



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

**CAUSA CENTRO DI FISIOTERAPIA DI CECILIA SURACE E. C.
S.A.S. c. ITALIA**

(Ricorso n. 15277/20)

SENTENZA

STRASBURGO

14 novembre 2024

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Centro di Fisioterapia Di Cecilia Surace E. C. S.A.S. c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un comitato composto da:

Lətif Hüseynov, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Alain Chablais, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

visto il ricorso (n. 15277/20) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 10 marzo 2020, una società italiana, il Centro di Fisioterapia Di Cecilia Surace E. C. S.A.S. ("la società ricorrente"), rappresentata dall'avvocato A. Saccucci del foro di Roma, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare la doglianza concernente l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D'Ascia, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

vista la decisione di rigettare l'eccezione sollevata dal Governo all'esame del ricorso da parte di un Comitato;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 17 ottobre 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. La causa concerne la decisione dei tribunali interni di rigettare la richiesta di risarcimento della società ricorrente per il danno subito in conseguenza di una decisione amministrativa illegittima.

2. La società ricorrente gestisce un centro medico.

3. In data 21 marzo 1985 il rappresentante legale della società ricorrente stipulò una convenzione per l'erogazione di prestazioni sanitarie con l'unità sanitaria locale che gli consentiva di fornire servizi sanitari.

4. A seguito della costituzione della società, il rappresentante legale chiese che la convenzione a suo nome fosse trasferita a nome della società ricorrente. La sua richiesta fu respinta nonostante il fatto che l'azienda locale avesse preso nota della costituzione in società del centro medico.

5. In data 29 settembre 1994 l'azienda sanitaria locale emise una delibera che risolveva il rapporto contrattuale con il rappresentante legale della società ricorrente e di conseguenza con la stessa società. Inoltre revocò il provvedimento con il quale aveva riconosciuto la costituzione in società del centro medico, nonché gli atti amministrativi collegati.

6. In data 28 giugno 2013 Il tribunale amministrativo regionale della Puglia (Lecce) ritenne illegittima la delibera in data 29 settembre 1994

(sentenza n. 1542/2013). La sentenza non fu impugnata e divenne definitiva. La società ricorrente successivamente promosse un procedimento dinanzi ai tribunali interni volto a ottenere un risarcimento per la risoluzione del rapporto contrattuale.

7. In data 11 settembre 2019 il Consiglio di Stato rigettò la richiesta di risarcimento della società ricorrente (sentenza n. 6138/2019), ritenendo che l'autorità amministrativa che aveva adottato la decisione illegittima non avesse colpa in quanto aveva commesso "un errore scusabile".

8. Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, la società ricorrente ha lamentato il rigetto della sua richiesta di risarcimento da parte dei tribunali interni.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

9. . La società ricorrente ha lamentato che la decisione dei tribunali interni di rigettare la sua richiesta di risarcimento del danno subito in conseguenza della decisione amministrativa illegittima costituiva un'ingerenza sproporzionata nei suoi "beni".

10. La Corte osserva che tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera a) della Convenzione, e che essa non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

11. I principi generali per determinare se, in assenza di riparazione, un'ingerenza illegittima imponga un onere individuale eccessivo sono stati riassunti nelle cause *Immobiliare Saffi c. Italia* ([GC], n. 22774/93, §§ 57-59, CEDU 1999-V), *Iatridis c. Grecia* ([GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II), *Scordino c. Italia (n. 1)* ([GC], n. 36813/97, § 180, CEDU 2006-V) e *Gashi c. Croazia* (n. 32457/05, §§ 40-41, 13 dicembre 2007).

12. La Corte ribadisce che il primo e più importante requisito dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è che ogni ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni debba essere legittima.

13. La Corte osserva che nel caso di specie è pacifico che la decisione amministrativa fosse illegittima ai sensi del diritto interno, come accertato dai tribunali interni (si veda il paragrafo 6 *supra*).

14. La Corte ha precedentemente stabilito che il carattere scusabile di un errore commesso dalle autorità interne non giustifica un'ingerenza nei diritti di proprietà e che non devono essere i ricorrenti a sopportare le conseguenze di tali errori (si veda, *mutatis mutandis*, *Gashi*, sopra citata, § 40).

15. Il Governo ha sostenuto che la delibera che risolveva il rapporto contrattuale con la società ricorrente e gli altri atti collegati erano volti ad assicurare gli alti standard qualitativi dei servizi sanitari e perseguivano perciò l'interesse pubblico. Ha inoltre sottolineato che l'annullamento della decisione amministrativa illegittima costituiva riparazione sufficiente per la società ricorrente.

16. La Corte ribadisce che una decisione o una misura favorevole al ricorrente non è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della sua qualità di “vittima” a meno che le autorità nazionali non abbiano riconosciuto, espressamente o nella sostanza, la violazione della Convenzione e non vi abbiano poi posto riparo (si veda *Scordino*, sopra citata, §180).

17. La Corte osserva che, sebbene la decisione illegittima sia stata annullata, la società ricorrente non ha ricevuto un risarcimento, unicamente in ragione del carattere scusabile dell’errore commesso dall’autorità amministrativa (si veda il paragrafo 7 *supra*). Dato tale quadro la Corte ritiene che l’annullamento della decisione illegittima non abbia offerto alla società ricorrente riparazione sufficiente.

18. Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, la Corte reputa che l’ingerenza in questione costituisca una manifesta violazione del diritto interno e sia di conseguenza incompatibile con il diritto della società ricorrente al pacifico godimento dei propri beni. Tale conclusione rende superfluo accertare se sia stato conseguito un giusto equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale della collettività e i requisiti della tutela dei diritti fondamentali della persona.

19. Vi è stata conseguentemente violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione.

SULL’APPLICAZIONE DELL’ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

20. La società ricorrente ha chiesto una somma compresa tra 3.115.824 e 7.249.276 euro (EUR) per il danno patrimoniale, EUR 100.000 per il danno non patrimoniale, EUR 20.299,12 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni e EUR 105.982,12 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

21. Il Governo non ha presentato osservazioni in ordine alla domanda di equa soddisfazione.

22. La Corte ribadisce che una sentenza in cui essa riscontra una violazione pone in capo allo Stato convenuto l’obbligo giuridico di porvi fine e ripararne le conseguenze in modo tale da ripristinare per quanto possibile la situazione esistente prima della violazione (si veda *Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI). Inoltre, soltanto i danni subiti in conseguenza di violazioni della Convenzione riscontrate dalla Corte possono dare luogo alla concessione di un’equa soddisfazione (si vedano, tra gli altri precedenti, *Éditions Plon c. Francia*, n. 58148/00, § 61, CEDU 2004-IV).

23. Nel caso di specie, la Corte ha riscontrato la violazione dell’articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, in quanto la decisione illegittima adottata dalle autorità amministrative ha impedito alla società ricorrente di condurre la propria attività nel periodo compreso tra il 1994 e il 2016. La

Corte osserva tuttavia che la società ricorrente non ha fornito prove sufficienti di aver subito un danno diverso dal lucro cessante.

24. A tale riguardo la Corte ribadisce che qualora sia dedotto il *lucrum cessans* esso deve essere dimostrato con certezza e non deve essere fondato su semplici congetture o sulla probabilità (si veda *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], n. 38433/09, § 219, CEDU 2012).

25. La Corte ritiene che la società ricorrente abbia effettivamente subito una perdita di guadagno in conseguenza della risoluzione della convenzione per l'erogazione di prestazioni sanitarie. Tuttavia reputa che le prove di cui dispone non le consentono una valutazione precisa del danno patrimoniale, in quanto tale tipo di danno comporta molti fattori di incertezza che rendono impossibile il calcolo della somma esatta in grado di offrire un equo risarcimento. In tali circostanze, senza fare congetture sul profitto che la società ricorrente avrebbe conseguito qualora non vi fosse stata violazione della Convenzione, la Corte ritiene appropriato accordare una somma forfettaria quale risarcimento del lucro cessante derivante dalla condotta illecita dell'azienda sanitaria locale.

26. Alla luce di quanto sopra esposto, e deliberando in via equitativa, la Corte ritiene ragionevole accordare alla società ricorrente la somma complessiva di EUR 544.000 a copertura di tutte le voci del danno, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma.

27. Tenuto conto della documentazione di cui è in possesso, la Corte ritiene ragionevole accordare la somma di EUR 10.000 per le spese sostenute nei procedimenti dinanzi ai tribunali interni e dinanzi alla Corte, oltre l'importo eventualmente dovuto dalla società ricorrente a titolo di imposta, e rigetta la domanda per il resto.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;
3. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare alla società ricorrente le seguenti somme:
 - EUR 544.000 (cinquecentoquarantaquattromila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno patrimoniale e non patrimoniale;
 - (i) EUR 10.000 (diecimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dalla società ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che, a decorrere della scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse

semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

4. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione della società ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 14 novembre 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Lətif Hüseynov
Presidente