

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XX

n. 6

SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

5 LUGLIO 2018

CENTRO DE MARZIO SRL, RICORSO N. 24/11

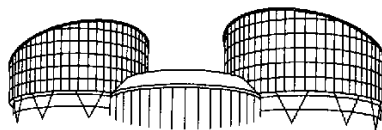
(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400)

Trasmessa alla Presidenza il 26 ottobre 2018

PAGINA BIANCA

ELENCO DELLE SENTENZE DI CONDANNA EMESSE DALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA DIVENUTE DEFINITIVE

N.	Ricorso	Nominativo ricorrente	Data pronuncia	Articoli Convenzione violati
1	n. 24/11	CENTRO DE MARZIO S.R.L.	05.07.2018	Violazione art. 1 Protocollo 1-protezione della proprietà. Ricorso proposto da una società medico-diagnostica convenzionata con il s.s.n. per i danni economici subiti a causa della <i>revoca</i> della convenzione da parte della Regione Puglia.
2	n. 30015/09	CASTELLO DEL POGGIO e altri	05.07.2018	Violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione - diritto a un equo processo. Ricorso riconducibile al filone ripetitivo <i>Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia</i> , avente ad oggetto l'ingerenza del legislatore, sui procedimenti giudiziari pendenti, con norma di interpretazione autentica n. 326/2003, in materia di contributi previdenziali versati ai dipendenti dalle soc. agricole italiane.
3	n. 6360/13	D'ACUNTO E PIGNATARO	12.07.2018	Violazione dell'art. 8 della Convenzione - diritto al rispetto della vita privata e familiare. Ricorso proposto dalla madre e dalla nonna di 2 bambini, riguardante l'allontanamento dei minori dal domicilio familiare e la sospensione della potestà genitoriale.



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

(Requête n° 24/11)

ARRÊT

STRASBOURG

5 juillet 2018

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.



ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

1

En l'affaire Centro Demarzio S.r.l. c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en un comité composé de :

Kristina Pardalos, *présidente*,

Pauliine Koskelo,

Tim Eicke, *juges*,

et de Renata Degener, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 juin 2018,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 24/11) dirigée contre la République italienne et dont une société de droit italien, la société Centro Demarzio S.r.l. (« la société requérante »), a saisi la Cour le 29 octobre 2010 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La société requérante a été représentée par M^e A. Clarizia, avocate à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora, et par M^{me} P. Accardo, coagent.

3. La société requérante se plaignait notamment d'une ingérence dans son droit au respect de ses biens en raison d'un acte illégal de l'administration.

4. Le 10 mars 2017, le grief concernant l'article 1 du Protocole n° 1 a été communiqué au Gouvernement et la requête a été déclarée irrecevable pour le surplus conformément à l'article 54 § 3 du règlement de la Cour.

5. Par une lettre du 20 mars 2018, le Gouvernement s'est opposé à l'examen de la requête par un comité. Après avoir examiné l'objection du Gouvernement, la Cour l'a rejetée.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

6. La société requérante est une société à responsabilité limitée de droit italien ayant son siège à Gravina di Puglia. Il s'agit d'un centre de soins et d'imagerie médicale conventionné par le service sanitaire national.

7. La société requérante fut constituée en 1991, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 412 de 1991 (« la loi n° 412 »). Auparavant, son activité était gérée à titre privé par le docteur Demarzio, lequel exerçait également en tant que médecin auprès du service sanitaire national.

8. L'article 4 de la loi n° 412 ayant introduit une incompatibilité entre un emploi auprès du service sanitaire national et toute autre activité salariée, ainsi que toute autre relation de travail, y compris conventionnée, avec le service sanitaire national, le docteur Demarzio fonda, avec d'autres personnes, la société requérante. Par la décision n° 784 du 10 novembre 1992, le service sanitaire national transféra à cette nouvelle société la convention dont le docteur Demarzio était titulaire.

9. Le 1^{er} janvier 1993, celui-ci céda ses parts sociales à des tiers dans le but de se consacrer exclusivement à son emploi salarié auprès du service sanitaire national, conformément à l'article 4 de la loi n° 412.

10. Par la décision n° 383 du 8 avril 1993, l'administration prit acte de ladite cession et, constatant que la condition de coresponsabilité du docteur Demarzio faisait désormais défaut, révoqua la convention de la société requérante. L'administration appuya sa décision sur un avis du Conseil d'État (n° 2719/1992) concernant le caractère obligatoire de la condition de coresponsabilité.

11. La société requérante attaqua ladite décision devant le tribunal administratif des Pouilles (« le tribunal administratif »).

12. Par un jugement du 21 octobre 1996, le tribunal administratif fit droit au recours de la requérante et annula la décision litigieuse au motif qu'elle était illégale. Il déclara notamment que l'administration avait interprété de manière erronée les dispositions de loi pertinentes en la matière. En effet, selon lui, si la condition de coresponsabilité du titulaire de la convention est obligatoire lors du transfert d'une convention à une société, la sortie dudit titulaire de la société par la suite ne constitue en aucun cas un motif de révocation de la convention. D'autant plus que, en l'espèce, la démarche du docteur Demarzio était conforme à la disposition contenue dans l'article 4 de la loi n° 412.

13. Par la décision n° 1143 du 28 juin 1997, l'administration prit acte dudit jugement et rétablit la convention avec la société requérante à compter du 1^{er} août 1997.

14. Le 23 novembre 1998, la société requérante assigna le service sanitaire national devant le tribunal de Bari et demanda un dédommagement pour les pertes financières dues à la suspension de la convention de 1993 à 1997. Le tribunal, estimant que l'action judiciaire aurait dû être dirigée contre la région, rejeta le recours.

15. En 2003, la société requérante saisit le tribunal administratif d'une demande en réparation dirigée contre la région.

ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

3

16. Par un jugement du 22 février 2006, le tribunal administratif rejeta ce recours. Examinant le fond de la demande de réparation, il estima que celle-ci ne pouvait pas être accueillie car, en l'absence de l'élément subjectif de l'action illégale, les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration n'étaient pas réunies. En effet, selon lui, dans la mesure où l'acte illégal avait été pris à la suite d'une « erreur excusable » de l'administration, compte tenu notamment de la nouveauté des dispositions législatives pertinentes en la matière, de leur complexité et de leur manque de clarté, ainsi que des difficultés d'interprétation et des divergences de la jurisprudence du Conseil d'État en la matière, on ne pouvait pas soutenir qu'il existait une faute de l'administration donnant lieu à un droit à réparation.

17. La société requérante interjeta appel de ce jugement. Par un arrêt du 29 octobre 2010, le Conseil d'État rejeta son recours.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

18. La société requérante se plaint d'avoir subi une ingérence qu'elle qualifie d'illégale dans son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

19. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

20. La société requérante déclare avoir subi de très importantes pertes financières en raison de l'action selon elle illégale de l'administration et se plaint de l'impossibilité d'obtenir une réparation à cet égard. Elle soutient en particulier que la révocation de la convention par le service sanitaire national aurait engendré une cessation presque totale de son activité pendant



45 mois. De plus, la reprise de l'activité en 1997 aurait été pénalisée par la création d'un centre d'imagerie médicale concurrent et par la modification par le service sanitaire national des barèmes de remboursement des prestations.

21. La société requérante estime qu'il est inacceptable que l'État utilise la notion d'« erreur excusable » pour se dégager de sa responsabilité.

22. Le Gouvernement argue que l'ingérence dans le droit de propriété de la requérante était prévue par la loi, mais il admet cependant une erreur d'application de la part de l'administration.

23. Il expose que ladite erreur était excusable au motif qu'elle se fondait sur un avis de la haute juridiction administrative et qu'elle était justifiée par les difficultés objectives liées à l'interprétation de la loi applicable en raison notamment de la nouveauté de celle-ci. Il indique que, de plus, l'administration a réagi très rapidement en faveur de la requérante en rétablissant la convention litigieuse aussitôt après le passage en force de chose jugée du jugement du tribunal administratif. Dès lors, selon lui, aucune responsabilité de l'administration ne serait envisageable en l'espèce.

24. Le Gouvernement soutient par ailleurs que le préjudice subi par la requérante correspond à un manque à gagner tout à fait compatible avec le risque d'entreprise normal auquel elle était exposée du fait de son activité commerciale. Il considère que ce manque à gagner ne saurait donc être considéré comme une « charge excessive » imposée à la requérante.

25. À cet égard, il expose en outre que l'annulation de la convention a eu pour seul effet de priver le centre médical des patients du service sanitaire national. Or, à ses yeux, bien que la prise en charge de ces patients représentait une partie importante de l'activité de la société requérante, la perte de ces patients n'a pas entraîné pour autant la cessation de toute activité.

26. Enfin, le Gouvernement indique que la conclusion de conventions entre le service sanitaire national et les structures médicales privées est un moyen de servir l'intérêt public de la communauté, prioritaire par rapport aux intérêts et aux espérances de profit des organismes privés.

2. *Appréciation de la Cour*

27. La Cour rappelle que la notion de « biens » de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété de biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition (*Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, 23 février 1995, § 53 série A n° 306-B).

28. Par ailleurs, des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention peuvent être soit des « biens existants » (*Van der Musselle c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 48 série A n° 70 et *Malhous*

ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

5

c. République tchèque (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII), soit des valeurs patrimoniales, y compris des créances, pour lesquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » de les voir concrétiser (voir, par exemple, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 31, série A n° 332, et *Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E. c. Grèce*, n° 45826/11, § 42, 20 octobre 2016).

29. En outre, l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II).

30. Dans la présente affaire, il n'est pas contesté qu'il y a eu une ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante. Le Gouvernement estime que ladite ingérence était prévue par la loi.

31. À cet égard, la Cour observe que la décision du service sanitaire national de révoquer la convention dont la société requérante était bénéficiaire a été déclarée illégale par un jugement définitif du tribunal administratif, lequel a estimé que l'administration avait interprété de manière erronée les dispositions de loi pertinentes. Elle note que, malgré cette décision, l'intéressée n'a pu obtenir aucune réparation.

32. La Cour considère que cette constatation, qui n'a pas été contestée par les autorités compétentes en l'espèce, suffit pour réfuter l'argument du Gouvernement selon lequel l'ingérence dans le droit au respect des biens de la société requérante était prévue par la loi.

33. Par ailleurs, le caractère excusable de l'erreur commise par l'administration, mis en avant par le Gouvernement dans ses observations, ne saurait justifier en soi l'ingérence litigieuse. En effet, la Cour considère tout d'abord qu'il ne saurait revenir à la requérante de supporter la charge d'éventuelles erreurs ou carences des autorités (voir, *mutatis mutandis*, *Gashi c. Croatie*, n° 32457/05, § 40, 13 décembre 2007). De plus, dans la mesure où l'erreur de l'administration aurait été engendrée par le manque de clarté de loi applicable, elle rappelle que le principe de légalité présuppose l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, § 64, CEDH 2000-VI).

34. Enfin, la Cour observe au passage que la reconnaissance par les autorités nationales du caractère illégal de l'ingérence litigieuse se saurait suffire, en l'absence de toute réparation du préjudice subi, à redresser la violation alléguée de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 178, CEDH 2006-V, et *Vella c. Malte*, n° 69122/10, § 47, 11 février 2014).

6

ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

35. Eu égard à ce que précède, la Cour estime que l'ingérence litigieuse était manifestement illégale sur le plan du droit interne et, par conséquent, incompatible avec le droit au respect des biens de la société requérante. Une telle conclusion la dispense de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels.

36. Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

37. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

38. La société requérante réclame 3 383 787 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'elle estime avoir subi. Cette somme correspond notamment, selon elle, au coût du matériel de radiologie qui aurait été inutilisé en raison de la révocation de la convention (24 523,05 EUR), aux frais de gestion et de maintenance du centre médical durant la période allant de janvier 1993 à août 1997 (68 286,23 EUR), au manque à gagner du centre pendant cette même période (608 168,30 EUR), ainsi qu'aux pertes subies postérieurement à la reprise de l'activité du fait du positionnement sur le marché d'un centre médical conventionné concurrent (2 682 809,80 EUR).

39. La société requérante demande en outre 80 000 EUR pour le préjudice moral qu'elle dit avoir subi.

40. Le Gouvernement s'oppose aux prétentions de la requérante et estime notamment que le remboursement d'un quelconque manque à gagner aurait pour effet de rompre le juste équilibre entre les intérêts supérieurs de la communauté et la sauvegarde du droit de la société requérante de tirer profit de son activité.

41. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI, et *Katsaros c. Grèce* (satisfaction équitable), n° 51473/99, § 17, 13 novembre 2003). En outre, la Cour rappelle que seuls les préjudices causés par les violations de la Convention qu'elle a constatées sont susceptibles de donner lieu à l'allocation d'une

ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

7

satisfaction équitable (*Motais de Narbonne c. France* (satisfaction équitable), n° 48161/99, § 19, 27 mai 2003).

42. Dans la présente affaire, la Cour a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention en raison de l'annulation illégale de la convention par le service sanitaire national pendant quatre ans environ, annulation qui n'a aucunement été réparée au niveau national. Elle observe que celle-ci a sans doute engendré une limitation importante de l'activité de la société requérante, bien qu'elle n'ait pas entraîné la fermeture du centre médical (paragraphe 19 et 24 ci-dessus).

43. Or la société requérante n'a pas prouvé dans quelle mesure son activité avait été réduite pendant la période durant laquelle la convention avait été révoquée et quel type de soins elle avait pu continuer à dispenser. Par ailleurs, elle n'a pas non plus prouvé que les frais de maintenance et de gestion du centre étaient devenus manifestement disproportionnés par rapport au volume et au type d'activité exercée pendant ladite période. Par conséquent, la Cour ne fait pas droit aux demandes de la société requérante liées au remboursement du prix du matériel de radiologie et aux frais de gestion et de maintenance du centre médical, puisque le lien de causalité avec la violation constatée n'a pas été établi.

44. Concernant les demandes de la requérante ayant trait au manque à gagner, la Cour estime que la société requérante a effectivement subi un préjudice à ce titre du fait de l'impossibilité pour elle, pendant presque quatre ans, d'exercer son activité conventionnée par le service sanitaire national.

45. La Cour considère cependant qu'elle ne saurait spéculer sur le montant des profits que la société requérante aurait pu réaliser si la convention n'avait pas été suspendue. De plus, elle souligne l'impossibilité de quantifier précisément, sur la base des arguments et des justificatifs avancés par la société requérante à l'appui de sa demande de satisfaction équitable, le manque à gagner ainsi subi. La Cour rappelle à cet égard que l'existence d'un manque à gagner (*lucrum cessans*) doit être établie avec certitude et ne doit pas se fonder uniquement sur des conjectures ou des probabilités (*Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, § 219, CEDH 2012).

46. Dans ces conditions, la Cour estime approprié de fixer une somme forfaitaire en réparation du manque à gagner lié à l'impossibilité pour la société requérante de se prévaloir de la convention avec le service sanitaire national entre 1993 et 1997.

47. En outre, la Cour estime que l'ingérence manifestement illégale dans le droit au respect des biens de la société requérante a inévitablement causé à celle-ci un dommage moral en raison de l'incertitude prolongée dans la conduite des affaires et des sentiments d'impuissance et de frustration, ainsi qu'une atteinte à la réputation de l'entreprise (*Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 35, CEDH 2000-IV).

48. Statuant en équité sur la base de l'ensemble des informations dont elle dispose, la Cour estime raisonnable d'accorder à la société requérante une somme globale de 394 000 EUR, tous préjudices confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

B. Frais et dépens

49. La société requérante demande 10 000 EUR pour les frais de procédure qu'elle dit avoir engagés devant la Cour.

50. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations à cet égard.

51. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. La Cour relève que la requérante n'a pas fourni de justificatifs à l'appui de sa demande et décide de ne rien allouer à ce titre.

C. Intérêts moratoires

52. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 394 000 EUR (trois cent quatre-vingt-quatorze mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel et moral ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

ARRÊT CENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIE

9

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 5 juillet 2018, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Renata Degener
Greffière adjointe

Kristina Pardalos
Présidente



© 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

CAUSACENTRO DEMARZIO S.R.L. c. ITALIA
(Ricorso n. 24/11)

SENTENZA

STRASBURGO
5 luglio 2018

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Centro Demarzio S.r.l. c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo, (prima sezione), riunita in un comitato composto da:

Kristina Pardalos, presidente,
Pauline Koskelo,
Tim Eicke, giudici,
e da Renata Degener, cancelliere aggiunto di sezione,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 12 giugno 2018,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 24/11) proposto contro la Repubblica italiana con cui una società di diritto italiano, la società Centro Demarzio S.r.l. («la società ricorrente»), ha adito la Corte il 29 ottobre 2010 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
2. La società ricorrente è stata rappresentata dall'avvocato A. Clarizia, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e da P. Accardo, co-agente.
3. La società ricorrente lamentava, in particolare, una ingerenza nel diritto al rispetto dei suoi beni in ragione di un atto illegittimo dell'amministrazione.
4. Il 10 marzo 2017 la doglianza relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 1 è stata comunicata al Governo e il ricorso è stato dichiarato irricevibile per il resto conformemente all'articolo 54 § 3 del regolamento della Corte.
5. Con lettera del 20 marzo 2018, il Governo si è opposto all'esame del ricorso da parte di un comitato. Dopo aver esaminato l'obiezione del Governo, la Corte l'ha respinta.

IN FATTO



I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

6. La ricorrente è una società a responsabilità limitata di diritto italiano con sede a Gravina di Puglia. Si tratta di un centro di terapia fisica e di radiodiagnostica convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

7. La società ricorrente fu costituita nel 1991, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991 («la legge n. 412»). In precedenza, la sua attività era gestita a titolo privato dal dottor Demarzio che, in qualità di medico, lavorava anche per il Servizio sanitario nazionale.

8. Poiché l'art. 4 della legge n. 412 aveva introdotto una incompatibilità tra l'impiego presso il Servizio sanitario nazionale e qualsiasi altra attività retribuita, nonché qualsiasi altro rapporto di lavoro, anche convenzionato, con il Servizio sanitario nazionale, il dottor Demarzio fondò, con altre persone, la società ricorrente. Con deliberazione n. 784 del 10 novembre 1992, il Servizio sanitario nazionale trasferì a questa nuova società la convenzione di cui il dottor Demarzio era titolare.

9. Il 1° gennaio 1993 quest'ultimo cedette le sue quote sociali a terzi allo scopo di dedicarsi esclusivamente al suo lavoro subordinato presso il Servizio sanitario nazionale, conformemente all'articolo 4 della legge n. 412.

10. Con deliberazione n. 383 dell'8 aprile 1993, l'amministrazione sanitaria prese atto di tale cessione e, constatando che ormai mancava la condizione di corresponsabilizzazione del dottor Demarzio, revocò la convenzione della società ricorrente. L'amministrazione basò la sua decisione su un parere del Consiglio di Stato (n. 2719/1992) relativo alla natura obbligatoria del requisito di corresponsabilizzazione.

11. La società ricorrente impugnò tale decisione dinanzi al tribunale amministrativo della Puglia («il tribunale amministrativo»).

12. Con sentenza del 21 ottobre 1996, il tribunale amministrativo accolse il ricorso della ricorrente e annullò la decisione impugnata perché illegittima. In particolare, dichiarò che l'amministrazione sanitaria aveva interpretato erroneamente le disposizioni di legge pertinenti in materia. Infatti, a suo parere, se la condizione di corresponsabilizzazione del titolare della convenzione è obbligatoria al momento del trasferimento di una convenzione a una società, l'uscita del suddetto titolare dalla società non costituisce in alcun caso un motivo di revoca della convenzione. Tanto più che, nella fattispecie, il comportamento del dott. Demarzio era conforme alla disposizione contenuta nell'articolo 4 della legge n. 412.

13. Con deliberazione n. 1143 del 28 giugno 1997, l'Amministrazione sanitaria prese atto di tale sentenza e ripristinò la convenzione con la società ricorrente con effetto dal 1° agosto 1997.

14. Il 23 novembre 1998, la società ricorrente citò il Servizio sanitario nazionale dinanzi al tribunale di Bari chiedendo il risarcimento per la perdita economica dovuta alla sospensione della convenzione dal 1993 al 1997. Il tribunale, ritenendo che l'azione legale avrebbe dovuto essere diretta contro la regione, respinse il ricorso.

15. Nel 2003 la società ricorrente presentò al tribunale amministrativo una domanda di risarcimento danni contro la regione.

16. Con sentenza del 22 febbraio 2006, il tribunale amministrativo respinse questo ricorso. Esaminando nel merito la domanda di risarcimento, ritenne che quest'ultima non potesse essere accolta in quanto, in assenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, non sussistevano i presupposti per la responsabilità dell'amministrazione. In effetti, a suo avviso, poiché l'atto illegittimo era stato adottato a seguito di un «errore scusabile» dell'amministrazione, tenuto conto soprattutto della novità delle disposizioni legislative pertinenti in materia, della loro complessità e della loro mancanza di chiarezza, nonché delle difficoltà di interpretazione e delle divergenze della giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, non si poteva sostenere che sussistesse un errore dell'amministrazione che desse diritto al risarcimento.

17. La società interpose appello avverso questa sentenza. Il Consiglio di Stato, con sentenza del 29 ottobre 2010, respinse il suo ricorso.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

18. La società ricorrente lamenta di avere subito quella che considera una ingerenza illegittima nel diritto al rispetto dei suoi beni, garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, così formulato:

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

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

A. Sulla ricevibilità

19. Constatando che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e che non incorre in altri motivi di irricevibilità, la Corte lo dichiara ricevibile.

B. Nel merito

1. Argomenti delle parti

20. La società ricorrente dichiara di avere subito ingenti perdite economiche a causa dell'azione, a suo parere illegittima, dell'amministrazione sanitaria e lamenta l'impossibilità di ottenere un risarcimento a tale riguardo. In particolare, sostiene che la revoca della convenzione da parte del Servizio sanitario nazionale avrebbe comportato una cessazione quasi totale della sua attività per 45 mesi. Inoltre, la ripresa dell'attività nel 1997 sarebbe stata penalizzata dalla creazione di un centro radiodiagnostico concorrente e dalla modifica, da parte del Servizio sanitario nazionale, delle tariffe di rimborso delle prestazioni.

21. La società ricorrente ritiene inaccettabile che lo Stato utilizzi il concetto di «errore scusabile» per sottrarsi alla sua responsabilità.

22. Il Governo sostiene che l'ingerenza nel diritto di proprietà della ricorrente era prevista dalla legge, ma ammette tuttavia un errore nell'applicazione da parte dell'amministrazione.

23. Il Governo sostiene che l'errore era scusabile in quanto era basato su un parere dell'alta giurisdizione amministrativa ed era giustificato dalle oggettive difficoltà connesse all'interpretazione della legge applicabile, soprattutto a causa della novità di quest'ultima. Inoltre, indica che l'amministrazione ha reagito molto rapidamente in favore della ricorrente ripristinando la convenzione in questione non appena la sentenza del tribunale amministrativo era divenuta definitiva. Pertanto, a suo parere, nel caso di specie non sarebbe ipotizzabile alcuna responsabilità dell'amministrazione.

24. Peraltro, il Governo sostiene che il danno subito dalla ricorrente corrisponde ad un mancato guadagno del tutto compatibile con il normale rischio di impresa cui essa era esposta a causa della sua attività commerciale e ritiene che tale mancato guadagno non possa quindi essere considerato come un «onere eccessivo» imposto alla ricorrente.

25. A tale riguardo precisa, inoltre, che l'annullamento della convenzione ha avuto come unico effetto quello di privare il centro medico dei pazienti del Servizio sanitario nazionale. Ora, a suo parere, sebbene la presa in carico di questi pazienti costituisse una

parte importante dell'attività della società ricorrente, la loro perdita non comportava per questo la cessazione di ogni attività.

26. Infine, il Governo indica che la stipula di convenzioni tra il Servizio sanitario nazionale e le strutture sanitarie private è un mezzo per servire l'interesse pubblico della comunità, prioritario rispetto agli interessi e alle aspettative di profitto degli enti privati.

2. Valutazione della Corte

27. La Corte rammenta che la nozione di «beni» di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita certamente alla proprietà di beni materiali: anche taluni altri diritti e interessi che costituiscono degli attivi possono essere considerati «diritti di proprietà» e quindi «beni» ai sensi di questa disposizione (*Gasus Dosier - und Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi*, 23 febbraio 1995, § 53 serie A n. 306-B).

28. Peraltro, i «beni» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione possono essere sia dei «beni esistenti» (*Van der Mussel c. Belgio*, 23 novembre 1983, § 48 serie A n. 70 e *Malhous c. Repubblica Ceca*, (dec.) [GC], n. 33071/96, CEDU 2000-XII), sia dei valori patrimoniali, compresi i crediti, per i quali un ricorrente può pretendere di avere almeno una «aspettativa legittima» di vederli concretizzati (si veda, ad esempio, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 31, serie A n. 332, e *Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E. c. Grecia*, n. 45826/11, § 42, 20 ottobre 2016).

29. Inoltre, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione richiede, anzitutto e soprattutto, che una ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legittima. La preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è insita in tutti gli articoli della Convenzione (*Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II).

30. Nel caso di specie, non viene contestato che vi è stata una ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni. Il Governo ritiene che tale ingerenza fosse prevista dalla legge.

31. A tale proposito, la Corte osserva che la decisione del Servizio sanitario nazionale di revocare la convenzione di cui la società ricorrente era beneficiaria è stata dichiarata illegittima con sentenza definitiva del tribunale amministrativo, il quale ha ritenuto che l'amministrazione avesse interpretato erroneamente le disposizioni di legge pertinenti. Essa nota che, nonostante tale decisione, l'interessata non ha potuto ottenere alcun indennizzo.

32. La Corte ritiene che tale constatazione, che nel caso di specie non è stata contestata dalle autorità competenti, sia sufficiente per confutare l'argomento del Governo secondo cui l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni della società ricorrente era prevista dalla legge.

33. Peraltro, il carattere scusabile dell'errore commesso dall'amministrazione sanitaria, addotto dal Governo nelle sue osservazioni, non può di per sé giustificare l'ingerenza in questione. In effetti, la Corte ritiene innanzitutto che non possa spettare alla ricorrente sostenere l'onere di eventuali errori o carenze da parte delle autorità (si veda, *mutatis mutandis*, *Gashi c. Croazia*, n. 32457/05, § 40, 13 dicembre 2007). Inoltre, nella misura in cui l'errore amministrativo è stato causato dalla mancanza di chiarezza della legge applicabile, essa rammenta che il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (*Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, § 64, CEDU 2000-VI).

34. Infine, la Corte incidentalmente osserva che il riconoscimento da parte delle autorità nazionali del carattere illegittimo dell'ingerenza controversa non sarebbe sufficiente, in mancanza di una riparazione del danno subito, a porre rimedio alla dedotta violazione della Convenzione (si vedano, fra molte altre *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 178, CEDU 2006-V, e *Vella c. Malta*, n. 69122/10, § 47, 11 febbraio 2014).

35. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che l'ingerenza in questione fosse

manifestamente illegittima sul piano del diritto interno e, di conseguenza, incompatibile con il diritto al rispetto dei beni della società ricorrente. Tale conclusione la dispensa dal determinare se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi di tutela dei diritti individuali.

36. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

37. 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

38. La società ricorrente chiede 3.383.787 euro (EUR) per il danno materiale che ritiene di avere subito. A suo parere, tale importo corrisponde, in particolare, al costo del materiale di radiologia che sarebbe rimasto inutilizzato a causa della revoca della convenzione (24.523,05 EUR), alle spese di gestione e di mantenimento del centro medico durante il periodo compreso fra gennaio 1993 e agosto 1997 (68.286,23 EUR), al mancato guadagno del centro durante questo stesso periodo (608.168,30 EUR), nonché alle perdite subite dopo la ripresa dell'attività per il posizionamento sul mercato di un centro medico convenzionato concorrente (2.682.809,80 EUR).

39. La società ricorrente chiede inoltre 80.000 EUR per il danno morale che afferma di avere subito.

40. Il Governo si oppone alle richieste della ricorrente e, in particolare, ritiene che il rimborso di qualsiasi mancato guadagno avrebbe come effetto quello di rompere il giusto equilibrio tra gli interessi superiori della comunità e la salvaguardia del diritto della società ricorrente di trarre profitto dalla sua attività.

41. La Corte rammenta che una sentenza che accerta una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di cancellarne le conseguenze allo scopo di ristabilire, per quanto possibile, la situazione precedente alla violazione (*Iatridis c. Grecia (equa soddisfazione)* [GC], n. 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI, e *Katsaros c. Grecia (equa soddisfazione)*, n. 51473/99, § 17, 13 novembre 2003). Inoltre, la Corte rammenta che solo i danni causati dalle violazioni della Convenzione da essa constatate possono dare luogo al riconoscimento di un'equa soddisfazione (*Motais de Narbonne c. Francia (equa soddisfazione)*, n. 48161/99, § 19, 27 maggio 2003).

42. Nella presente causa, la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione dovuta all'annullamento illegittimo della convenzione da parte del Servizio sanitario nazionale per circa quattro anni, annullamento a cui non è stato in alcun modo posto rimedio a livello nazionale. Essa osserva che senza dubbio ciò può avere comportato una significativa limitazione dell'attività della società ricorrente, anche se non ha provocato la chiusura del centro medico (paragrafi 19 e 24 supra).

43. Ora, la società ricorrente non ha dimostrato in quale misura la sua attività si fosse ridotta durante il periodo in cui la convenzione era stata revocata e quale tipo di terapie aveva potuto continuare a dispensare. Peraltro, non ha neppure dimostrato che i costi di manutenzione e di gestione del centro erano divenuti manifestamente sproporzionati rispetto al volume e al tipo di attività esercitata durante tale periodo. Di conseguenza, la Corte non accoglie le domande della società ricorrente relative al rimborso del prezzo del materiale di radiologia e ai costi di gestione e manutenzione del centro medico, in quanto non è stato dimostrato il nesso di causalità con la violazione constatata.

44. Per quanto riguarda le domande della ricorrente relative al mancato guadagno, la Corte ritiene che la società in causa abbia effettivamente subito un danno a questo titolo

in quanto impossibilitata, per quasi quattro anni, ad esercitare la sua attività in convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

45. Tuttavia, la Corte ritiene di non poter speculare sull'ammontare degli utili che la società ricorrente avrebbe potuto realizzare se la convenzione non fosse stata sospesa. Inoltre, sottolinea l'impossibilità di quantificare con precisione, sulla base degli argomenti e della documentazione giustificativa prodotta dalla società ricorrente a sostegno della sua domanda di equa soddisfazione, il mancato guadagno così subito. La Corte rammenta a questo riguardo che l'esistenza di un mancato guadagno (*lucrum cessans*) deve essere stabilita con certezza e non deve basarsi unicamente su supposizioni o probabilità (*Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], n. 38433/09, § 219, CEDU 2012).

46. In queste condizioni, la Corte ritiene opportuno fissare una somma forfettaria per compensare il mancato guadagno dovuto all'impossibilità per la società ricorrente di avvalersi della convenzione con il Servizio sanitario nazionale tra il 1993 e il 1997.

47. Inoltre, la Corte ritiene che l'ingerenza manifestamente illegittima nel diritto al rispetto dei beni della società ricorrente abbia inevitabilmente causato a quest'ultima un danno morale a causa della prolungata incertezza nella conduzione degli affari e dei sensi di impotenza e frustrazione, nonché un danno alla reputazione della società (*Comingersoll S.A. c. Portogallo* [GC], n. 35382/97, § 35, CEDU 2000-IV).

48. Decidendo in via equitativa sulla base di tutte le informazioni di cui dispone, la Corte ritiene ragionevole accordare alla società ricorrente una somma complessiva di 394.000 EUR, comprensiva di tutti i danni, maggiorata dell'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma.

B. Spese

49. La società ricorrente chiede 10.000 EUR per le spese di procedura che afferma di aver sostenuto dinanzi alla Corte.

50. Il Governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

51. 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. La Corte rileva che la ricorrente non ha prodotto documentazione giustificativa a sostegno della sua domanda e decide di non accordare nulla a questo titolo.

C. Interessi moratori

52. 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 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
3. Dichiara
 - a. che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi, 394.000 EUR (trecentonovantaquattromila euro), più gli importi eventualmente dovuti a titolo di imposta, per i danni materiali e morali;
 - b. che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati 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;
4. Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il resto.



Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 5 luglio 2018, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte

Renata Degener
Cancelliere aggiunto

Kristina Pardalos
Presidente



CAMERA DEI DEPUTATI ARRIVO 29 Ottobre 2018 Prot: 2018/0024244/GEN/TN



180200036160