminari del Governo

1. Sulla qualità di «vittima» dei ricorrenti

a) La tesi del Governo

96. Il Governo contesta la qualità di vittima dei ricorrenti. A tale riguardo afferma che esso può essere stabilito solo all'esito dei procedimenti interni che vertono sui motivi di ricorso sollevati poi dinanzi alla Corte.

97. Afferma, inoltre, che le doglianze dei ricorrenti sono generiche e non fanno riferimento a situazioni particolari, e che non forniscono alcun elemento fattuale a sostegno della tesi secondo cui gli interessati avrebbero concretamente subito un danno. I presenti ricorsi sarebbero pertanto solo una *actio popularis*.

98. Il Governo afferma inoltre che la maggior parte dei ricorrenti vive in comuni diversi da quello direttamente interessato dall'inquinamento ambientale, ossia la città di Taranto.

b) La tesi dei ricorrenti

99. I ricorrenti rispondono che tutti risiedono o hanno risieduto tutte nella città di Taranto o nei comuni limitrofi e che l'inquinamento di queste città da emissioni nocive dello stabilimento Ilva è una certezza riconosciuta dalle autorità pubbliche. Inoltre, alcuni di loro hanno prodotto certificati medici che attestano malattie contratte da loro stessi o dai loro parenti.

c) La valutazione della Corte

100. La Corte rammenta che il meccanismo di controllo della Convenzione non può ammettere l'*actio popularis* (Perez c. Francia [GC], n. 47287/99, § 70, CEDU 2004-I, e Di Sarno e altri c. Italia, n. 30765/08, § 80, 10 gennaio 2012). Inoltre, né l'articolo 8 né qualsiasi altra disposizione della Convenzione garantiscono specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale (Kyratos c. Grecia, n. 41666/98, § 52, CEDU 2003 VI (estratti)).

101. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'elemento cruciale che permette di determinare se, nelle circostanze di una causa, il danno ambientale abbia comportato violazione di uno dei diritti garantiti dal paragrafo 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente (Fadeieva c. Russia, n. 55723/00, § 88, CEDU 2005-IV).

102. Nella presente causa, la Corte rileva che i ricorrenti denunciano il danno derivante dalle emissioni nocive dello stabilimento Ilva di Taranto. I comuni interessati da queste emissioni sono stati individuati con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990: si tratta delle città di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte, che sono stati classificati «ad alto rischio ambientale». Inoltre, i comuni di Taranto e Statte sono stati inclusi nel SIN con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000 (paragrafo 34 supra).

103. Poiché l'area direttamente interessata dagli effetti nocivi dell'Ilva è stata quindi definita da misure interne, la Corte constata che diciannove ricorrenti risiedono in comuni diversi da Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte⁹ e che questi ricorrenti non hanno presentato prove tali da rimettere in discussione l'estensione di tale area.

104. Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, la Corte rammenta che l'inquinamento in un determinato settore diventa potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di coloro che vi sono esposti. In ogni caso, si tratta di una presunzione che può non verificarsi in un caso determinato.

105. Rimane comunque il fatto che, nel caso di specie, dagli elementi di prova di cui dispone la Corte emerge che l'inquinamento ha inevitabilmente reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie.

106. I numerosi rapporti e studi scientifici a disposizione della Corte (si veda in particolare il rapporto SENTIERI, paragrafi 20 e seguenti supra) attestano in effetti l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva della società Ilva di Taranto e la situazione sanitaria compromessa, in particolare nei comuni sopra menzionati. Per lo studio più recente in questa materia, la Corte fa riferimento anche al rapporto dell'ARPA del 2017, che ribadisce il nesso di causalità sopra menzionato e attesta la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale (paragrafo 29 supra).

107. L'inquinamento ha avuto senza dubbio conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti interessati (si veda, a contrario, Kyratos, sopra citata, § 53, e, mutatis mutandis, Fadejeva, sopra citata, §§ 87 88 e Di Sarno, sopra citata, § 81).

108. Invece, i ricorrenti menzionati al paragrafo 103 supra non hanno dimostrato di essere stati personalmente colpiti dalla situazione denunciata. La Corte accetta pertanto l'eccezione sollevata a questo proposito dal Governo nella misura in cui questi ricorrenti sono interessati.

109. La Corte ritiene doverosi respingere l'eccezione del governo convenuto per quanto riguarda gli altri ricorrenti.

2. Sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

a) *La tesi del Governo*

110. Il Governo ritiene che i ricorrenti avrebbero potuto presentare una denuncia penale (tra l'altro, per disastro ambientale, ai sensi dell'articolo 452 quater del codice penale) e poi costituirsi parti civili.

111. Fa inoltre riferimento ai due procedimenti penali pendenti avviati nei confronti dei dirigenti della società Ilva per affermare che le questioni sottoposte all'esame della Corte sono oggetto di procedimenti nazionali tuttora in corso. Per quanto riguarda il primo di tali procedimenti, aggiunge che otto ricorrenti si sono costituiti parti civili e che gli altri potrebbero fare altrettanto.

112. Il Governo considera inoltre che i ricorrenti avevano anche la possibilità di intentare varie azioni ai sensi del codice civile e delle disposizioni in materia ambientale (paragrafi 87 e seguenti supra), oltre ad un provvedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile e un'azione collettiva (class action) ai sensi della legge n. 15/2009.

113. Infine, ritiene che i ricorrenti avrebbero potuto sollevare una questione di costituzionalità nell'ambito di un procedimento giudiziario.

b) La tesi dei ricorrenti

114. I ricorrenti respingono l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, precisando che nessuno dei rimedi evocati dal Governo risponde alle loro doglianze. Affermano che queste ultime consistono non nella rivendicazione di una riparazione economica, bensì nella denuncia della mancata adozione da parte dello Stato di misure amministrative e legislative volte a proteggere la loro salute e l'ambiente, da una parte, e la contestazione dell'applicazione di misure che hanno permesso la continuazione, da parte della società Ilva, della sua attività inquinante, dall'altra.

115. I ricorrenti affermano inoltre che quelli tra loro che si sono costituiti parti civili nel procedimento n. 938/10 sono stati privati della possibilità di ottenere una compensazione in quanto la società Ilva è stata posta in amministrazione straordinaria. In ogni caso, affermano che gli altri ricorrenti non potrebbero più - contrariamente alle affermazioni del Governo - costituirsi parti civili in questo procedimento, in quanto i termini per farlo sono scaduti.

116. Per quanto riguarda il procedimento n. 9693/14, i ricorrenti riferiscono che il procuratore di Taranto ne ha chiesto l'archiviazione a causa, da una parte, del rinvio del termine per l'attuazione dell'AIA e, dall'altra, del riconoscimento dell'immunità alle parti in causa nell'ambito dei decreti legge «salva-Ilva».

117. Per quanto riguarda l'articolo 452 quater del codice penale, i ricorrenti affermano che esso è privo di effettività nel loro caso, in quanto, a loro parere, tale disposizione riguarda situazioni in cui, contrariamente a quella del caso di specie, i fatti si svolgono in assenza di un'autorizzazione legale o amministrativa.

118. Essi aggiungono che, in ogni caso, i tribunali interni finora hanno respinto le domande di risarcimento presentate in sede civile e condannato i richiedenti alle spese (i ricorrenti fanno riferimento a una sentenza del tribunale di Taranto, n. 2375, del 20 luglio 2016).

119. Inoltre, essi ritengono che neanche il ricorso amministrativo indicato dal Governo (articolo 309 del decreto legislativo n. 152/2006) avrebbe possibilità di successo poiché, a loro parere, il ministero dell'Ambiente sarebbe chiamato a rimettere in discussione dei decreti legge emessi dal governo. Per di più, l'azione di annullamento di atti amministrativi (articolo 29 del codice di procedura amministrativa) non potrebbe essere esercitata per contestare dei decreti.

120. Infine, i ricorrenti affermano che un'azione collettiva non può porre rimedio alle loro doglianze in quanto essi chiedono l'adozione di atti normativi, che sarebbe espressamente esclusa dal decreto legislativo n. 198/2009 (che introduce tale mezzo di ricorso).

c) La valutazione della Corte

121. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne contenuta nell'articolo 35 § 1 della Convenzione mira a dare agli Stati contraenti l'occasione per prevenire o riparare le violazioni dedotte contro questi ultimi prima che le stesse le vengano sottoposte. Questa regola si basa sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale essa presenta strette affinità - che l'ordinamento interno offre un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta. Perciò, essa costituisce un aspetto importante del principio secondo cui il meccanismo di salvaguardia istituito dalla Convenzione riveste un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani (Vučković e altri c. Serbia (eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, §§ 69-77, 25 marzo 2014).

122. La Corte rammenta inoltre che, in virtù della regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne espressa nell'articolo 35 § 1 della Convenzione, un ricorrente deve avvalersi dei ricorsi normalmente disponibili e sufficienti per permettergli di ottenere riparazione delle violazioni da lui dedotte, restando inteso che spetta al Governo che eccepisce il mancato esaurimento convincerla che il ricorso evocato era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, ossia che era accessibile e poteva offrire al ricorrente la riparazione per quanto da lui lamentato, e presentava prospettive ragionevoli di successo (si vedano, tra altre, Akdivar e altri c. Turchia, 16 settembre 1996, Recueil, § 66, e Giacobbe e altri c. Italia, n. 16041/02, § 63, 15 dicembre 2005). Del resto, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire i ricorsi interni che gli sono offerti (Selmouni, sopra citata, § 75).

123. Nella fattispecie, la Corte osserva che le doglianze dei ricorrenti riguardano l'assenza di misure volte ad assicurare il disinquinamento del territorio in questione. Essa rileva altresì che il risanamento della zona interessata è un obiettivo perseguito da più anni dalle autorità competenti, ma senza successo. Tenuto conto anche degli elementi presentati dai ricorrenti e in assenza di precedenti giurisprudenziali pertinenti, la Corte ritiene che nessun tentativo di natura penale, civile o amministrativa possa rispondere a tale obiettivo nel caso di specie.

124. In questo contesto, la Corte non può ignorare l'immunità penale e amministrativa accordata all'amministratore straordinario nell'attuazione delle misure raccomandate dal piano ambientale (prevista dal decreto legge n. 1 del 5 gennaio 2015 - paragrafo 59 supra), e l'estensione di tale immunità al futuro acquirente dell'edificio (paragrafo 68 supra).

125. Per quanto riguarda la possibilità di sollevare le doglianze dinanzi alla Corte costituzionale, è sufficiente rammentare che la Corte ha indicato molte volte che, nell'ordinamento giuridico italiano, la persona sottoposta alla giustizia non gode di un accesso diretto alla Corte costituzionale: in effetti, soltanto una giurisdizione che esamina il merito di una causa ha la facoltà di adire questa alta giurisdizione, su richiesta di una parte o d'ufficio. Pertanto, tale domanda non può essere considerata un ricorso di cui la Convenzione esige l'esercizio (si vedano, tra le altre, Brozicek c. Italia n. 10964/84, 19 dicembre 1989, § 34, serie A n. 167, Immobiliare Saffi c. Italia [GC], n. 22774/93, § 42, CEDU 1999 V, C.G.I.L. e Cofferati c. Italia, n. 46967/07, § 48, 24 febbraio 2009, Scoppola

c. Italia (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 75, 17 settembre 2009, e M.C. e altri c. Italia, n. 5376/11, § 47, 3 settembre 2013).

126. La Corte osserva anche che, secondo il decreto legge n. 152/06, solo il ministero dell'Ambiente può chiedere riparazione del pregiudizio ecologico, mentre i privati possono soltanto invitarlo ad adire le autorità giudiziarie. Ne consegue che, in ogni caso, i ricorsi previsti dalle disposizioni in questione non avrebbero permesso ai ricorrenti di far valere il pregiudizio derivante dai danni all'ambiente. Di conseguenza, tali ricorsi non possono essere considerati utili ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (Di Sarno, sopra citata, § 89).

127. Considerato quanto sopra esposto, la Corte ritiene doversi respingere l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

3. Sul rispetto del termine di sei mesi

a) La tesi del Governo

128. Il Governo afferma che i ricorrenti sono vissuti per decenni nelle zone interessate e, finora, non hanno mai sollevato le loro doglianze. Pertanto, gli stessi non avrebbero rispettato la regola dei sei mesi prevista dall'articolo 35 della Convenzione.

b) La tesi dei ricorrenti

129. I ricorrenti negano di avere presentato i loro ricorsi tardivamente, affermando di non disporre di alcun rimedio effettivo per lamentare gli effetti nocivi dell'attività produttiva della società Ilva sulla loro salute e sull'ambiente. Gli stessi affermano, del resto, che le azioni intentate da alcuni di loro per far valere i loro diritti (paragrafo 74 supra) erano prive di effettività.

130. I ricorrenti affermano che, in ogni caso, le violazioni da loro denunciate hanno un carattere continuo, in quanto deriverebbero dalla mancata attuazione da parte dello Stato delle misure previste dall'AIA e dal piano ambientale. Essi ritengono, di conseguenza, che in questo caso il termine di sei mesi dovrebbe decorrere solo a partire dalla cessazione delle violazioni dedotte.

c) La valutazione della Corte

131. La Corte osserva che i ricorrenti non lamentano un atto istantaneo ma una situazione di inquinamento ambientale che dura da decenni. Essa rammenta che, quando la violazione dedotta costituisce, come nel caso di specie, una situazione continua, il termine di sei mesi inizia a decorrere soltanto a partire dal momento in cui tale situazione continua si è conclusa (si vedano, tra altre, Çınar c. Turchia, n. 17864/91, decisione della Commissione del 5 settembre 1994, e Ülke c. Turchia (dec.), n. 39437/98, 1° giugno 2004).

132. Pertanto, essa ritiene doversi respingere l'eccezione del Governo.

4. Sull'esistenza di un pregiudizio importante

a) La tesi del Governo

133. Basandosi sull'articolo 35 § 3 b) della Convenzione, il Governo sostiene infine che il riferimento fatto a suo parere in termini generali all'inquinamento e al suo impatto sulla

salute dei ricorrenti, senza indicazione di elementi di fatto a sostegno della tesi degli interessati, non è sufficiente affinché il pregiudizio dedotto possa essere definito importante.

b) La tesi dei ricorrenti

134. I ricorrenti contestano questa tesi.

c) La valutazione della Corte

135. La Corte rammenta che il criterio dell'assenza di pregiudizio importante è stato concepito per permetterle di trattare rapidamente i ricorsi a carattere futile allo scopo di concentrarsi sulla sua missione fondamentale, ossia garantire a livello europeo la tutela giuridica dei diritti sanciti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli (Stefanescu c. Romania (dec.), n. 11774/04, 12 aprile 2011, § 35).

136. Nata dal principio de minimis non curat praetor, la condizione di ricevibilità rimanda all'idea che la violazione di un diritto, quale che sia la sua realtà da un punto di vista strettamente giuridico, deve raggiungere un livello minimo di gravità per giustificare un esame da parte di una giurisdizione internazionale (Korolev c. Russia (dec), n. 25551/05, 1 luglio 2010). La valutazione di tale limite è, per definizione, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie (Korolev, sopra citata, e, mutatis mutandis, Soering c. Regno Unito, 7 luglio 1989, § 100, serie A n. 161). La valutazione in questione deve tenere conto sia della percezione soggettiva del ricorrente che della posta in gioco oggettiva della controversia.

137. La Corte rammenta che, allo scopo di verificare se la violazione di un diritto abbia raggiunto il livello minimo di gravità, si deve tenere conto in particolare degli elementi seguenti: la natura del diritto asseritamente violato, la gravità dell'incidenza della violazione dedotta nell'esercizio di un diritto e/o le conseguenze eventuali della violazione sulla situazione personale del ricorrente (Giusti c. Italia, n. 13175/03, § 34, 18 ottobre 2011).

138. Nella fattispecie, tenuto conto della natura delle doglianze sollevate dai ricorrenti e dei numerosi rapporti scientifici che attestano l'impatto dell'inquinamento della società Ilyva sull'ambiente e sulla salute delle persone, la Corte ritiene che la prima condizione dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione, ossia l'assenza di pregiudizio importante, non sia soddisfatta.

139. Tenuto conto di quanto sopra esposto, la Corte ritiene doversi respingere l'eccezione del Governo.

B. Conclusioni sulla ricevibilità dei ricorsi

140. Pur rammentando le proprie conclusioni relative alla irricevibilità di una parte dei ricorsi (paragrafo 103 supra), la Corte constata che l'altra parte degli stessi non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararla ricevibile.

C. Sul merito

1. Articolo 8 della Convenzione

a) Le tesi delle parti

i. I ricorrenti

141. I ricorrenti confermano le loro doglianze, e affermano che le autorità italiane hanno omesso di adottare tutte le misure appropriate per proteggere la loro vita e la loro salute. Sostengono di essere colpiti dall'inquinamento e di essere più a rischio di contrarre diverse patologie, come sarebbe stato dimostrato da numerosi rapporti.

142. La presente causa si distingue dalla causa Smaltini c. Italia ((dec.) n. 43961/09, 24 marzo 2015) in quanto, in quest'ultima, contrariamente a loro, la ricorrente lamentava di avere contratto una patologia in seguito alla sua esposizione all'inquinamento causato dalla società Ilva. L'oggetto di tale causa, pertanto, avrebbe riguardato il nesso di causalità tra la malattia di questa ricorrente e le emissioni nocive, e non, come nel caso di specie, una inadempienza da parte dello Stato che non ha adottato le misure volte a proteggere la salute dei ricorrenti e il loro ambiente.

ii. Il Governo

143. Il Governo afferma che i giudici nazionali hanno condotto dei procedimenti imparziali perseguendo i responsabili delle condotte delittuose riguardanti l'ambiente e la salute delle persone.

144. Esso afferma inoltre che, secondo un rapporto del ministero della Salute del 2014, il tasso di PM10 è diminuito.

145. Il Governo precisa inoltre che, nella causa Smaltini c. Italia, sopra citata, la Corte ha concluso che non vi erano prove circa l'esistenza di un nesso di causalità tra la patologia contratta dalla ricorrente e le emissioni nocive dello stabilimento Ilva e, di conseguenza, che il ricorso era manifestamente infondato. A maggior ragione, questa conclusione è valida, a suo parere, nel caso attualmente sottoposto alla Corte.

146. Il Governo sostiene anche che la società Ilva ha sempre condotto la propria attività produttiva adeguandosi alle autorizzazioni accordate dal comune, dalla regione e dalla provincia. Aggiunge che sono stati predisposti dei piani di prevenzione dell'inquinamento e di adozione di misure volte a garantire la qualità dell'aria nel quartiere Tamburi (Taranto). Inoltre, sarebbero state adottate varie misure che permettono un notevole miglioramento della qualità dell'aria.

b) Le osservazioni dei terzi intervenienti

i. Il Clinical program

147. Il Clinical program riprende la cronologia dei decreti legge «salva-Ilva» e punta il dito sull'immunità giudiziaria riconosciuta alle persone incaricate di garantire il rispetto delle disposizioni in materia ambientale, nonché la proroga continua dei termini per l'attuazione del piano ambientale.

148. Secondo il Governo, le informazioni fornite da questa terza parte non sono pertinenti e menzionano per lo più le azioni di prevenzione e di riparazione dei problemi ambientali condotte dalle autorità.

149. I ricorrenti condividono la posizione di questa terza parte.

ii. L'ISDE

150. L'ISDE fa riferimento a vari studi che attestano l'inquinamento in zone situate nei pressi della regione interessata.

151. Questa terza parte richiama anche alcuni dati del rapporto SENTIERI del 2014, che indicava un tasso di mortalità infantile più alto nella regione di Taranto rispetto a quello delle altre regioni (tasso superiore del 20% per quanto riguarda i decessi nel primo anno di vita e del 45% per quanto riguarda i decessi in utero), nonché un rischio oncologico più elevato nella fascia di età compresa tra 0 e 14 anni.

152. L'ISDE fa inoltre riferimento allo studio di coorte, riguardante il nesso di causalità tra l'inquinamento e l'insorgenza di numerose patologie (paragrafo 25 supra), e indica che, secondo alcuni dati del registro regionale delle malformazioni congenite, nella regione di Taranto, tali malformazioni sono superiori del 10% rispetto alla media regionale.

153. L'ISDE indica inoltre che, secondo uno studio che riguarda alcune donne residenti in cinque città industriali della Puglia, tra cui Taranto, esiste una correlazione tra, da una parte, la presenza di PM10 e i livelli di ozono e, dall'altra, il tasso di aborti spontanei.

154. L'ISDE indica anche che l'osservatorio regionale dei disturbi autistici ha concluso, nel 2016, che la percentuale di disturbi nella provincia di Taranto è maggiore rispetto alla media della regione e a quella di altre provincie della Puglia.

155. L'ISDE rinvia, infine, ai decreti legge «salva-Ilva», in particolare al decreto legge n. 98/2016 che ha deciso una nuova proroga del termine di realizzazione del piano ambientale.

156. Il Governo ritiene che l'ISDE abbia presentato delle osservazioni di natura generica sul nesso di causalità tra le patologie indicate e le emissioni dello stabilimento Ilva, e non abbia fornito una prova scientifica inconfutabile.

c) La valutazione della Corte

i. Principi generali

157. La Corte rammenta che dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata (López Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, serie A n. 303-C, § 51, e Guerra e altri c. Italia, 19 febbraio 1998, § 60, Recueil 1998 I).

A questo proposito, la Corte rammenta anche che, nelle cause in cui la nozione di soglia di gravità è stata specificamente esaminata in materia di ambiente, la Corte ha ritenuto che una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o famigliare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato (Fadeieva, sopra citata, §§ 68 e 69, Dubetska e altri c. Ucraina, n. 30499/03, § 105, 10 febbraio 2011, e Grimkovskaya c. Ucraina, n. 38182/03, § 58, 21 luglio 2011).

158. L'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso, sia che si affronti la questione dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'articolo 8, che dal punto di vista di una ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili. In entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento (López Ostra, sopra citata, § 51, e Guerra e altri, sopra citata, § 58).

159. Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa (si vedano, *mutatis mutandis*, Oneryildiz c. Turchia, [GC], n. 48939/99, § 90, CEDU 2004-XII, e Brincat e altri c. Malta, nn. 60908/11 e altri 4, §§ 101-102, 24 luglio 2014).

160. Infine, è spesso impossibile quantificare gli effetti di un inquinamento industriale importante in ciascun caso singolo e distinguere l'influenza di altri fattori quali, ad esempio, l'età e la professione. Lo stesso vale per quanto riguarda il peggioramento della qualità di vita derivante dall'inquinamento industriale. La «qualità di vita» è un concetto molto soggettivo che non si presta a una definizione precisa. Pertanto, ai fini dell'accertamento delle circostanze di fatto delle cause che le vengono sottoposte, la Corte non ha altra scelta che quella di basarsi anzitutto, sebbene non esclusivamente, sulle conclusioni delle giurisdizioni e delle altre autorità interne competenti (Lediaieva e altri c. Russia, nn. 53157/99 e altri 3, § 90, 26 ottobre 2006, e Jugheli e altri c. Georgia, n. 38342/05, § 63, 13 luglio 2017).

ii. Applicazione dei principi sopra indicati al caso di specie

161. La Corte osserva che, se non ha il compito di determinare precisamente le misure che sarebbero state necessarie nella fattispecie per ridurre in maniera più efficace il livello dell'inquinamento, essa ha innegabilmente il dovere di verificare se le autorità nazionali abbiano affrontato la questione con la diligenza voluta e se abbiano preso in considerazione tutti gli interessi coesistenti. A questo proposito, la Corte rammenta che spetta allo Stato giustificare con elementi precisi e circostanziati le situazioni in cui alcuni individui si trovano a dover sostenere pesanti oneri in nome dell'interesse della società. L'esame della presente causa sotto questo profilo porta la Corte a formulare le seguenti osservazioni (Fadeieva, sopra citata, § 128).

162. In via preliminare, la Corte conviene con i ricorrenti che l'oggetto della presente causa è diverso da quello della causa Smaltini, sopra citata, nella quale la ricorrente, deceduta a seguito di una leucemia nel corso del procedimento dinanzi ad essa, rimproverava alle autorità nazionali di non aver riconosciuto, all'esito del procedimento penale da lei intentato, l'esistenza di un nesso di causalità tra le emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto e la sua patologia. In tale causa, la Corte aveva sottolineato in particolare che, alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dei fatti e con riserva dei risultati degli studi scientifici successivi, le decisioni interne erano state debitamente motivate. Ora, nella presente causa, i ricorrenti denunciano l'assenza di misure dello Stato volte a proteggere la loro salute e l'ambiente. È soltanto su

quest'ultima questione, diversa da quella oggetto della causa Smaltini, sopra citata, che la Corte è chiamata a pronunciarsi.

163. La Corte constata che, fin dagli anni 1970, vari studi scientifici denunciano gli effetti inquinanti delle emissioni degli stabilimenti Ilva di Taranto sull'ambiente e sulla salute delle persone (paragrafi 15 e seguenti supra). I risultati di tali rapporti, che provengono in gran parte da organismi statali e regionali, non sono peraltro oggetto di contestazione tra le parti.

164. In questo contesto, è opportuno evocare in particolare il rapporto SENTIERI del 2012, che afferma che esiste un nesso di causalità tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e l'insorgenza di tumori dei polmoni e della pleura, nonché di patologie del sistema cardiocircolatorio nelle persone residenti nelle zone interessate (paragrafi 20 e seguenti supra).

165. Peraltro, uno studio di coorte effettuato nel 2016 ha dimostrato un nesso di causalità tra l'esposizione ai PM10 e al SO2 di origine industriale, dovuta all'attività produttiva della società Ilva, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari nelle persone residenti a Taranto (paragrafi 25 e 26 supra).

166. Infine, lo stesso nesso tra le emissioni industriali della società Ilva e il pregiudizio sanitario nella regione di Taranto è attestato nel rapporto dell'ARPA del 2017. Quest'ultimo, del resto, riferisce anche che permane una situazione di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, in cui il tasso di mortalità e di ricovero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale (paragrafo 29 supra).

167. Si deve osservare che, nonostante i tentativi delle autorità nazionali di giungere al disinquinamento della zona interessata, i progetti finora messi a punto non hanno prodotto gli effetti auspicati.

168. Le misure raccomandate a partire dal 2012 nell'ambito dell'AIA allo scopo di migliorare l'impatto ambientale dello stabilimento non sono state alla fine realizzate; tale lacuna, del resto, è stata all'origine di una procedura di infrazione dinanzi ai giudici dell'Unione europea. Peraltro, la realizzazione del piano ambientale approvato nel 2014 è stata prorogata al mese di agosto 2023 (paragrafo 69 supra). La procedura che permette di raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti si rivela dunque di un'estrema lentezza (Fadeieva, sopra citata, §§ 126-127).

169. Nel frattempo, il governo è intervenuto più volte con misure urgenti (i decreti legge «salva-Ilva» - paragrafi 47 e seguenti supra) allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente (paragrafo 76 supra, e, per quanto riguarda il rigetto della questione di costituzionalità, paragrafo 51 supra). Per di più, è stata riconosciuta l'immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e il futuro acquirente della società (paragrafi 59 e 68 supra).

170. A questo si aggiunge una situazione di incertezza derivante, da una parte, dal dissesto finanziario della società (paragrafo 60 supra) e, dall'altra, dalla possibilità, accordata al futuro acquirente, di prorogare l'attuazione del risanamento dello stabilimento (paragrafo 67 supra).

171. Il fatto è che la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività di produzione della società Ilva di Taranto è tuttora in una fase di stallo.

172. La Corte non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori.

173. Considerato quanto sopra esposto, la Corte constata che le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata.

174. Perciò, il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione nel caso di specie.

2. Articolo 13 della Convenzione

175. La Corte rammenta che l'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta all'autorità nazionale competente di esaminare il contenuto di una «doglianza difendibile» fondata sulla Convenzione (Z. e altri c. Regno Unito [GC], n. 29392/95, § 108, CEDU 2001 V). Lo scopo di tale articolo è fornire un mezzo attraverso il quale le persone sottoposte alla giustizia possono ottenere, a livello nazionale, la riparazione delle violazioni dei loro diritti sanciti dalla Convenzione, prima di dover mettere in atto il meccanismo internazionale di ricorso dinanzi alla Corte (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 152, CEDU 2000 XI).

176. Avuto riguardo alle conclusioni alle quali è giunta circa l'esistenza di vie di ricorso utili ed effettive che permettano di sollevare, dinanzi alle autorità nazionali, delle doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure che garantiscano il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva (paragrafi 110 e seguenti supra), la Corte ritiene doversi concludere che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione nel caso di specie (Di Sarno, sopra citata, §§ 116-118).

III. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

177. I ricorrenti del ricorso n. 54264/15 chiedono l'applicazione della procedura della sentenza pilota, tenuto conto del numero di persone potenzialmente colpite dalla situazione in causa. Essi chiedono in particolare che le autorità italiane adottino le misure legislative e amministrative necessarie al fine, da una parte, di cessare le attività che sono all'origine delle violazioni che essi deducono e, dall'altra, di eliminare le conseguenze derivanti da queste ultime. I ricorrenti chiedono in particolare che le autorità nazionali procedano alla sospensione immediata dell'attività più inquinante (ossia l'attività di sei settori dello stabilimento) e all'attuazione di un piano di decontaminazione della fabbrica e dell'area limitrofa.

178. Il Governo contesta questa domanda e sostiene di avere già adottato tutte le misure necessarie per far fronte alle ripercussioni ambientali dell'attività dello stabilimento Ilva. Afferma inoltre che la soluzione di tale questione ambientale implica una maggiore

conoscenza del suo contesto e del territorio che può essere assicurata soltanto dallo Stato stesso.

179. La Corte rammenta che una sentenza che constata una violazione della Convenzione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme riconosciute a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne per quanto possibile le conseguenze. È in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, fatto salvo il controllo da parte del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere ai propri obblighi previsti dall'articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi previsti dall'articolo 46, la Corte può cercare di indicargli il tipo di misure generali che potrebbe adottare per porre fine alla situazione constatata (Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, § 194, CEDU 2004 V; Scoppola c. Italia (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 148, 17 settembre 2009 e Volokitin e altri c. Russia, nn. 74087/10 e altri 13, § 46, 3 luglio 2018).

180. Ora, alla luce di questi principi, tenuto conto di tutte le circostanze della causa e in particolare della complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento della zona interessata, che rientra nella competenza delle autorità interne, la Corte ritiene che non sia necessario applicare la procedura della sentenza pilota (si veda, *mutatis mutandis*, Lakatos c. Ungheria, n. 21786/15, §§ 89-91, 26 giugno 2018).

181. In effetti, non spetta alla Corte rivolgere al Governo delle raccomandazioni dettagliate e a contenuto prescrittivo, come quelle indicate dai ricorrenti. Spetta al Comitato dei Ministri, che agisce ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, indicare al governo convenuto le misure che, in termini pratici, devono essere adottate da quest'ultimo per assicurare l'esecuzione di questa sentenza.

182. In questo contesto, è opportuno in ogni caso sottolineare che i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall'inquinamento ambientale sono di primaria importanza e urgenti (si veda, *mutatis mutandis*, Torreggiani e altri c. Italia, nn. 43517/09 e altri 6, § 99, 8 gennaio 2013). Perciò, il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali e recante l'indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, dovrà essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

183. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

184. I ricorrenti del ricorso n. 54414/13 e quelli del ricorso n. 54264/15 chiedono rispettivamente le somme di 100.000 euro (EUR) e 20.000 EUR ciascuno per il danno morale.

185. Inoltre, i ricorrenti del ricorso n. 54264/15 chiedono una somma supplementare di 20.000 EUR, sempre per danno morale, per ciascuno di quelli, tra loro, che sono affetti da una patologia o che hanno perso un parente a causa delle emissioni nocive dello stabilimento Ilva.

186. Il Governo contesta tali pretese.

187. Nelle circostanze del caso di specie, la Corte ritiene che le constatazioni di violazione della Convenzione alle quali è giunta costituiscano una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti.

B. Spese

188. Nell'ambito del ricorso n. 54414/13, le sigg.re Maggio e La Porta chiedono rispettivamente le somme di 96.807,51 EUR e 29.335,61 EUR per le spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte.

189. Per quanto riguarda i ricorrenti del ricorso n. 54264/15, essi richiedono la somma di 41.535 EUR allo stesso titolo.

190. Il Governo contesta tali pretese.

191. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nella fattispecie, tenuto conto dei documenti di cui dispone e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma di 5.000 EUR per ciascun ricorso per il procedimento dinanzi ad essa e la accorda ai ricorrenti.

C. Interessi moratori

192. La Corte ritiene appropriato basare il tasso degli interessi moratori sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi irricevibili per quanto riguarda la parte di questi ultimi presentata dai ricorrenti del ricorso n. 54414/13 indicati ai numeri 23, 35, 43 e 45 e da quelli del ricorso n. 54264/15 indicati ai numeri 4, 9, 18, 24, 25, 34, 40, 41, 42, 56, 88, 107, 111, 113 e 128;
3. *Dichiara* il resto dei ricorsi ricevibile;
4. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
5. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione;
6. *Dichiara* che la constatazione di una violazione rappresenta di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti interessati;
7. *Dichiara*
 - a. che lo Stato convenuto deve versare per ciascun ricorso, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 5.000 EUR (cinquemila euro) ai ricorrenti interessati, più l'importo eventualmente dovuto dagli stessi a titolo di imposta, per le spese,

- b. che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

8. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 24 gennaio 2019, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Linos-Alexandre Sicilianos
Presidente

Renata Degener
Cancelliere aggiunto

¹Impianto in cui si produce coke, un carbone ottenuto dalla carbonizzazione o dalla distillazione di alcuni carboni grassi.

²In particolare, gli idrocarburi policiclici aromatici, il particolato e l'anidride solforosa.

³Taranto, Martina Franca, Massafra, Grottaglie, Manduria, Ginosa, Castellaneta, Palagiano, Sava, Mottola, Laterza, San Giorgio Ionico, Statte, Crispiano, Pulsano, Lizzano, San Marzano di San Giuseppe, Leporano, Palagianello, Carosino, Avetrana, Monteiasi, Maruggio, Fragagnano, Torricella, Montemesola, Faggiano, Monteparano e Roccaforzata.

⁴Particolati in sospensione nell'aria, particolati fini.

⁵Diossido di zolfo.

⁶Idrocarburo aromatico cancerogeno, inquinante persistente, che è il prodotto di una combustione incompleta a temperature comprese tra 300 °C e 600 °C (fonte: Larousse e Wikipedia).

⁷Ossia i ricorrenti indicati ai numeri 13 (ricorso n. 54414/13) e 51, 53, 54, 62, 65, 81 e 104 (ricorso n. 54264/15).

⁸Ossia i Ministeri dell'Ambiente, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico e della Coesione territoriale, la Regione Puglia, la Provincia e il Comune di Taranto e il Commissario Straordinario del Porto di Taranto.

⁹Ossia i ricorrenti del ricorso n. 54414/13 indicati ai numeri 23, 35, 43 e 45 e quelli del ricorso n. 54264/15 indicati ai numeri 4, 9, 18, 24, 25, 34, 40, 41, 42, 56, 88, 107, 111, 113 e 128.

SENTENZA N. 45

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PETRIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come introdotto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel procedimento vertente tra P. M. e il Comune di

Campi Bisenzio e altro, con ordinanza dell'11 maggio 2017, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di P. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Flavia Pozzolini per P. M. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, primo comma – quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 – e secondo comma, lettera m), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti all'amministrazione.

1.1.– Il rimettente espone in punto di fatto che:

– la ricorrente P. M., in data 14 settembre 2016 (e prima ancora nelle date 12 novembre e 16 dicembre 2015, nonché 12 aprile e 23 giugno 2016), aveva presentato al Comune di Campo Bisenzio istanza di inibitoria dei lavori di manutenzione

straordinaria su un immobile facente parte del suo condominio, oggetto di SCIA presentata da E. C. il 6 dicembre 2012;

– in particolare, gli interventi progettati dal segnalante consistevano nell'apertura di una finestra a servizio di una camera da letto posta al primo piano dell'edificio, nella demolizione di un tramezzo interno del sottoscala, nella diversa conformazione dei gradini di accesso all'abitazione e nella copertura dell'ingresso con una tettoia di modeste dimensioni; di tali lavori era stata realizzata solo la finestra, poiché il Comune li aveva sospesi, con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2013, dietro istanza dell'assemblea del condominio che ne lamentava il contrasto con il regolamento condominiale;

– avverso il silenzio serbato dall'amministrazione P. M. aveva proposto ricorso ai sensi dall'art. 31 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), lamentando, nel merito, la illegittimità della SCIA per violazione di diverse disposizioni del regolamento edilizio comunale e chiedendo al Tribunale adito di accertare l'illegittimità e inefficacia della SCIA medesima o della sola parte relativa all'apertura di una finestra – con conseguente ordine all'amministrazione di adottare i provvedimenti necessari a sanzionare le opere eseguite – ovvero di dichiarare l'obbligo del Comune resistente di pronunciarsi sulle istanze di verifica presentate;

– si erano costituiti in giudizio il Comune di Campi Bisenzio e il controinteressato E. C., eccependo la inammissibilità del ricorso per tardiva sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri inibitori della pubblica amministrazione, la inammissibilità delle azioni di mero accertamento e, secondo la sola amministrazione resistente, anche la inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva;

– il TAR adito, con sentenza non definitiva n. 618 del 2017, aveva esaminato e respinto l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, evidenziando come nella specie sussistessero i presupposti della cosiddetta vicinitas, quale «peculiare fattore di legittimazione» all'azione

giurisdizionale; aveva esaminato e dichiarato inammissibili le due prime azioni di accertamento, stante il disposto dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, a mente del quale «[g]li interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104»; aveva quindi avviato lo scrutinio di quest'ultima azione, esaminando l'eccezione di tardività della sollecitazione del potere inibitorio della PA e riservandosi di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui non indica un termine entro il quale il terzo è chiamato, a pena di decadenza, a sollecitare le verifiche amministrative sulla SCIA.

1.2.– Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene utile, da un lato, illustrare «l'insieme delle norme attualmente regolanti l'istituto della SCIA» e, dall'altro, «ripercorrere i passaggi fondamentali dell'evoluzione giurisprudenziale riguardante la tutela del terzo controinteressato rispetto all'attività oggetto di segnalazione».

1.3.– Quando al quadro normativo di riferimento, il TAR Toscana osserva che, l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 consente al privato di avviare, mediante semplice SCIA, l'esercizio di un'attività che dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale e per la quale non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale.

L'attività oggetto di SCIA – prosegue il rimettente – può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (comma 2), salvo il potere di quest'ultima di verificare successivamente l'effettiva sussistenza dei suoi presupposti. In caso di accertata carenza di quest'ultimi, l'attuale versione dell'art. 19, comma 3, prevede che l'amministrazione adotti motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, nonché, ove possibili, provvedimenti diretti alla conformazione dell'attività ai requisiti di legge, purché

proceda in tal senso entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata del privato, ovvero trenta giorni nei casi di SCIA in materia edilizia (comma 6-bis). Ai sensi del successivo comma 4, una volta decorsi i suddetti termini, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 ma in tal caso alle condizioni previste dall'art. 21-novies della stessa legge n. 241 del 1990, che disciplina il potere di annullamento in autotutela dei provvedimenti illegittimi.

Alla luce di tali disposizioni, dunque, il potere di verifica spettante all'amministrazione a seguito della presentazione di una SCIA assumerebbe natura diversa a seconda che venga esercitato prima o dopo il decorso dei citati termini di sessanta o trenta giorni.

Nel primo caso l'amministrazione sarebbe tenuta solo ad accertare la sussistenza o meno dei presupposti di legge per lo svolgimento dell'attività segnalata e, pertanto, i poteri «repressivi» sarebbero doverosi e vincolati. Nel secondo caso, invece, i poteri dell'amministrazione sarebbero discrezionali, in quanto soggetti agli stessi presupposti previsti dalla legge per l'annullamento d'ufficio, tra cui l'obbligo di previa valutazione delle ragioni di interesse pubblico giustificative della loro adozione.

1.4.– Quanto al panorama giurisprudenziale, il TAR Toscana si sofferma sulla sistemazione data alla materia dalla sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15, secondo cui:

a) la scadenza dei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, senza che l'amministrazione abbia esercitato i poteri inibitori ivi previsti, dà luogo alla formazione di una determinazione tacita di conclusione negativa del procedimento di accertamento di eventuali vizi della segnalazione nonché di diniego di esercizio di quei poteri, con conseguente onere per il terzo controinteressato di proporre avverso tale provvedimento tacito l'azione di annullamento entro l'ordinario termine decadenziale decorrente dalla data di acquisita conoscenza dell'iniziativa pregiudizievole;

b) il controinteressato che abbia impugnato il silenzio ne-

gativo, benché siano scaduti i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori, ha comunque diritto «ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale»; perciò esso può sempre proporre, congiuntamente all'azione di annullamento del diniego tacito, la cosiddetta azione di adempimento, tesa ad ottenere una pronuncia che imponga all'amministrazione l'adozione del negato provvedimento inibitorio, ove non vi siano spazi per la regolarizzazione della SCIA ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990;

c) nelle more della formazione del titolo tacito, il terzo che abbia avuto conoscenza dell'iniziativa segnalata può proporre un'azione di accertamento autonoma in ordine alla legittimità o meno della SCIA (azione suscettibile di conversione automatica nel mezzo impugnatorio in caso di sopravvenuta emanazione dell'atto conclusivo del procedimento di verifica), nonché, congiuntamente a tale azione, chiedere la tutela interinale di cui agli artt. 55 e 61 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.).

1.5.- Il rimettente prosegue osservando che, immediatamente dopo la citata sentenza dell'Adunanza plenaria, il legislatore ha introdotto la disposizione censurata, con cui, da un lato, ha chiarito che «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili»; e, dall'altro, ha previsto che, al fine di contestare la sussistenza dei presupposti dell'attività segnalata, il terzo ha facoltà di: a) «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione»; b) «e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

L'attuale quadro normativo, quindi, escluderebbe gli strumenti di tutela riconosciuti dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 15 del 2011 e, in particolare, l'azione di annullamento (non essendo configurabile alcun provvedimento tacito) e l'azione di accertamento, potendo il terzo, in caso di inerzia

dell'amministrazione, agire «esclusivamente» con l'azione avverso il silenzio inadempimento.

1.6.– Secondo il rimettente, poi, il potere sollecitato dal terzo con l'azione avverso il silenzio sarebbe quello inibitorio avente natura doverosa e vincolata e non quello discrezionale di autotutela.

In questo senso deporrebbero i seguenti rilievi: 1) il terzo, prima di promuovere il ricorso, è tenuto a «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione», il che dimostrerebbe che ha l'onere di attivare un procedimento di verifica dei presupposti della SCIA separato ed autonomo rispetto a quello disciplinato dal comma 3 dell'art. 19; 2) la disposizione richiama i commi 1 e 2 dell'art. 31 cod. proc. amm., che individuano il presupposto dell'azione avverso il silenzio inadempimento nell'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante una determinazione espressa, obbligo, che, come è noto, non è configurabile rispetto al potere di autotutela; 3) il richiamo anche al comma 3 dell'art. 31 cod. proc. amm., secondo cui il giudice adito con l'azione avverso il silenzio può «pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio», può avere senso esclusivamente con riferimento a un potere vincolato; 4) l'opposta tesi darebbe luogo a una interpretazione della norma non conforme a Costituzione, poiché, come chiarito dalla stessa Adunanza plenaria nella sentenza citata, il controinteressato avrebbe diritto di ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima senza passare dalla intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale, quale quello di autotutela.

1.7.– Osserva ancora il giudice a quo che il meccanismo di tutela del terzo congegnato dall'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990 richiede, per la sua concreta operatività, l'individuazione di tre distinti termini: il primo è quello entro il quale il terzo deve sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione; il secondo è quello entro cui l'amministrazione si deve pronunciare su tale istanza e decorso il quale essa deve considerarsi inerte; l'ultimo è quello entro il quale il terzo deve esperire l'azione avverso il silenzio mantenuto dall'amministrazione.

Il secondo e il terzo termine sarebbero agevolmente rinvenibili: quello concesso all'amministrazione per pronunciarsi sull'istanza sollecitatoria del privato si ricava dalla disciplina generale dettata dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui, in mancanza di una diversa previsione normativa, i procedimenti amministrativi ad istanza di parte devono concludersi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda; il termine per la proposizione dell'azione sul silenzio è invece fissato espressamente dall'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., secondo cui essa può essere intentata fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Non sarebbe invece fissato dalla norma censurata, né sarebbe ricavabile dal sistema, il termine entro il quale il terzo deve presentare l'istanza di sollecitazione delle verifiche amministrative, donde la «possibilità interpretativa in base alla quale il terzo resterebbe sempre libero di presentare l'istanza sollecitatoria dei poteri amministrativi inibitori nonché di agire ex art. 31 c.p.a. avverso il silenzio eventualmente serbato dall'Amministrazione, che è esattamente la lettura offerta dalla ricorrente (che richiama solo il termine prescrizione decennale)».

1.8.— Il TAR Toscana ritiene quindi di dovere verificare la bontà delle tesi che hanno per contro rivenuto un termine per la sollecitazione del terzo.

1.8.1.— Non sarebbe convincente la tesi che il termine in questione sia lo stesso assegnato all'amministrazione per l'esercizio del suo potere inibitorio, cioè sessanta ovvero trenta giorni dalla presentazione della SCIA, secondo quanto disposto dai commi 3 e 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, in quanto «manifestamente illogica»: tali termini sono strutturati con riferimento all'esercizio dei poteri di verifica d'ufficio, il che giustifica che il loro dies a quo sia fatto coincidere con il ricevimento della segnalazione da parte dell'amministrazione, ma essi finirebbero per risultare di pratica inoperatività ove applicati all'esercizio della sollecitazione del terzo, atteso che nessuna norma assicura la tempestiva comunicazione ad esso della presentazione della SCIA né tanto meno dell'inizio

dell'attività segnalata; il terzo finirebbe, quindi, per rimanere privo di qualsiasi forma di tutela, ove apprendesse dell'intervento dopo il decorso del termine concesso all'amministrazione per provvedere; d'altra parte, anche ove il terzo si attivasse tempestivamente ma in prossimità della scadenza di tale termine, ben difficilmente otterrebbe l'intervento cui aspira, restringendosi l'arco temporale entro cui l'amministrazione dovrebbe accertare l'illegittimità dell'attività oggetto di SCIA, nonché inibirne la prosecuzione.

1.8.2.– Nemmeno potrebbe condividersi la diversa tesi che la facoltà del controinteressato di proporre l'istanza inibitoria sia soggetta al termine decadenziale di sessanta giorni previsto per la proposizione dell'ordinario ricorso annullatorio, termine che, in caso di SCIA, decorrerebbe dalla data in cui il terzo ha avuto notizia della segnalazione lesiva (con la precisazione che, spirato tale termine, esso conserverebbe in ogni caso il potere di diffida dell'amministrazione all'adozione di atti di autotutela).

Tale interpretazione non terrebbe conto della diversità ontologica delle due fattispecie: da un lato, la proposizione di un ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti amministrativi e, dall'altro, la sollecitazione del privato di un'attività amministrativa; e tale diversità osterebbe all'utilizzo dell'analogia, possibile, ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, solo in presenza di casi simili o materie analoghe.

1.8.3.– Ancora non condivisibile sarebbe l'ulteriore tesi, secondo cui il terzo, in applicazione dell'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., dovrebbe sollecitare l'amministrazione entro l'anno dal deposito della SCIA.

Anche questa opzione interpretativa, nella misura in cui trasporta il termine annuale per l'azione avverso il silenzio inadempimento alla sollecitazione, da parte del terzo, delle verifiche amministrative della PA, confonderebbe un termine processuale (il primo) con un termine per l'avvio di un'attività procedimentale (il secondo).

1.8.4.– Non condivisibile, ancora, sarebbe la tesi secondo cui il soggetto leso dall'iniziativa segnalata sarebbe tenuto a

proporre il ricorso di cui all'art. 31 cod. proc. amm. entro il termine complessivo di un anno dalla data di acquisita «piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica».

Essa, infatti, applica il termine annuale dell'art. 31 cod. proc. amm. anche prescindendo dalla presentazione della diffida di cui all'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, in contrasto con la natura propria dello strumento azionato, che presuppone l'avvenuta presentazione di un'istanza di avvio (ovvero l'attivazione d'ufficio) di un procedimento amministrativo e la formazione del cosiddetto silenzio inadempiuto dell'amministrazione.

1.9.– Alla luce di tali considerazioni, secondo il TAR Toscana, l'attuale regime della SCIA non prevede un termine per la presentazione, da parte del terzo, dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative di cui all'art. 19, comma 6-ter, e tale termine non è desumibile dal sistema normativo, con la conseguenza che la sua diffida dovrebbe ritenersi tempestiva anche se proposta a notevole distanza di tempo dall'avvenuto deposito della segnalazione.

Una simile lettura, tuttavia, si porrebbe in evidente contrasto con l'esigenza di tutelare l'affidamento del segnalante circa la legittimità dell'iniziativa intrapresa, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il generale principio di certezza dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, esponendo la norma a dubbi di legittimità costituzionale.

1.10.– In punto di rilevanza, il TAR Toscana fa presente che, per decidere la controversia, deve fare applicazione dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 190, e quindi prendere posizione sul tema del termine entro cui il terzo può sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione.

L'azione giudiziaria era stata notificata il 23 ottobre 2016 e quindi, anche considerando la prima delle istanze della ricorrente (presentata il 12 novembre 2015), essa risulterebbe proposta nell'anno dalla formazione del silenzio sulla richiesta inviata all'amministrazione. Conseguentemente, in assenza della previsione espressa di un termine per sollecitare l'inter-

vento inibitorio dell'amministrazione, il Tribunale dovrebbe rigettare l'eccezione di tardività, nonostante la ricorrente abbia atteso dopo la presentazione della SCIA ben due anni e undici mesi (tre anni e nove mesi, se si considera l'ultima istanza).

Una eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate avrebbe, per contro, sicuri effetti sulla decisione del rimettente, sia nell'ipotesi di pronuncia additiva con cui la Corte dovesse fornire al giudice a quo il parametro temporale sulla cui base verificare la tardività della sollecitazione dei poteri inibitori da parte del terzo, sia nell'ipotesi di declaratoria «pura» di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, per mancata previsione del termine di sollecitazione dei poteri di verifica dell'amministrazione.

1.11.— In punto di non manifesta infondatezza, il giudice a quo ritiene che la disposizione, così interpretata, contrasterebbe con il principio — ricavabile dagli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e all'art. 6, paragrafo 3, TUE — di tutela dell'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto sine die al rischio dell'inibizione dell'attività oggetto di SCIA.

Le esigenze dell'affidamento del segnalante sarebbero evidenti, laddove si consideri che in caso di verifica effettuata d'ufficio, l'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, prevede che, «[d]ecorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis» (cioè di quelli inibitori), «l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 alle condizioni previste dall'articolo 21 nonies»: e cioè, tra l'altro, nel rispetto del termine ragionevole massimo di diciotto mesi.

Le stesse esigenze ricorrerebbero anche nel caso in cui il potere di verifica sia azionato dal terzo ai sensi del comma 6-ter, sicché la mancata previsione di un termine darebbe luogo anche a una violazione dell'art. 3 Cost., essendo irragionevole che l'affidamento del segnalante venga tutelato con la «temporizzazione dell'intervento» in autotutela dell'amministrazione e non nel caso dei poteri di verifica attivati dal terzo.

1.12.— Con specifico riguardo alla materia edilizia, poi, la

soluzione normativa darebbe luogo, in violazione dell'art. 3 Cost., ad una irragionevole disparità di trattamento tra gli interventi assoggettati a SCIA e quelli assoggettati a permesso di costruire, dal momento che in tale ultimo caso la reazione del terzo è possibile solo nel breve termine decadenziale per l'impugnazione del titolo edilizio espresso.

1.13.– La mancata previsione del termine determinerebbe, ancora, la lesione dei principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata, anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dalla segnalazione e nonostante abbia già esercitato il controllo d'ufficio, con evidente aggravio dell'attività amministrativa; perché la possibilità incondizionata di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo, l'assetto di interessi già definito aumenterebbe il rischio di decisioni amministrative contraddittorie; e perché l'incertezza normativa sull'esistenza di un termine e sul suo dies a quo – e quindi sull'obbligo dell'amministrazione di attivarsi a fronte dell'istanza del terzo – inciderebbe sull'efficienza dell'attività amministrativa.

1.14.– La norma censurata, infine, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., «in relazione» all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché la mancata previsione del termine si tradurrebbe in una violazione degli standard minimi che il legislatore statale deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perché darebbe luogo a una disciplina contraddittoria, che, da un lato, incentiva la semplificazione e la liberalizzazione delle attività economiche e, dall'altro, espone chi si avvale dell'istituto della SCIA al rischio permanente di vedere travolta, su iniziativa del terzo, l'attività segnalata; e perché tradirebbe «l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto», aprendo «la strada a discipline territoriali eterogenee [...] con conseguente disomogeneità degli standards di tutela».

2.– Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 ottobre 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei

ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

Osserva l'interveniente che – dopo la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 15 del 2011 che ha riconosciuto alla SCIA il valore di atto con valenza comunicativa, oggettivamente e soggettivamente privato, non sostitutivo di un provvedimento tacito e pertanto non impugnabile – il legislatore con l'art. 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 il censurato comma 6-ter, con cui ha espressamente accolto la tesi della non impugnabilità della SCIA e ha precisato che i controinteressati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione, avendo a disposizione, in caso di inerzia, il solo rimedio dell'azione avverso il silenzio.

Successivamente, il legislatore è intervenuto a regolare i poteri di autotutela, esercitabili dall'amministrazione decorso i termini di trenta e sessanta giorni previsti dal comma 3 dell'art. 19, quando l'attività prevista dalla SCIA si presume essere in atto, se non già completamente esaurita.

In particolare, la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), all'art. 6, rubricato «Autotutela amministrativa», ha inciso direttamente sull'art. 19 della legge n. 241 del 1990, riformulandone i commi 3 e 4. Quest'ultimo estende alla SCIA la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21-novies, anch'essa modificata con la previsione del termine finale di diciotto mesi per il suo esercizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2016 sulla necessaria ponderazione tra la tutela dell'affidamento del privato e le esigenze alla base dell'intervento amministrativo sulle attività regolate in base a SCIA, le sollevate questioni di legittimità costituzionale possano essere superate con una lettura costituzionalmente orientata della nor-

ma censurata, in combinato disposto con il comma 4 dell'art. 19, in modo da individuare un termine certo per l'esercizio dei poteri di sollecitazione riconosciuti ai terzi controinteressati.

Così, il privato potrebbe sollecitare i poteri di verifica dell'amministrazione nei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, decorsi i quali, a tutela dell'affidamento del segnalante, i poteri della PA sarebbero esercitabili non liberamente ma solo alle condizioni previste dall'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990; scaduti i diciotto mesi, pur a seguito della sollecitazione del privato, resterebbe preclusa all'amministrazione la possibilità di intervenire sull'attività oggetto di SCIA.

Aggiunge il Presidente del Consiglio dei ministri che, nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA non venga di fatto tempestivamente iniziata e conseguentemente il terzo non sia in grado di proporre la sua istanza entro i termini sopra detti, l'onere della sua attivazione dovrà essere condizionato all'effettiva intrapresa dell'attività segnalata, «conformemente ai principi del codice amministrativo».

3.— Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 ottobre 2017, si è costituita P. M., ricorrente nel giudizio a quo.

3.1.— La parte privata ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni, perché il rimettente, per un verso, prospetta soluzioni alternative (pronuncia additiva e declaratoria «pura» di incostituzionalità) e, per altro verso, censura la discrezionalità del legislatore senza prospettare l'unica soluzione costituzionalmente compatibile, in violazione dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.2.— Ha eccepito, poi, il difetto di rilevanza, poiché i parametri costituzionali invocati non sarebbero in concreto violati nel caso di specie, sicché le questioni sollevate si presenterebbero come meramente ipotetiche ed eventuali.

3.3.— Nel merito, esse sarebbero infondate, perché la facoltà attribuita al terzo di attivare il doveroso potere di verifica dell'amministrazione non sarebbe sine die ma comunque soggetta al termine decennale di prescrizione dei diritti, che costituirebbe un termine di chiusura dell'ordinamento.

Quanto alla diversità di trattamento rispetto ai soggetti il cui intervento sia assoggettato a permesso di costruire, sarebbe evidente che si tratta di congegni abilitativi assolutamente diversi, sicché non potrebbe predicarsi una necessaria eguaglianza nei meccanismi di tutela.

Con riferimento alla censura di violazione del principio del buon andamento, la previsione «di un vero e proprio stallo» dell'attività amministrativa sarebbe infondata, sia perché «le richieste di verifica in termini statistici sono sempre un numero minimo rispetto a quello delle pratiche semplificate» sia in ragione della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

In ogni caso, non sarebbe affatto dimostrato come l'attività delle amministrazioni risulti aggravata dalla norma «rispetto all'attività riconducibile ad una "accettabile" tutela che comunque dovrebbe riconoscersi al terzo».

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione.

2.– Secondo il rimettente la disposizione censurata viola, in primo luogo, gli artt. 3, 11 e 117, primo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1°

novembre 1993 – e secondo comma, lettera m), della Costituzione, perché non tutela l'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto sine die al rischio di inibizione dell'attività oggetto di SCIA.

L'art. 19, comma 6-ter, poi, violerebbe, sotto altro profilo, l'art. 3 Cost., perché, con specifico riferimento all'attività edilizia, darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra il segnalante e coloro che realizzino interventi assoggettati a permesso di costruire, esposti alla reazione del terzo per il solo termine di sessanta giorni previsto, a pena di decadenza, per l'impugnazione del titolo edilizio espresso.

La disposizione censurata, ancora, violerebbe i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dal deposito della SCIA e nonostante abbia già esercitato il controllo d'ufficio, così aggravandosi l'attività amministrativa; perché la possibilità incondizionata di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo, l'assetto di interessi già definito aumenterebbe il rischio di decisioni amministrative contraddittorie; e perché l'incertezza normativa sull'esistenza di un termine e sul dies a quo della sua decorrenza – e quindi sull'obbligo dell'amministrazione di attivarsi a fronte dell'istanza del terzo – inciderebbe sull'efficienza dell'attività amministrativa.

Il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., infine, sarebbe violato anche «in relazione» all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché la mancata previsione del termine si tradurrebbe in una violazione degli standard minimi, che il legislatore statale deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perché darebbe luogo a una disciplina contraddittoria che, da un lato, incentiva la semplificazione e la liberalizzazione delle attività amministrative e, dall'altro, espone chi si avvale della SCIA al rischio permanente di vedere travolta, su iniziativa del terzo, l'attività segnalata; e perché tradirebbe «l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto», aprendo «la

strada a discipline territoriali eterogenee [...] con conseguente disomogeneità degli standards di tutela».

3.– La parte privata P. M., ricorrente nel giudizio a quo, ha sollevato una prima eccezione di inammissibilità delle questioni per la natura ancipite del petitum, che oscillerebbe tra la richiesta dell'addizione di un termine e la caducazione della disposizione censurata.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

È vero che nell'ordinanza di rimessione si afferma che una eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte avrebbe sicuri effetti sul giudizio a quo, sia nell'ipotesi di sentenza additiva che fornisca il parametro temporale sulla cui base verificare la tardività della sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri inibitori della pubblica amministrazione, sia nell'ipotesi di declaratoria «pura» di illegittimità costituzionale del censurato art. 19, comma 6-ter (ipotesi, questa, che, nelle more dell'intervento del legislatore, secondo il TAR Toscana, renderebbe necessario applicare il diritto vivente formatosi anteriormente all'introduzione della norma censurata con la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15).

In tutti gli altri passaggi della motivazione, tuttavia, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma censurata, esclusivamente nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica della PA: l'intera ordinanza è cioè costruita in senso additivo.

4.– La seconda eccezione d'inammissibilità sollevata dalla parte privata riguarda anch'essa la natura del petitum, che si risolverebbe nella richiesta di un intervento additivo priva dell'indicazione dell'unica soluzione costituzionalmente obbligata, in violazione dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che impedisce a questa Corte il sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.

4.1.– Anche questa eccezione non è fondata.

La fissazione di un termine entro cui il terzo controinteressato può attivare i poteri di verifica dell'amministrazione

implica, in effetti, una scelta tra diverse soluzioni, come è reso evidente dalla molteplicità delle tesi sostenute in dottrina e in giurisprudenza e illustrate dal rimettente, soluzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore nella configurazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza o prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l'azione (ex plurimis, sentenze n. 6 del 2018, n. 94 del 2017 e n. 155 del 2014).

Il giudice a quo, tuttavia, consapevole della difficoltà di individuare una soluzione a rime obbligate, a fronte della ritenuta omissione legislativa, correttamente ha invocato una pronuncia additiva di principio, che – come è noto – è utilizzata da questa Corte proprio al fine di non invadere la sfera riservata al legislatore e, nelle more del suo intervento, di fornire al giudice comune uno strumento duttile per rinvenire una soluzione del caso concreto conforme a Costituzione.

5.– Con la terza eccezione la parte privata lamenta l'innammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché il TAR Toscana si sarebbe limitato a sostenere di dovere fare applicazione della norma censurata, senza che «i parametri costituzionali invocati risultino [...] in concreto violati»: il rimettente, cioè, avrebbe sollevato una questione del tutto «ipotetica ed eventuale», fermandosi ad un esame di principio o «estetico» del quadro normativo di riferimento.

In particolare, quanto alla violazione del principio dell'affidamento, il Tribunale non avrebbe considerato che i lavori intrapresi dal segnalante erano stati immediatamente sospesi e tali erano rimasti; e, quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., il Comune resistente nel giudizio a quo non avrebbe lamentato alcun aggravio della sua attività amministrativa, limitandosi ad affermare l'assenza dell'obbligo di rispondere all'istanza della ricorrente.

5.1.– Anche questa eccezione è infondata.

Il TAR Toscana, con motivazione non solo plausibile ma anche corretta, ha osservato che, per decidere sull'eccezione di tardività sollevata dall'amministrazione e dal controinteressato, deve fare applicazione della norma censurata, che, secondo la ricostruzione fatta propria dal rimettente, consentirebbe al

terzo di sollecitare in ogni tempo le verifiche spettanti alla PA sull'attività oggetto di SCIA (nel caso di specie, la prima sollecitazione è stata presentata dopo due anni ed undici mesi circa dal deposito della segnalazione e l'ultima dopo tre anni e nove mesi circa).

Tanto basta a fondare la rilevanza della questione (tra le più recenti, sentenze n. 236 e n. 225 del 2018; ordinanze n. 184 e n. 171 del 2017), contrariamente a quanto affermato dalla parte privata.

6.– Nel merito, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il comma 6-ter dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, il quale comma, chiarito che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili, attribuisce al terzo interessato la facoltà di «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3», dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Nulla dice la disposizione circa il termine entro cui va fatta la sollecitazione e, quindi, entro cui vanno esercitati i poteri di verifica.

Tale carenza, secondo il giudice a quo, non sarebbe colmabile in via interpretativa, come si desumerebbe dall'erroneità di tutte le tesi avanzate in proposito, e ciò esporrebbe la norma a dubbi di legittimità costituzionale.

7.– Certamente non sbaglia il TAR Toscana a ritenere che la previsione di un termine costituisca, nel contesto normativo in questione, un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a tutela dell'affidamento del segnalante (sentenza n. 49 del 2016).

Non può invece condividersi la tesi del rimettente, secondo cui tali poteri sarebbero “altri” rispetto a quelli previsti dai commi precedenti e sempre vincolati, cosicché non sarebbe possibile mutuarne la disciplina.

7.1.– Come è noto, l'art. 19 della legge n. 241 del 1990

prevede che all'immediata intrapresa dell'attività oggetto di segnalazione si accompagnino successivi poteri di controllo dell'amministrazione, più volte rimodulati, da ultimo dall'art. 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, il comma 3 dell'art. 19 attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, dando la preferenza a quelli conformativi, «[q]ualora sia possibile»; mentre il successivo comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili «in presenza delle condizioni» previste dall'art. 21-novies della stessa legge n. 241 del 1990.

Quest'ultimo, a sua volta, disciplina l'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, stabilendo che debba sussistere un interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, che si operi un bilanciamento fra gli interessi coinvolti e che, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, il potere debba essere esercitato entro il termine massimo di diciotto mesi.

Il comma 6-bis dell'art. 19 applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni e prevedendo, inoltre, che, «restano [...] ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

8.– Ebbene, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, è a questi poteri che deve ritenersi faccia riferimento il comma 6-ter.

8.1.– A tale conclusione si perviene anzitutto sulla base del dato testuale: la locuzione «verifiche spettanti all'amministrazione» lascia chiaramente intendere che la norma rinvia a poteri già previsti.

8.2.– Questa piana lettura testuale trova conferma, da una parte, nella genesi della disposizione censurata e, dall'altra, nella evoluzione del quadro normativo di riferimento.

Quanto al primo profilo, il comma 6-ter è stato introdotto

dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in aperta dialettica con la nota sentenza n. 15 del 2011 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la finalità di escludere l'esistenza di atti amministrativi impugnabili (il cosiddetto silenzio-diniego) e quindi di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio, inteso in modo tradizionale come inadempimento. Il riferimento alle «verifiche spettanti all'amministrazione», dunque, non è finalizzato ad introdurre nuovi poteri, ma è funzionale alla sollecitazione da parte del terzo.

Quanto al secondo profilo, la diversa opzione ermeneutica seguita dal giudice a quo darebbe luogo ad una evidente incongruenza del sistema, per come si è evoluto a seguito della introduzione – ad opera della legge n. 124 del 2015 – del termine di esercizio dell'autotutela nell'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990, termine reso applicabile anche ai poteri di controllo sulla SCIA dall'art. 19, comma 4, della stessa legge: si avrebbe qui, infatti, un potere sempre vincolato, e quindi più incisivo, e purtuttavia temporalmente illimitato.

Più in generale, il riconoscimento di un potere “in bianco” nel comma 6-ter sarebbe in manifesto contrasto con il principio di legalità-tipicità che caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi, principio che, com'è noto, ha fondamento costituzionale (artt. 23, 97, 103 e 113 Cost.) e va letto non solo in senso formale, come necessità di una previsione espressa del potere, ma anche in senso sostanziale, come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio (sentenze n. 115 del 2011, n. 32 del 2009, n. 307 del 2003 e n. 150 del 1982).

8.3.– Non meno evidente, infine, è l'incompatibilità della lettura proposta con l'istituto della SCIA, per come conformato dalla sua storia normativa e giurisprudenziale.

Il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi

puntualmente delimitata nei modi e nei tempi.

Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere.

9.– Le verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies).

Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue.

10.– Questa conclusione, che, oltre che piana, è necessitata, non può essere messa in discussione dal timore del rimettente che ne derivi un vulnus alla situazione giuridica soggettiva del terzo.

10.1.– Il problema indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata.

Esso va affrontato in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo.

In particolare, nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (in questo caso «non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge»); potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislati-

ve e regolamentari in materia di edilizia. (Testo A)», ed espressamente richiamati anche dall'art. 19, comma 6-bis. Esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti).

Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica.

Tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere.

11.– Così ricostruita la portata della norma censurata, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Toscana non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, primo comma – quest'ultimo in riferimento all'art. 1

del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 – e secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to: Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 13 dicembre 2018
- Ricorso nn. 67944/13 - Causa Casa di cura Valle fiorita
s.r.l. c. Italia

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA CASA DI CURA VALLE FIORITA S.R.L. c. ITA-
LIA

(Ricorso n. 67944/13)

SENTENZA

STRASBURGO

13 dicembre 2018

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita
in una camera composta da:

- Linos-Alexandre Sicilianos, presidente,
- Ksenija Turković,
- Guido Raimondi,
- Krzysztof Wojtyczek,
- Armen Harutyunyan,
- Pauline Koskelo,
- Jovan Ilievski, giudici,
- e da Abel Campos, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 20 novembre 2018,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 67944/13) presentato contro la Repubblica italiana con cui una società di diritto italiano, la Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. («la ricorrente»), ha adito la Corte il 21 ottobre 2013 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
2. La ricorrente è stata rappresentata dall'avvocato N. Paoletti, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.
3. Dinanzi alla Corte la ricorrente lamentava l'impossibilità di riprendere possesso del suo immobile occupato arbitrariamente da terzi.
4. Il 4 gennaio 2017 il ricorso è stato comunicato al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La ricorrente è una società a responsabilità limitata di diritto italiano con sede a Roma.
6. È proprietaria di un fabbricato di circa 8.000 m² situato a Roma che, tra il 1971 e il 2011, è stato utilizzato come clinica in virtù di rapporti convenzionali che si sono succeduti con l'ospedale pubblico San Filippo Neri.
7. L'ultima convenzione con l'ospedale si concluse il 16 novembre 2011. L'edificio rimase quindi vuoto, ad eccezione di un appartamento abitato da una terza persona in base ad un contratto di comodato.

8. Il 6 dicembre 2012 un centinaio di persone entrarono con la forza nell'immobile della ricorrente e si appropriarono dei locali. Lo stesso giorno, la ricorrente presentò una prima denuncia al procuratore della Repubblica segnalando la violazione del suo diritto di proprietà e chiedendo lo sgombero dei locali.

9. Tra il 7 dicembre 2012 e il 1° luglio 2013 la ricorrente presentò altre undici denunce, allegando diversi documenti a riprova di quanto sostenuto. Il 12 giugno 2013 chiese anche il sequestro preventivo dell'immobile.

10. In data 9 agosto 2013, il giudice per le indagini preliminari di Roma accolse la richiesta della procura in tal senso e dispose il sequestro preventivo dell'immobile rilevando che, dalle indagini eseguite a seguito della denuncia sporta dalla ricorrente, risultava che il bene era occupato da circa 150 persone e che la gestione dell'occupazione, che sarebbe rientrata nell'azione del movimento lotta per la casa, era organizzata e diretta da un gruppo ristretto di individui che agivano a scopi di lucro. Il giudice aggiunse che peraltro dall'inchiesta risultava che gli occupanti avevano cominciato a modificare i locali subito dopo l'occupazione installando tra l'altro cancellate volte a limitare l'accesso all'immobile. Di conseguenza il giudice ritenne che nel caso di specie fosse ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile sanzionato dall'articolo 633 del codice penale e che la prosecuzione dell'occupazione comportasse un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa.

11. Il procuratore delegò alla Divisione Investigazioni generali e Operazioni speciali (Digos) l'esecuzione del sequestro. La Digos delegò poi questo compito al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP) istituito presso ogni prefettura.

12. Il 18 settembre 2014 la Digos presentò al pro-

curatore della Repubblica una relazione sulla situazione dell'immobile della ricorrente. In tale rapporto indicava che, nel corso degli anni precedenti, nel dipartimento di Roma, avevano avuto luogo numerose occupazioni abusive di immobili, organizzate da diversi movimenti di difesa del diritto alla casa, che spesso avevano coinvolto centinaia di persone. La Digos argomentava che, tenuto conto di questa situazione, era fondamentale pianificare scrupolosamente gli sfratti degli occupanti al fine di preservare l'ordine pubblico e garantire l'assistenza necessaria alle persone vulnerabili coinvolte. La Digos precisava che, per quanto riguardava in particolare l'immobile della ricorrente, la questione dello sfratto era stata affrontata nel settembre 2013, ma si era deciso di rinunciare a questa soluzione, tenuto conto soprattutto della situazione economica del Comune di Roma, che non avrebbe consentito di trovare nuovi alloggi per gli occupanti dopo lo sfratto.

13. Il 23 settembre 2013 la ricorrente chiese alla procura della Repubblica di Roma di essere autorizzata ad accedere ai dati dei soggetti coinvolti nell'occupazione abusiva nel suo immobile per poter intentare un'azione giudiziaria nei confronti di queste persone. La procura respinse tale domanda l'8 ottobre 2013.

14. Il 3 marzo 2015 la ricorrente intimò all'amministrazione di dare esecuzione alla decisione del 9 agosto 2013. Poiché quest'ultima non diede seguito alla richiesta, il 21 maggio 2015 la ricorrente adì il tribunale amministrativo del Lazio lamentando l'inerzia dell'amministrazione.

15. Il prefetto di Roma, con nota del 17 giugno, rispose che la situazione del bene della ricorrente era simile a quella di un centinaio di altri immobili occupati abusivamente nella città di Roma. Riteneva che, per quanto riguardava le procedure di sfratto, era prima necessario ottenere dal comune garanzie di soluzioni alter-

native di alloggio per le persone sgomberate. Secondo il prefetto, in assenza di tali garanzie, gli era impossibile, date le sue prerogative, effettuare gli sfratti. Il prefetto aggiungeva che, per quanto riguardava l'uso della forza pubblica, la legge lo autorizzava solo nel caso di sfratti di disposti da un tribunale.

16. Nel frattempo, in data 15 settembre 2014, alla ricorrente era stata notificata dal tribunale di Roma una ingiunzione di pagamento di circa 30.000 euro per il consumo di energia elettrica relativa agli anni 2013 e 2014. Avverso questa ingiunzione la ricorrente presentò opposizione al tribunale di Roma. L'esito di questa procedura non è conosciuto.

17. Secondo una nota del Comune di Roma del 9 agosto 2013, la ricorrente continua ad essere debitrice nei confronti del comune dell'imposta sull'immobile occupato, dal momento che è proprietaria del bene e titolare del diritto di possesso su di esso.

18. Dal fascicolo risulta che, con nota del 30 marzo 2016, il prefetto ha invitato il Comune di Roma a trovare soluzioni alternative di alloggio per gli occupanti al fine di permettere lo sgombero dell'edificio.

19. Il procedimento avviato a seguito della denuncia presentata dalla ricorrente il 6 dicembre 2012 è tuttora pendente nella fase delle indagini preliminari.

II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

20. Il decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 contiene norme in materia di sicurezza delle città. L'articolo 11 riguarda in particolare le occupazioni arbitrarie di immobili. Il primo paragrafo conferisce al prefetto il potere di eseguire le decisioni giudiziarie relative alle occupazioni abusive, anche ricorrendo alla forza pubblica, e di determinare le modalità degli sfratti, garantendo l'ordine pubblico e gli interessi delle persone vulnerabili

coinvolte. In caso di annullamento da parte dell'autorità giudiziaria delle disposizioni adottate dal prefetto ai sensi del primo comma, l'amministrazione è tenuta ad adottare le misure necessarie per garantire la cessazione dell'occupazione abusiva. In caso di dolo o colpa grave del prefetto è previsto un risarcimento per il proprietario dell'immobile.

IN DIRITTO

I. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE E DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

21. La ricorrente lamenta la mancata esecuzione della decisione del giudice per le indagini preliminari del 9 agosto 2013 che ordinava il sequestro e - di conseguenza - lo sgombero del suo immobile. Essa invoca il suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva garantita dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, così formulato: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole, da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)»

22. La ricorrente sostiene, inoltre, che il fatto di continuare a renderle impossibile il reintegro nel possesso del suo immobile occupato arbitrariamente da terzi costituisce una violazione del diritto al rispetto dei suoi beni, come previsto dall'art. 1 del Protocollo n. 1. Tale disposizione è così formulata: «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 con-

forme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

A. Sulla ricevibilità

23. Il Governo sostiene che la ricorrente non ha fatto valere dinanzi al giudice civile il suo diritto al rispetto della proprietà e che, inoltre, non ha dimostrato l'intenzione di utilizzare il suo immobile dopo la cessazione dei rapporti contrattuali con l'Ospedale San Filippo Neri.

24. Il Governo rileva anche che la ricorrente ha aspettato due anni prima di presentare, il 25 maggio 2015, un ricorso dinanzi al tribunale amministrativo per denunciare l'inerzia dell'amministrazione, e da ciò deduce che, prima di adire la Corte, la ricorrente non si è avvalsa pienamente e correttamente delle vie di ricorso messe a sua disposizione dal diritto interno.

25. Infine, il Governo fa riferimento al decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 e alla tutela giurisdizionale offerta ai proprietari dei beni occupati.

26. La ricorrente respinge gli argomenti del Governo. In primo luogo, sostiene di aver prontamente fatto valere i suoi diritti di proprietà sull'immobile dal momento che avrebbe sporto denuncia contro l'occupazione abusiva del suo bene il giorno stesso degli eventi, vale a dire il 6 dicembre 2012. Precisa, poi, che nel maggio 2015 è stata costretta ad adire il tribunale amministrativo regionale a causa dell'inerzia dell'amministrazione, nonostante le numerose richieste volte ad ottenere l'esecuzione del sequestro preventivo dell'immobile, disposto nell'agosto 2013 dal giudice per le indagini preliminari di Roma.

27. La ricorrente ribadisce che il diritto interno non le ha offerto ricorsi effettivi per consentirle di far valere i suoi diritti. Prova ne è che soltanto il 30 marzo

2016, ossia dopo più di tre anni dall'inizio dell'occupazione dei locali, le autorità avrebbero cercato attivamente soluzioni alternative di alloggio per poter procedere allo sgombero dell'edificio. Per quanto riguarda il rimedia civile, la ricorrente ritiene che, tenuto conto delle circostanze, un'azione di questo tipo contro gli occupanti non avrebbe avuto alcuna possibilità di successo. Infatti, la ricorrente precisa che l'identità degli occupanti non è mai stata accertata dalle autorità e che non vede come un ufficiale giudiziario nominato dal giudice civile avrebbe potuto entrare in contatto con le persone interessate quando le autorità non sono riuscite a far eseguire il sequestro anche se ne erano state investite dal giudice penale.

28. Peraltro, la ricorrente afferma che le operazioni di chiusura dell'attività della clinica e di smantellamento delle apparecchiature mediche erano ancora in corso alla data in cui è iniziata l'occupazione dell'immobile. Pertanto, essa ritiene che non sia pertinente l'argomentazione del Governo con la quale sostiene che la ricorrente non intendeva utilizzare la proprietà.

29. Infine, la ricorrente asserisce che il decreto-legge n. 14 del 2017, entrato in vigore dopo la presentazione del suo ricorso, non fa che limitare ulteriormente i diritti dei proprietari degli immobili occupati dal momento che conferirebbe al prefetto i pieni poteri per consentirgli di garantire la salvaguardia dei diritti degli occupanti e prevedrebbe un risarcimento per i proprietari solo in caso di dolo o colpa grave del prefetto.

30. La Corte ritiene anzitutto che gli argomenti del Governo sollevino in sostanza un'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e che sia quindi necessario esaminare la questione della ricevibilità del ricorso.

31. Rammenta, poi, che l'obbligo di esaurire le

vie di ricorso interne, previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione, riguarda le vie di ricorso che sono accessibili al ricorrente e che possono porre rimedio alla situazione lamentata da quest'ultimo. Questi ricorsi devono esistere con un sufficiente grado di certezza, in pratica come in teoria, altrimenti mancherebbero della necessaria accessibilità ed effettività; spetta allo Stato convenuto dimostrare che questi requisiti sono soddisfatti. Inoltre, un ricorrente che ha utilizzato un rimedio giuridico apparentemente effettivo e sufficiente non può essere accusato di non aver cercato di utilizzarne altri che erano disponibili, ma che non presentavano maggiori probabilità di successo (Aquilina c. Malta [GC], n. 25642/94, § 39, CEDU 1999-III).

32. Per decidere se la ricorrente, nelle particolari circostanze del caso di specie, abbia soddisfatto l'esigenza dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, è necessario determinare quale atto delle autorità dello Stato convenuto arrechi pregiudizio alla ricorrente. La Corte osserva a questo riguardo che la ricorrente contesta alle autorità competenti di aver rifiutato di eseguire il sequestro preventivo del suo immobile, disposto il 9 agosto 2013 dal giudice per le indagini preliminari, e quindi di far sgomberare i locali, visto che il sequestro del suo immobile era stato disposto per preservare il suo diritto di proprietà in quanto parte lesa nel procedimento e per consentirle di rientrare in possesso del suo bene (paragrafo 10 supra).

33. La Corte rileva innanzitutto che il Governo non ha indicato quale tipo di ricorso dinanzi al giudice civile avrebbe potuto portare direttamente a una esecuzione analoga e allo sgombero dei locali. Peraltro, osserva che il tentativo con il quale la ricorrente ha cercato di identificare gli occupanti al fine di citarli in giudizio non ha avuto successo a causa del rifiuto delle autorità di divulgare i dati che li riguardavano (paragrafo 13 supra).

La Corte rammenta, in via incidentale, che un'azione di risarcimento danni non sarebbe di natura tale da compensare l'inerzia delle autorità di fronte all'occupazione della proprietà della ricorrente (si vedano, *mutatis mutandis*, *Matheus c. Francia*, n. 62740/00, § 71, 31 marzo 2005, e *Sud Est Réalisations c. Francia*, n. 6722/05, § 59, 2 dicembre 2010).

34. In ogni caso, dal momento che la ricorrente lamenta una violazione del suo diritto di proprietà, la Corte rileva che la denuncia da lei presentata il giorno in cui l'edificio ha iniziato ad essere occupato, che è stata ripetuta più volte in seguito e che ha dato luogo al sequestro preventivo dell'immobile, riguardava precisamente il riconoscimento del diritto di proprietà della ricorrente e lo sgombero dei locali.

35. Peraltro, la Corte nota che sono le autorità a dover prestare il loro apporto all'esecuzione della decisione del giudice per le indagini preliminari affinché la ricorrente possa ottenere che il suo immobile sia liberato. Pertanto, l'obbligo di agire grava sulle autorità e non sulla ricorrente. Esigere che l'interessata prenda altre iniziative i cui risultati non potrebbero che essere identici, tenuto conto del fatto che gli occupanti risiedono illegalmente nell'edificio senza essere stati identificati né fermati dalla polizia, non corrisponderebbe all'esigenza dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (si vedano, *mutatis mutandis*, *Matheus c. Francia* (dec.) n. 62740/00, 18 maggio 2004, e *Barret e Sirjean c. Francia* (dec.), n. 13829/03, 3 luglio 2007).

36. Per questi stessi motivi, la Corte ritiene che la ricorrente non possa essere rimproverata per non essersi rivolta prima al tribunale amministrativo per contestare l'inerzia delle autorità di fronte all'ordine del giudice per le indagini preliminari. Tanto più che quest'ultimo rimedio, esperito dalla ricorrente il 25 maggio 2015, è stato in questo caso privato di qualsiasi efficacia in quanto il

tribunale amministrativo non vi ha dato seguito e l'interessata non ha ancora riacquisito il godimento del suo diritto di proprietà. La Corte rammenta che, secondo la sua giurisprudenza, un rimedio deve esistere con un grado sufficiente di certezza, in pratica come in teoria, altrimenti mancherebbe della necessaria accessibilità ed effettività richieste dalla Convenzione. (Sakık e altri c. Turchia, 26 novembre 1997, § 53, Recueil des arrêts et décisions 1997 VII, Vernillo c. Francia, 20 febbraio 1991, § 27, serie A n. 198, Johnston e altri c. Irlanda, 18 dicembre 1986, § 45, serie A n. 112, e Veysel Şahin c. Turchia, n. 4631/05, § 21, 27 settembre 2011).

37. Infine, per quanto riguarda le disposizioni del decreto-legge n. 14 del 2017 alle quali il Governo fa riferimento nelle sue osservazioni, quest'ultimo non ha indicato in che misura esse offrirebbero alla ricorrente un'effettiva e concreta tutela dei diritti che le derivano dalla Convenzione.

38. Pertanto, l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne non può essere presa in considerazione.

39. Constatando che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità, la Corte lo dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

40. La ricorrente denuncia l'inerzia delle autorità di fronte all'occupazione abusiva del suo immobile malgrado l'ordine dato in suo favore dal giudice per le indagini preliminari. La stessa indica che la situazione permane nonostante le numerose sollecitazioni e iniziative da lei intraprese per ottenere l'esecuzione del suddetto ordine e l'evacuazione del suo immobile, il che dimostra

a suo parere l'assenza di tutela dei suoi diritti nel sistema nazionale.

41. La ricorrente afferma inoltre che l'occupazione del suo immobile costituisce un motivo di orgoglio per il «movimento lotta per la casa», che organizzerebbe regolarmente, all'interno della sua proprietà, feste e manifestazioni pubbliche in favore della lotta per la casa senza essere mai disturbato dalle autorità. La stessa considera inaccettabile che gli occupanti abusivi utilizzino il suo immobile nell'assoluta impunità da più di cinque anni, mentre lei stessa rimarrebbe debitrice delle spese di consumo di acqua ed elettricità.

42. Il Governo non contesta che l'immobile della ricorrente sia occupato abusivamente da terzi, e replica tuttavia che le autorità competenti, ossia il prefetto e il CPSOP sono determinati a dare esecuzione alla decisione del 9 agosto 2013 per garantire il diritto di proprietà della ricorrente, ma anche per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali degli occupanti e l'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico. Perciò, il Governo afferma che l'esecuzione del sequestro preventivo dell'immobile è stata semplicemente sospesa tenuto conto della complessità della situazione e dei diversi interessi in gioco.

43. Il Governo precisa che la ricorrente, del resto, è già stata personalmente informata dalle autorità delle circostanze inerenti all'esecuzione del sequestro del suo immobile, in particolare con la nota del 17 giugno 2015 (paragrafo 15 supra).

44. Il Governo afferma anche che la situazione della ricorrente è considerata una priorità dalle autorità, e che ciò sarebbe dimostrato dal fatto che, il 30 marzo 2016, queste ultime hanno ufficialmente invitato il comune di Roma a fare quanto necessario per trovare soluzioni alternative di alloggio per gli occupanti dell'immobile.

45. Il Governo ritiene che non vi sia stata violazione della proprietà della ricorrente e che, ben al contrario, il provvedimento di sequestro disposto in suo favore dall'autorità giudiziaria costituisca la prova di un riconoscimento del diritto di quest'ultima al rispetto della sua proprietà.

2. Valutazione della Corte

a) Sulla violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione

46. La Corte ha di recente sintetizzato i principi della sua giurisprudenza in materia di diritto di accesso a un tribunale nella sentenza *Parrocchia greco-cattolica Lupeni e altri c. Romania* ([GC], n. 76943/11, §§ 84-90, 29 novembre 2016). Pertanto, la Corte rammenta che il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria costituisce uno degli aspetti del diritto di accesso a un tribunale. Come la Corte ha già affermato, il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti. Infatti, non si comprenderebbe come l'articolo 6 § 1 descriva in dettaglio le garanzie procedurali – equità, pubblicità e celerità – accordate alle parti e non tuteli l'attuazione delle decisioni giudiziarie; se dovesse sembrare che tale articolo riguardi esclusivamente l'accesso alla giustizia e lo svolgimento del procedimento, questo rischierebbe di creare situazioni incompatibili con il principio dello Stato di diritto che gli Stati contraenti si sono impegnati a rispettare ratificando la Convenzione. L'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 (si vedano, tra le altre, *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40, *Recueil* 1997-II).

47. Inoltre, la Corte rammenta che, se si può am-

mettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ancora ritardare in maniera eccessiva l'esecuzione, e ancor meno di rimettere in discussione il merito di tale decisione (Immobiliare Saffi c. Italia [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66, CEDU 1999 V). Una sospensione dell'esecuzione di una decisione giudiziaria per il tempo strettamente necessario per trovare una soluzione soddisfacente ai problemi di ordine pubblico si può giustificare in circostanze eccezionali (ibidem, § 69).

48. Spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di un arsenale giuridico adeguato e sufficiente per assicurare il rispetto degli obblighi positivi posti a suo carico. La Corte ha il compito di esaminare se, nella fattispecie, le misure adottate dalle autorità nazionali siano state adeguate e sufficienti (si veda, *mutatis mutandis*, Ignacollo-Zenide c. Romania [GC], n. 31679/96, § 108, CEDU 2000-I).

49. Nel caso di specie, la Corte osserva anzitutto che la decisione del giudice per le indagini preliminari di Roma del 9 agosto 2013 riguardava la tutela di un diritto di natura civile della ricorrente, ossia il suo diritto di proprietà. Peraltro, detta decisione di sequestro, per la sua stessa natura, ricopriva un carattere di urgenza, nella misura in cui era destinata a impedire il proseguimento di un reato allo scopo di preservare l'integrità del bene della parte lesa (paragrafo 10 supra). Inoltre, non viene più contestato che la decisione controversa avesse un carattere definitivo ed esecutivo.

50. Ora, è giocoforza constatare che il sequestro dell'immobile rimane oggi ancora non eseguito nonostante la ricorrente si sia regolarmente adoperata in molte occasioni per ottenere l'esecuzione di tale provvedimento. Per di più, la Corte osserva che non sono stati effettuati tentativi di esecuzione da parte delle autorità

da quando il giudice ha ordinato il sequestro in questione.

51. Certamente, il Governo ha giustificato il ritardo nell'esecuzione adducendo ragioni di ordine pubblico e motivazioni di ordine sociale. La Corte osserva a questo proposito che i motivi avanzati dalle autorità per giustificare la mancata esecuzione del sequestro riguardano principalmente l'assenza di soluzioni alternative di alloggio per gli occupanti, dovuta soprattutto a difficoltà economiche del comune (paragrafo 18 supra), dal momento che i motivi legati al rischio di problemi di ordine pubblico sono stati evocati in maniera generica e non circostanziata. Tuttavia, la Corte è pronta ad ammettere che le autorità interne possano avere avuto anche la preoccupazione di ovviare al rischio serio di problemi di ordine pubblico legato allo sfratto di varie decine di persone, tanto più che l'occupazione dell'immobile rientrava nell'ambito di una azione militante a forte impatto mediatico.

52. Tuttavia, si deve constatare che il Governo non ha fornito alcuna informazione per quanto riguarda gli atti compiuti dall'amministrazione per trovare soluzioni alternative di alloggio fin dall'inizio dell'occupazione o, almeno, dalla nota ufficiale inviata dal prefetto il 30 marzo 2016. Peraltro, non vi sono elementi nel fascicolo che richiama una qualsiasi disposizione che sarebbe stata adottata in tal senso (si veda, a contrario, *Société Cofinco c. Francia* (dec.), n. 23516/08, 12 ottobre 2010).

53. Pertanto, se la Corte riconosce che le motivazioni di ordine sociale e i timori relativi al rischio di problemi di ordine pubblico potessero giustificare nel caso di specie le difficoltà di esecuzione e un ritardo nella liberazione dei locali, essa considera nondimeno ingiustificata l'inerzia totale e prolungata delle autorità italiane nel caso di specie. Peraltro, è opportuno ricordare che

una mancanza di risorse non può costituire di per sé una giustificazione accettabile per la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria (si vedano, *mutatis mutandis*, Bourdov c. Russia, n. 59498/00, § 35, CEDU 2002-III, e Cocchiarella c. Italia [GC], n. 64886/01, § 90, CEDU 2006-V), e nemmeno per l'assenza di nuovi alloggi (Prodan c. Moldavia, n. 49806/99, § 53, CEDU 2004 III (estratti)).

54. La Corte è del parere che, astenendosi, per più di cinque anni, dall'adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva, le autorità nazionali hanno privato, nel caso di specie, le disposizioni dell'articolo 6 § 1 della Convenzione di qualsiasi effetto utile e hanno pregiudicato lo Stato di diritto, fondato sulla preminenza del diritto e sulla sicurezza dei rapporti giuridici. Pertanto, vi è stata violazione di tale disposizione.

b) Sulla violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione

55. La Corte considera nella fattispecie che, come ha constatato nella sentenza *Matheus* (sopra citata) e a differenza di quanto concluso nella sentenza *Immobiliare Saffi* (sopra citata, § 46), il rifiuto delle autorità di procedere allo sgombero dell'immobile della ricorrente non si traduca in una misura di regolamentazione dell'uso dei beni ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Nella presente causa, e benché si sia tenuto conto della questione di trovare un nuovo alloggio per gli occupanti, il rifiuto di procedere allo sfratto di questi ultimi non deriva direttamente dall'applicazione di una legge che rientra in una politica sociale ed economica in materia, ad esempio, di alloggio o di accompagnamento sociale di proprietari in difficoltà, ma da un rifiuto delle autorità competenti, in circostanze particolari, e per parecchi anni, di procedere allo sgombero dell'immobile della ricorrente. Secondo la Corte, la mancata esecuzione del-

la decisione del giudice per le indagini preliminari del 9 agosto 2013 deve pertanto essere esaminata alla luce della norma generale contenuta nel primo capoverso del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che prevede il diritto al rispetto della proprietà (si veda, *mutatis mutandis*, *Matheus*, sentenza sopra citata, § 68).

56. La Corte rammenta, inoltre, che l'esercizio reale ed effettivo del diritto che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 garantisce non può dipendere unicamente dal dovere dello Stato di astenersi da qualsiasi ingerenza, e può esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni (*Öneryildiz c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 134, CEDU 2004-XII).

57. Inoltre, combinata con il primo capoverso dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, la preminenza del diritto, che è uno dei principi fondamentali di una società democratica e che è inerente a tutti gli articoli della Convenzione, giustifica che sia sanzionato uno Stato che si sia rifiutato di eseguire o di far eseguire una decisione giudiziaria (*Matheus*, sentenza sopra citata, § 70).

58. Nella fattispecie, la Corte ribadisce che, per più di cinque anni, le autorità sono rimaste inerte di fronte alla decisione con la quale il giudice per le indagini preliminari aveva ordinato lo sgombero dell'immobile della ricorrente.

La Corte ha appena riconosciuto che motivi di ordine sociale e necessità di ordine pubblico, che essa non sottovaluta, avrebbero potuto giustificare un ritardo di esecuzione nella presente causa. Tuttavia, essa non può considerare accettabile la durata della mancata esecuzione nel caso di specie, che persiste tutt'oggi, unita all'assenza totale di informazioni relative agli atti compiuti o previsti dalle autorità per porre fine alla situazione

denunciata. Peraltro, la Corte non perde di vista il fatto che la ricorrente, nell'attesa, continua ad essere tenuta a pagare le spese relative al consumo energetico degli occupanti dell'immobile.

59. Considerati gli interessi individuali della ricorrente, le autorità avrebbero dovuto, dopo aver dedicato un tempo ragionevole alla ricerca di una soluzione soddisfacente, adottare le misure necessarie al rispetto della decisione giudiziaria.

60. Per motivi simili a quelli esposti con riguardo alla dedotta violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, la Corte considera, tenuto conto di quanto sopra esposto, che vi sia stata nella fattispecie una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

61. La ricorrente denuncia anche una violazione dell'articolo 13 della Convenzione. La stessa lamenta di non aver potuto disporre nel diritto interno di un ricorso effettivo che permettesse di far eseguire il provvedimento che disponeva lo sgombero del suo immobile, e ribadisce i motivi che aveva proposto sotto il profilo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per quanto riguarda il diritto di accesso a un tribunale.

62. La Corte osserva che questa doglianza è legata a quella esaminata dal punto di vista dell'articolo 6 § 1 e, pertanto, deve essere dichiarata anch'essa ricevibile. Tenuto conto delle conclusioni alle quali è giunta dal punto di vista dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (paragrafo 54 supra), la Corte ritiene tuttavia che la doglianza relativa all'articolo 13 non sollevi una questione separata.

63. Di conseguenza, essa conclude non doversi esaminare separatamente la doglianza relativa all'artico-

lo 13.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

64. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, «Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

65. La ricorrente chiede la somma di 9.517.500 euro (EUR) per il danno materiale, e indica che tale somma corrisponde all'affitto che avrebbe percepito, ossia 2.115.000 EUR l'anno, se tale affitto le fosse stato versato dall'inizio dell'occupazione controversa. Inoltre, chiede la somma di 100.000 EUR per il danno morale.

66. Il Governo ritiene che alla ricorrente non dovrebbe essere attribuita alcuna somma a titolo di equa soddisfazione, tenuto conto in particolare della possibilità che l'interessata avrebbe di ottenere un risarcimento a livello nazionale.

67. La Corte osserva che la base di cui tener conto per accordare una somma a titolo di equa soddisfazione risiede, nel caso di specie, nella constatazione di violazione dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione a causa della mancata esecuzione di un provvedimento giudiziario che ordinava lo sgombero dell'immobile della ricorrente.

68. La ricorrente chiede a titolo di danno materiale l'importo corrispondente all'affitto che avrebbe potuto percepire se avesse disposto del suo immobile. La Corte ritiene che, se la ricorrente ha innegabilmente e necessa-

riamente subito un danno materiale a causa dell'inerzia persistente delle autorità di fronte all'occupazione abusiva, non si possa in ogni caso prevedere quali sarebbero stati i redditi da locazione che la ricorrente avrebbe potuto percepire sfruttando il proprio immobile, che del resto non era affittato all'epoca dei fatti. Nemmeno il rapporto di perizia effettuato su richiesta dell'interessata permette alla Corte di calcolare con precisione il danno subito a questo titolo.

La Corte osserva infine, come il Governo, che la ricorrente potrà ottenere un risarcimento dinanzi ai giudici nazionali, che si trovano in una posizione migliore per valutare il danno materiale subito dall'interessata a causa dell'occupazione.

69. Inoltre, per quanto riguarda i costi che la ricorrente avrebbe dovuto sostenere, ossia il pagamento delle spese per il consumo energetico degli occupanti e delle imposte sulla proprietà, la Corte osserva che questi ultimi non sono stati né quantificati né richiesti dall'interessata nelle sue domande di equa soddisfazione.

70. In queste condizioni, non sarà accolta la domanda della ricorrente relativa al danno materiale (Barret e Sirjean, sopra citata, § 54).

71. Invece, la Corte ritiene che la ricorrente abbia subito un danno morale certo che le semplici constatazioni di violazione non possono compensare. Deliberando in via equitativa ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, la Corte accorda all'interessata la somma di 20.000 EUR.

B. Interessi moratori

72. La Corte ritiene appropriato basare il tasso degli interessi moratori sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. Dichiara il ricorso ricevibile;
2. Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
3. Dichiara non doversi esaminare la doglianza relativa all'articolo 13 Convenzione;
4. Dichiara
 - a. che lo Stato convenuto deve essere, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 20.000 EUR (ventimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;
 - b. che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
5. Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 13 dicembre 2018, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Abel
Cancelliere

Campos

Linos-Alexandre
Presidente

Sicilianos



ORIGINALE

24198-2018

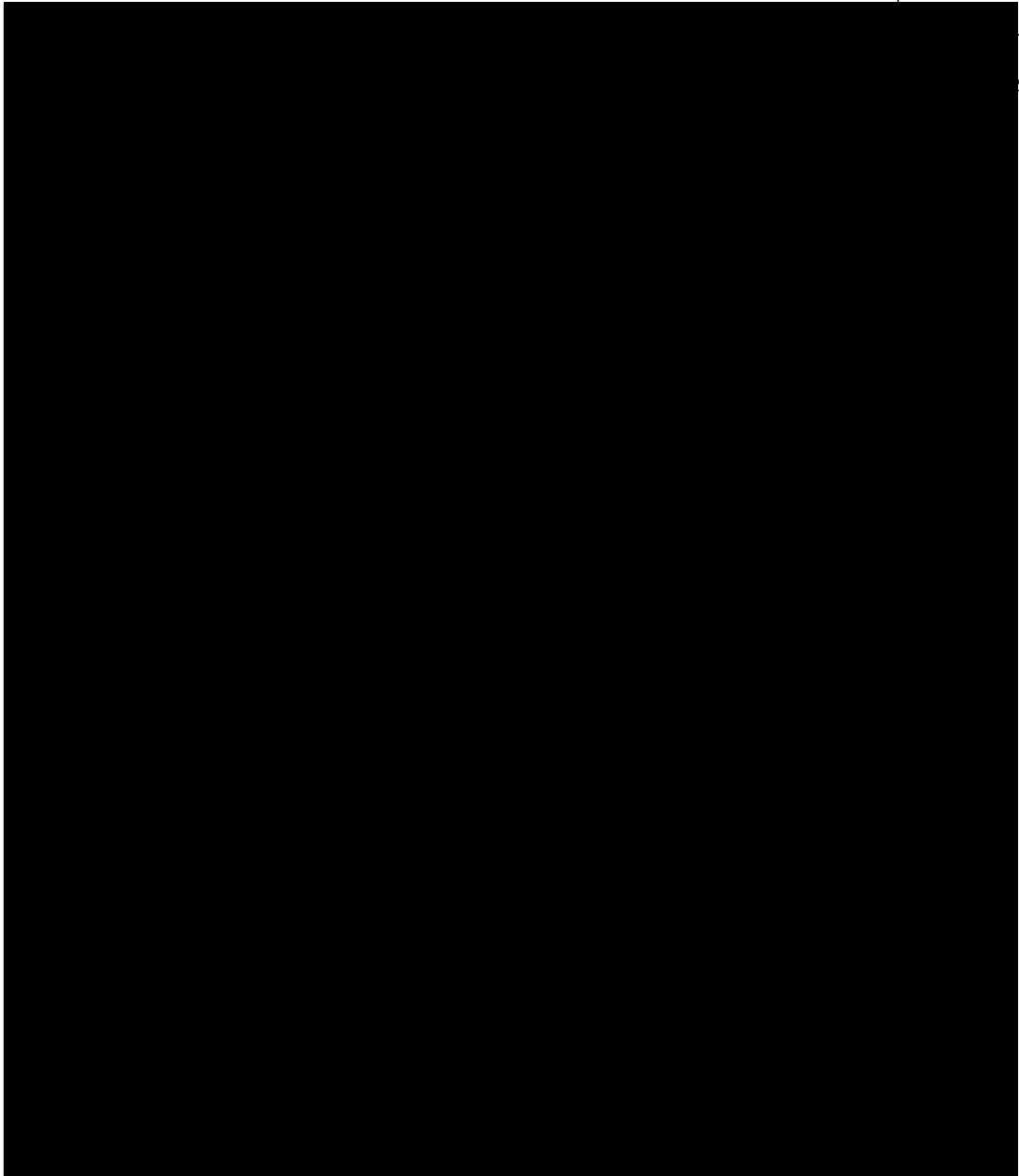
REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Responsabilità
della P.A.
per mancata
assistenza
della forza

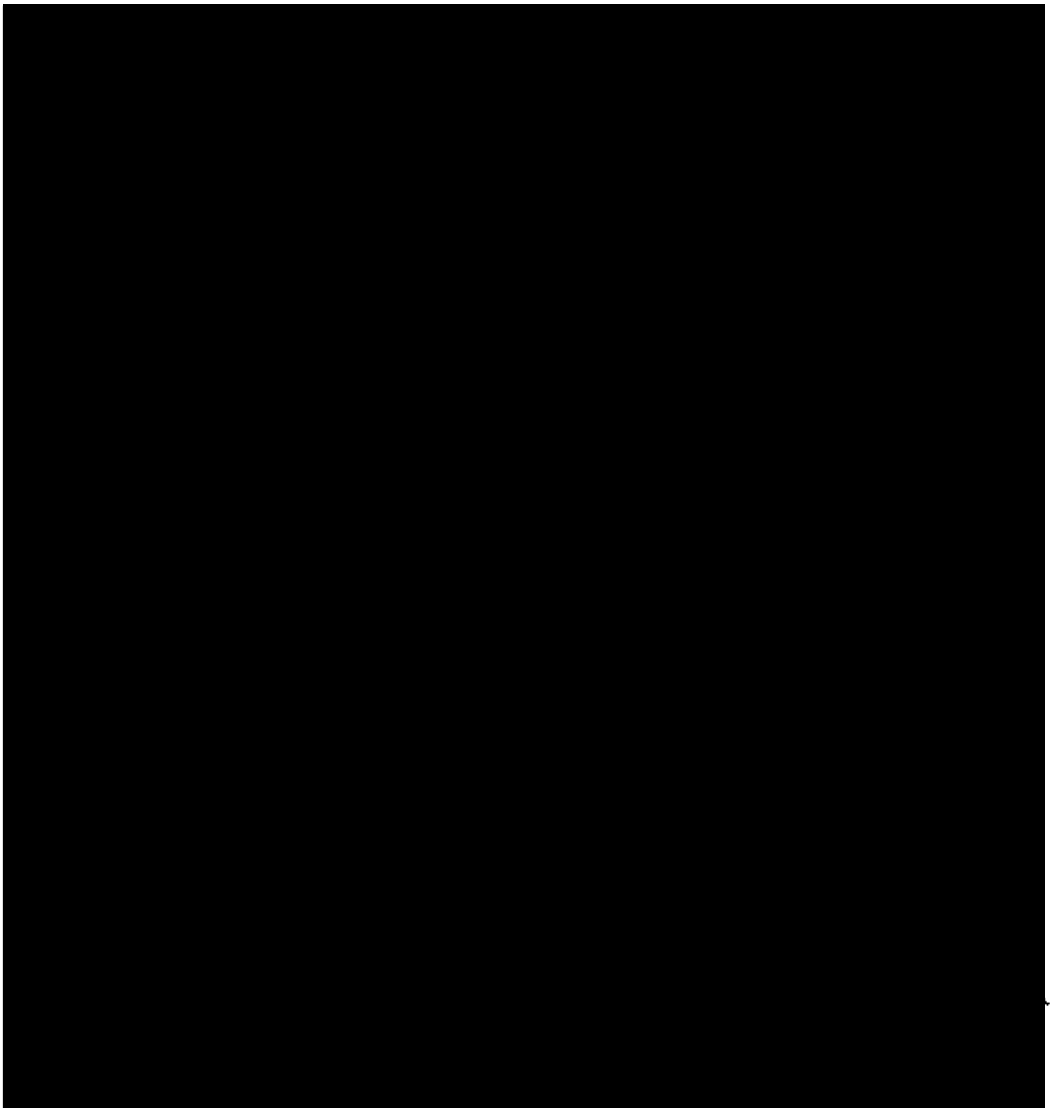


017

98

2018

2092





FATTI DI CAUSA

1. Nel 1996 le società [redacted] (d'ora innanzi, per brevità, [redacted] e [redacted] [redacted] (d'ora innanzi, per brevità, "la Laurella") convennero dinanzi al Tribunale di Roma il Ministero della giustizia e quello dell'interno, esponendo che:

-) erano proprietarie, rispettivamente, di 32 e 18 appartamenti ricompresi i primi in un fabbricato sito a Firenze, via del Romito n. 55, ed i secondi in un fabbricato sito a Sesto Fiorentino, via Primo Maggio n. 222;

-) tra il dicembre del 1993 ed il maggio del 1994 tutti i suddetti appartamenti vennero occupati abusivamente da terzi, aderenti ad un "Movimento per la casa";

-) le due società proprietarie denunciarono il fatto alla competente Procura della Repubblica, la quale in data 18.1.1994 e 27.1.1994 ordinò lo sgombero degli immobili abusivamente occupati;

-) i suddetti provvedimenti non vennero mai eseguiti dalle forze dell'ordine;

-) sia l'assessore alla casa del Comune di Firenze, sia il prefetto ed il questore della medesima città, si astennero deliberatamente dal ripristinare la legalità violata e fare eseguire i suddetti provvedimenti, "galvanizzando" così gli occupanti abusivi, i quali si risolsero, indisturbati, ad occupare ulteriori appartamenti;

-) solo sei anni dopo questi fatti le due società riuscirono a tornare in possesso dei loro appartamenti.

Chiesero, pertanto, la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento dei danni patiti in conseguenza dei fatti sopra descritti, e segnatamente della colpevole e prolungata inerzia delle amministrazioni convenute nel dare esecuzione all'ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica.



2. Con sentenza 30.5.2003 n. 18112 il Tribunale di Roma accolse la domanda nei confronti della sola amministrazione dell'interno.

Con sentenza 16.3.2009 n. 1165 la Corte d'appello di Roma, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, dichiarò l'incompetenza per territorio del giudice adito.

3. La causa venne riassunta dinanzi al Tribunale di Firenze, il quale con sentenza 20.8.2013 n. 2637 tornò ad accogliere la domanda nei confronti del Ministero dell'interno.

Con sentenza 24.10.2016 la Corte d'appello di Firenze, accogliendo il gravame dell'amministrazione, riformò la decisione di primo grado e rigettò la domanda.

Ritenne la Corte d'appello che nei fatti per come emersi dall'istruttoria non fosse ravvisabile una condotta colposa della pubblica amministrazione.

Osservò che la scelta di ritardare per sei anni l'esecuzione dello sgombero degli immobili abusivamente occupati fu frutto di una "scelta attendista" adottata per evitare disordini, e tutelare l'ordine pubblico.

4. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione dalla [redacted] e dalla [redacted] con ricorso fondato su due motivi ed illustrato da memoria.

Ha resistito il Ministero dell'interno con controricorso illustrato da memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. I motivi di ricorso.

1.1. Col primo motivo di ricorso le due società ricorrenti lamentano la violazione, da parte della sentenza impugnata, dell'art.



42 cost., dell'art. 17 della Carta di Nizza e dell'art. 1 del protocollo Addizionale alla CEDU.

Sostengono che per sei anni, di fatto, il loro diritto di proprietà è stato violato e compresso per effetto d'una improvvida scelta della pubblica amministrazione, senza alcun indennizzo.

Lamentano che quel diritto non poteva essere compresso senza alcuna contropartita, *"e cioè un risarcimento o un ristoro monetario"*, e che di conseguenza la sentenza impugnata viola i principi dettati dalla Costituzione, dalla Carta fondamentale dell'Unione Europea e dalla CEDU in tema di tutela del diritto di proprietà.

Deducono che, se davvero la loro proprietà doveva essere compressa per ragioni di interesse pubblico, ad esse spettava almeno un indennizzo (p. 20, primo capoverso del ricorso).

1.2. Col secondo motivo le ricorrenti lamentano (formalmente) che la sentenza impugnata sia affetta dal vizio di omesso esame del fatto decisivo, ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c..

Deducono al riguardo che la Corte d'appello non avrebbe considerato che, proprio mentre gli immobili delle società ricorrenti erano in fase di occupazione, all'analogha occupazione di un immobile vicino, appartenente ad altra persona, venne posta fine dalle forze dell'ordine, in esecuzione del provvedimento di sgombero, prontamente ed in soli 17 giorni.

Tale fatto secondo le ricorrenti dimostrerebbe che, sol che le autorità competenti l'avessero voluto, avrebbero potuto liberare dagli occupanti anche gli immobili di loro proprietà, e che di conseguenza la Corte d'appello *"non avrebbe potuto ritenere giustificato e pertanto legittimo l'incredibile ritardo con cui il Ministero dell'interno ha portato ad esecuzione i provvedimenti"* che ordinavano lo sgombero degli immobili.

mu



2. Le eccezioni preliminari.

2.1. Il Ministero dell'interno ha eccepito l'inammissibilità del ricorso.

Ha dedotto che:

(a) il primo motivo di ricorso prospetterebbe una questione nuova, introdotta per la prima volta nel giudizio solo con la memoria di replica depositata nel giudizio di appello;

(b) che in ogni caso esso è estraneo alla *ratio decidendi* che sottende la sentenza impugnata;

(c) che la censura prospettata col secondo motivo di ricorso è inammissibile sia perché non viene indicato nel ricorso in quale atto difensivo venne prospettato il "fatto decisivo" del cui omesso esame le ricorrenti si dolgono; sia in ogni caso perché il "fatto decisivo" il cui omesso esame è denunciabile in sede di legittimità è solo il fatto materiale costitutivo della pretesa, mentre la circostanza di fatto del cui omesso esame le ricorrenti si dolgono non rappresentava un "fatto costitutivo" della loro domanda.

m

2.2. Tali eccezioni vanno rigettate, perché si fondano su una interpretazione e su una qualificazione del ricorso che questa Corte non condivide.

E' noto infatti che:

(a) gli atti processuali vanno letti nel loro complesso, e non segmentandone i contenuti (*ex multis*, Sez. 3, Sentenza n. 18783 del 28/08/2009, Rv. 609210 - 01);

(b) l'eventuale errore commesso dal ricorrente nell'individuare la norma che assume violata da parte del giudice di merito è irrilevante ai fini dell'ammissibilità del ricorso (in virtù del principio *jura novit curia*), tutte le volte che la censura sia comunque esposta in modo



inequivoco (*ex multis*, Sez. 5 - , Ordinanza n. 12690 del 23/05/2018, Rv. 648743 - 01; Sez. 5, Sentenza n. 14026 del 03/08/2012, Rv. 623656 - 01);

(c) l'errore commesso dal ricorrente nel sussumere il proprio motivo di ricorso nell'uno piuttosto che nell'altro dei cinque vizi previsti dall'art. 360 c.p.c. non osta all'ammissibilità del ricorso, quando la censura sia comunque intelligibile (Sez. U, Sentenza n. 17931 del 24/07/2013, Rv. 627268 - 01);

(d) il giudice, al cospetto di atti processuali che scontino un non insuperabile tasso di ambiguità, ove gli strumenti dell'ermeneutica lo consentano deve interpretarli nel senso in cui possano avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno.

Questa regola è imposta dal diritto interno e da quello comunitario.

Sotto il primo profilo, è noto che il criterio dell'interpretazione utile è dettato dall'art. 1367 c.c..

Sotto il secondo profilo, la necessità dell'interpretazione utile degli atti processuali è imposta dall'art. 6, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea (nel testo consolidato risultante dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 13.12.2007, ratificato e reso esecutivo con l. 2.8.2008 n. 130).

Tale norma infatti recepisce nel diritto comunitario "*i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", e tra questi l'art. 6 CEDU include quello alla effettività della tutela giurisdizionale.

Nell'interpretazione di tale precetto la Corte di Strasburgo ha ripetutamente affermato che gli organi giudiziari degli Stati membri, nell'interpretazione della legge processuale, "*devono evitare gli eccessi di formalismo, segnatamente in punto di ammissibilità o ricevibilità dei ricorsi, consentendo per quanto possibile, la concreta*



esplicazione di quel diritto di accesso ad un tribunale previsto e garantito dall'art. 6 della CEDU del 1950" (Corte EDU, II sezione, 28.6.2005, Zednik c. Repubblica Ceca, in causa 74328/01; Corte EDU, I sez., 21.2.2008, Koskina c. Grecia, in causa 2602/06; e Corte EDU, I sez., 24.4.2008. Kemp c. Granducato di Lussemburgo, in causa 17140/05).

2.3. E' alla luce di tali principi che deve leggersi e qualificarsi il ricorso oggi in esame.

Esso, valutato complessivamente in tutti e due i motivi in cui formalmente si articola, non sembra contenere doglianze nuove rispetto a quelle prospettate nei gradi di merito.

Infatti, sebbene il ricorso non possa dirsi un modello di logica deduttiva, il senso delle censure ivi prospettate appare a questa Corte accettabilmente chiaro.

Le ricorrenti lamentano infatti:

- (a) che il loro diritto di proprietà sia stato violato (p. 19);
- (b) che il diritto di proprietà è un diritto fondamentale (p. 20);
- (c) che la violazione del diritto di proprietà deve necessariamente produrre per effetto l'obbligo di corrispondere *"un indennizzo e, cioè, un risarcimento o un ristoro monetario"*;
- (d) che la Corte d'appello ha errato nel *"ritenere giustificato e pertanto legittimo l'incredibile ritardo (sei anni) con cui il Ministero dell'interno ha portato ad esecuzione i provvedimenti"* giudiziari di sgombero;
- (e) che così giudicando la Corte d'appello ha violato gli artt. 42 cost., 6 CEDU e 1 Prot. CEDU.

Queste censure, complessivamente valutate, non sono nuove né estranee alla *ratio decidendi*.



2.3.1. Non sono nuove, perché la domanda di risarcimento fu formulata sin dal primo grado.

Le ricorrenti, è vero, hanno in vari punti del proprio ricorso accennato ad un preteso diritto ad un "indennizzo per espropriazione": ma questa oggettivamente inconferente richiesta non è di per sé decisiva per reputare inammissibile il ricorso, dal momento che, come accennato, in esso si prospetta altresì la violazione di legge per l'essere stato negato alle ricorrenti anche un "risarcimento o ristoro monetario" (così il ricorso, p. 20, primo capoverso). Sicché, nella parte in cui le ricorrenti hanno lamentato il rigetto della propria domanda risarcitoria da parte della Corte d'appello, nessuna novità sussiste.

2.3.2. Nemmeno può ammettersi che le censure prospettate nel ricorso siano estranee alla *ratio decidendi*.

La Corte d'appello statuí infatti che la condotta della p.a. fu giustificata, e tale statuizione è stata censurata dalla ricorrenti prospettando la tesi *in iure* secondo cui erroneamente il giudice di merito ritenne "giustificata" una condotta compressiva d'un diritto garantito dagli artt. 42 della costituzione, dall'art. 6 CEDU e dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale di questa.

Il ricorso, quindi, a fronte d'una sentenza che ha escluso il diritto al risarcimento per assenza di colpa, ha dedotto in sostanza che colpa vi fu, e che consistette nella violazione delle norme appena indicate.

Una censura, quindi, niente affatto estranea alla *ratio decidendi*.

3. Esame dei motivi.

3.1. I due motivi in cui si articola il ricorso, come accennato, possono essere esaminati congiuntamente, perché sollevano questioni strettamente connesse.



Per quanto detto al § precedente, essi vanno qualificati come prospettanti una censura di violazione di legge.

Vi si deduce infatti che la sentenza d'appello ha violato gli artt. 41 cost., 6 CEDU ed 1 Prot. CEDU, per avere da un lato accertato *in facto* che gli ordini di sgombero degli immobili abusivamente occupati non vennero eseguiti dalla p.a., e dall'altro negato *in iure* l'illiceità della condotta della p.a. e, di conseguenza, il diritto delle ricorrenti al risarcimento.

Tali censure sono fondate.

3.2. Non fu mai in contestazione nel presente giudizio che plurimi appartamenti di proprietà delle società oggi ricorrenti furono arbitrariamente occupati da una massa di persone organizzate, con atti di frode o di violenza; che la competente Procura della Repubblica ordinò il sequestro penale degli immobili, ordinandone lo sgombero; che nessuna delle articolazioni periferiche del Ministero dell'interno vi provvide, per il periodo di sei anni.

Pacifici questi fatti, la Corte d'appello di Firenze ha tuttavia escluso la sussistenza d'una responsabilità aquiliana dell'amministrazione dell'interno, reputando che fu scelta discrezionale e non incolpevole tale strategia "attendista", giustificata dalla esigenza di evitare turbative dell'ordine pubblico.

3.3. Per stabilire se tale valutazione della Corte d'appello fu corretta in punto di diritto, occorre chiedersi:

(a) se sia consentito agli organi della pubblica amministrazione, deputati a dare attuazione ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, astenersi o sindacarne il contenuto;

(b) in caso di risposta negativa al quesito che precede, se i fatti così come accertati dalla Corte d'appello rendevano incolpevole, e



quindi non risarcibile, il danno causato dalla p.a. alle odierne ricorrenti.

Ad ambedue tali quesiti deve darsi risposta negativa.

3.4. L'omessa attuazione, da parte degli organi di polizia o delle altre amministrazioni a ciò preposte, dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria costituisce un fatto illecito in sede civile, e può costituire un delitto in sede penale.

Tale principio in uno stato di diritto non ammette elucubrazioni, ed è stato ripetutamente affermato da questa Corte da sessant'anni in qua.

Già Sez. U, Sentenza n. 2299 del 01/08/1962, Rv. 253451 - 01, stabilì infatti che *"il rifiuto di assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti del giudice, che sia determinato da valutazioni sull'opportunità dell'esecuzione medesima (e sempre quindi che non dipenda da accertata indisponibilità di forza, ipotesi questa che, essendo giustificata da impossibilità di adempimento della prestazione, esclude la illiceità del comportamento), costituisce un comportamento illecito lesivo del diritto alla prestazione e come tale generatore di responsabilità dalla parte della pubblica amministrazione"*.

Nella motivazione di tale sentenza si afferma che *"l'autorità amministrativa, richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione della pronuncia giurisdizionale di condanna o del comando contenuto nel titolo esecutivo, non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, bensì a prestare i mezzi per l'attuazione in concreto della sanzione, ossia a prestare un servizio che consente di realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione, che è dato dalla realizzazione contro l'inadempiente."*



Nell'esplicazione di tale servizio, l'autorità amministrativa presta attività materiale e non può, per tanto, procedere a valutazioni di interessi o di motivi di opportunità. Se, trascendendo i limiti della prestazione del servizio predetto, l'autorità amministrativa compie una valutazione di opportunità della esecuzione cui è chiamata a concorrere, ed esercita così una potestà che non ha, essa agisce illecitamente".

3.5. In seguito, il principio fu ribadito da Sez. 3, Sentenza n. 3873 del 26/02/2004, Rv. 570579 - 01 (In un caso di mancata concessione della forza pubblica per l'esecuzione d'uno sfratto ordinato dal giudice civile), nella cui motivazione si legge *"le sezioni unite di questa corte (S.U., 18.3.1988, n. 2478) hanno diffusamente esposto le ragioni per le quali l'autorità amministrativa richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione del comando contenuto nel titolo esecutivo non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, ma ha il dovere di prestare i mezzi per l'attuazione in concreto dello stesso onde realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione.*

Hanno inoltre affermato che si toglierebbe altrimenti vigore alla protezione giurisdizionale garantita al cittadino, che tutta l'attività giurisdizionale risulterebbe sostanzialmente vanificata e che, in definitiva, lo Stato negherebbe se stesso come ordinamento.

E ne hanno tratto il corollario che "l'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con particolare rigore", successivamente precisando che all'autorità di polizia può riconoscersi "esclusivamente un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza" (S.U. 26 maggio 1998, n. 5233).

Tali principi, in tutto condivisibili e che vanno anche in quest'occasione ribaditi, appaiono gli unici compatibili con la riserva



della funzione giurisdizionale introdotta dall'art. 102, comma primo, Cost. (...).

La natura primaria del dovere dall'autorità amministrativa di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giurisdizionali renderebbe poi evidente, ove tale mezzi non fossero apprestati, il contrasto di tale comportamento anche col principio di buona amministrazione posto dall'art. 97, comma primo, Cost. (...).

Va in contrario rilevato che una situazione di "crisi permanente" indotta dall'omesso apprestamento dei mezzi necessari all'espletamento di una pubblica funzione, lungi dal potere essere riguardata come fattore esimente da responsabilità per il danno derivatone al privato, può invece costituirne lo stesso presupposto (...).

La negazione dell'assistenza della forza pubblica per la realizzazione coattiva di un diritto giudizialmente riconosciuto (...) integra, nello stato di diritto, una situazione addirittura paradossale, essendo inconcepibile che l'ordinamento per un verso contempra, imponendo al privato di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse secundum ius, gli strumenti necessari alla tutela della sua posizione giuridica soggettiva (il processo, gli organi preposti a consentirne lo svolgimento, l'efficacia esecutiva del titolo che ne costituisce l'esito) e, per altro verso, non faccia in modo che l'interesse del singolo sia coattivamente soddisfatto in sede esecutiva con la forza che solo lo Stato è autorizzato a dispiegare; ovviamente predisponendo mezzi adeguati alla bisogna.

L'apprestamento di tali mezzi da parte della pubblica amministrazione è, pertanto, assolutamente doveroso, non essendo revocabile in dubbio che la legalità costituisce uno dei fondamentali aspetti della struttura dell'ordinamento giuridico ed il principale tra i



criteri cui deve ispirarsi ogni attività rivolta appunto ad assicurarne il rispetto”.

3.6. L'obbligo della p.a. di dare incondizionata attuazione ai provvedimenti giudiziari, già ripetutamente affermato da questa Corte con le sentenze che precedono, è stato ribadito altresì dal giudice delle leggi e dagli organi giurisdizionali sovranazionali.

Quanto al primo, esso ha più volte affermato la natura *“strumentale e ausiliaria”* dell'assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, con la conseguenza che non può essere consentito alla p.a. decidere di differirne l'esecuzione (Corte cost. 24.7.1998 n. 321).

Quanto ai secondi, basterà ricordare che l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce un corollario ineludibile del diritto di accesso ad un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU, e che tale diritto diverrebbe *“illusorio se gli stati membri permettessero che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante restasse lettera morta. L'esecuzione d'una sentenza, di qualunque giurisdizione, deve essere considerata come facente parte integrante del “processo” ai sensi dell'art. 6 CEDU”* (sono parole di Corte EDU 5.6.2007, *Delle Cave c. Italia*, in causa 14626/03, ma il principio è stato ripetutamente affermato a partire da Corte EDU 19.3.1997, *Hornsby c. Grecia*).

Da questi principi – ha altresì osservato la Corte di Strasburgo – *“deriva l'obbligo per gli Stati contraenti di assicurare che ciascun diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione”,* e che *“gli Stati hanno l'obbligo positivo di mettere in atto un sistema che sia effettivo tanto in pratica quanto in diritto, e che permetta di assicurare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie definitive tra persone private”* (Corte EDU, 7.6.2005, *Fouklev c. Ucraina*, in causa 71186/01). Ed ha concluso che *“gli Stati possono essere considerati responsabili per*



quanto riguarda l'esecuzione di una sentenza da parte di una persona di diritto privato se le autorità pubbliche implicate nelle procedure di esecuzione non danno prova della diligenza richiesta o se impediscono l'esecuzione" (Corte EDU 19 novembre 2013, Sekul c. Croazia).

E' dunque evidente che qualsiasi interpretazione dell'ordinamento interno che lasciasse alla p.a. la scelta se dare o non dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali sarebbe, per ciò solo, contrastante con l'art. 6 CEDU e, di rimbalzo, con l'art. 6 Trattato UE, che i precetti della CEDU ha elevato a principi fondamentali dell'ordinamento comunitario.

3.7. Si provi ora a raccogliere in epitome i principi affermati dalle sentenze sin qui ricordate. Essi saranno i seguenti:

(a) l'apprestamento della forza pubblica da parte della p.a. è *"doveroso"*;

(b) se ardisce sindacarne l'opportunità, la p.a. *"tiene una condotta illecita"*;

(c) il primo criterio cui deve ispirarsi la p.a. è la legalità, e legalità non v'è quando si tolleri l'altrui sopruso, dal momento che chi accetta l'illegalità, la avalla;

(d) la mancanza di mezzi aggrava, invece che scusare, la p.a. che non garantisca l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Né, al fine di escludere la responsabilità della p.a., è possibile sindacare la natura, il contenuto o lo scopo del provvedimento giurisdizionale cui la forza pubblica è chiamata a dare attuazione.

Che si tratti di dare esecuzione ad un ordine di ripristino dei segni di confine tra fondi miserrimi, o di assicurare alla giustizia il più spietato boss d'una cosca sanguinaria, la discrezionalità



amministrativa cessa: altrimenti, per dirla con Blaise Pascal, "non rendendo forte la Giustizia, si finirebbe per rendere giusta la Forza".

La circostanza che il provvedimento giudiziario cui la p.a. è chiamata a dare attuazione non abbia ad oggetto diritti inviolabili della persona o diritti fondamentali consacrati dalla Costituzione o da trattati internazionali *non attenua* l'obbligo della p.a. di darvi esecuzione.

Quando, però, il provvedimento giudiziario sia stato – come nel caso di specie – emanato a tutela di diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU, la violazione da parte della p.a. dell'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari *rafforza* la responsabilità della p.a., perché quella violazione non solo espone il funzionario o l'amministrazione di appartenenza a responsabilità verso il singolo secondo le regole della *lex Aquilia*, ma esporrebbe altresì lo Stato nel suo complesso all'obbligo di riparazione verso i titolari dei diritti conculcati, per mancato apprestamento di adeguata tutela a quei diritti.

3.8. Posta dunque l'illiceità oggettiva della condotta ascritta all'amministrazione resistente, resta da valutare se fu corretta *in iure* la valutazione della Corte d'appello, secondo cui la scelta "attendista" della p.a. fu nella specie giustificata da esigenze (che la sentenza impugnata non precisa altrimenti) "di ordine pubblico".

Anche a tale quesito deve darsi risposta negativa.

3.9. La Corte d'appello ha ritenuto infatti che la p.a., chiamata a dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario, avesse la facoltà di scegliere se e quando darvi attuazione.

S'è già detto, tuttavia, che tale pretesa discrezionalità è impensabile in uno stato di diritto.



L'unica discrezionalità di cui la p.a. gode, quando sia chiamata a dare attuazione ad un provvedimento giudiziario, è verificare se quel provvedimento esista davvero.

La Corte d'appello ha dunque effettivamente violato gli artt. 41 cost., 6 CEDU e 2043 c.c., per avere reputato non solo legittima, ma addirittura scriminante una scelta (astenersi dal far eseguire gli sgomberi) che la p.a. non poteva e non doveva compiere.

3.10. Quanto poi alla sconcertante affermazione secondo cui astenersi dall'esecuzione dei provvedimenti giudiziari sarebbe un modo di "tutelare l'ordine pubblico", basterà osservare che:

(-) tollerare il crimine, per di più commesso da masse organizzate ed agguerrite in pregiudizio di cittadini indifesi, è una ben strana forma di tutela dell'ordine pubblico: questo si tutela ripristinando la legalità violata, e non già assicurando al reo, per sei anni, il godimento del frutto del reato;

(-) nessuna comparazione o bilanciamento di interessi è consentito alla p.a., quando vengano in conflitto l'interesse accampato da chi ha violato la legge (l'occupante abusivo), e chi l'ha rispettata (il proprietario dell'immobile occupato); sicché è impensabile che per ragioni di ordine pubblico si possa dare preferenza al primo;

(-) *sono del tutto irrilevanti*, ai fini dell'affermazione della responsabilità della p.a., le ragioni per le quali l'immobile da sgomberare venne occupato; quella occupazione fu un delitto, che non cessò di esser tale sol perché il reo si trovasse in uno stato - vero o presunto - di bisogno; se così non fosse, si perverrebbe al paradossale risultato che qualsiasi usurpazione dei beni e dei diritti altrui finirebbe per essere giustificata da veri o presunti "stati di bisogno", e ne sarebbe disintegrata la stessa convivenza civile;



(-) è contrario al diritto, alla logica e sinanche al buon se sostenere che, dinanzi ad una aggressione generalizzata proprietà private, si debba "lasciar fare", altrimenti il reo potrel divenire vieppiù violento: in questo modo si garantirebbe non l'ord ma il disordine pubblico, dal momento che proprio dove intollerabile è stato il sopruso, là più forte deve essere la reazi dell'ordinamento e dello stato di diritto: *coercendae licentiae criminibus vindicandis*;

(-) infine, questa Corte non può non rilevare che la statuizic della Corte d'appello di Firenze dal punto di vista della logica form costituisce un autentico paradosso di Epimenide: l'occupazi abusiva di un intero immobile da parte di una massa di persc organizzate fu dessa, di per sé, il fatto turbativo dell'ordine pubbli Pertanto affermare che giustamente essa fu tollerata per evitare gravi proteste, significherebbe che per ragioni di ordine pubblico può tollerare la violazione dell'ordine pubblico: e la contraddizic non lo consente.

3.11. Che in uno Stato di diritto la pubblica amministrazione ab l'obbligo ineludibile di dare attuazione ai provvedimenti giurisdizior è questione talmente ovvia ed elementare che pare a questa Co sinanche ultroneo dovervisi soffermare vieppiù.

Nondimeno, a fronte di talune affermazioni non del tutto esa contenute nel controricorso del Ministero dell'interno, si impongono due precisazioni.

3.11.1. La prima è che la politica di *welfare* per garantire il diri ad una casa non può compiersi a spese dei privati cittadini, i quali sostengono un non lieve carico tributario – in specie, sugli immobil per alimentare, attraverso la fiscalità generale, la spesa per lo sta



sociale. Se l'amministrazione intenda dare alloggio a chi non l'abbia, la via legale è l'edificazione di alloggi o l'espropriazione di private dimore secondo la legge e pagando il giusto indennizzo, e non certo *garantire* - ch , di fatto, di questo si tratt  - a dei riottosi il godimento dei beni altrui.

Pertanto la circostanza che un immobile altrui sia illecitamente occupato per necessit  abitativa, piuttosto che per protesta, per gioco, per esercitarvi attivit  associative,   del tutto irrilevante ai fini dell'affermazione della responsabilit  della p.a. che non abbia dato esecuzione all'ordine giudiziale di sgombero.

3.11.2. La seconda precisazione riguarda la *specificit * del provvedimento giudiziario da eseguire.

Ha dedotto infatti il Ministero controricorrente che nella specie non vi fu negligenza dei propri organi nel ritardare lo sgombero degli immobili, perch  i provvedimenti emessi dalla procura della Repubblica non contenevano dettagliate istruzioni esecutive.

A prescindere da qualsiasi rilievo circa la tempestivit  di tale deduzione e l'ammissibilit  del modo in cui   formulata (il testo dei provvedimenti in questione non viene infatti trascritto, n  riassunto), essa sarebbe comunque inidonea ad escludere la colpa della p.a..

E', innanzitutto, singolare che il Ministero pretenda di avere la massima discrezionalit  quando si tratti di scegliere se dare o non dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario di sgombero, e di non averne alcuna quando si tratti di scegliere il *quomodo* dell'esecuzione.

In ogni caso va ricordato che la p.a. nell'esecuzione delle attivit  materiali ad essa demandate ha l'obbligo di diligenza di cui all'art. 1176, comma secondo, c.c. (*ex permultis*, Sez. 3, Sentenza n. 19883 del 06/10/2015, Rv. 637355 - 01). Pertanto, incaricata di eseguire



uno sgombero, la p.a. ha il dovere di provvedervi con le capacità e le professionalità da essa esigibili, senza attendere supinamente che sia qualcun altro a dirle come fare. Del resto, nessuno ha mai preteso dall'autorità giudiziaria che, nell'emanare -ad esempio - un'ordinanza di custodia cautelare, spieghi dettagliatamente come debba eseguirsi la *manus iniectio*. L'esecuzione materiale dell'ordine è, essa sì, compito e responsabilità della p.a., e la mancanza di direttive dettagliate al riguardo non l'autorizza ad astenersi.

3.12. La sentenza impugnata va dunque cassata con rinvio alla Corte d'appello di Firenze, la quale nel riesaminare il gravame applicherà il seguente principio di diritto:

"la discrezionalità della p.a. non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 41 Cost. e dagli artt. 6 CEDU ed 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU. E' pertanto colposa la condotta dell'amministrazione dell'interno che, a fronte dell'ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato vi aut clam, trascuri per sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica".

4. Le spese.

Le spese del presente grado di giudizio saranno liquidate dal giudice del rinvio.

Per questi motivi

la Corte di cassazione:



(-) accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte d'appello di Firenze, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, addì 13 luglio 2017.

Il consigliere estensore

(Marco Rossetti)

Il Presidente

(Franco De Stefano)

Il Funzionario Giudiziaro
Innocenzo BATTISTA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Oggi - 4 OTT 2018

Il Funzionario Giudiziaro
Innocenzo BATTISTA

