

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 03/07/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35226-prime-riflessioni-sulla-compatibilita-delle-misure-a-tutela-della-salute-e-della-sicurezza-pubblica-di-cui-al-decreto-salva-ilva-2-con-i-principi-della-costituzione-italiana-e-con-la-normativa-co>

Autori: Rocca Sisto, Montaruli Vito

Prime riflessioni sulla compatibilita' delle misure a tutela della salute e della sicurezza pubblica di cui al Decreto salva Ilva - 2 con i principi della Costituzione Italiana e con la Normativa Comunitaria

AVV. ROCCA SISTO

DOTT. VITO MONTARULI

**PRIME RIFLESSIONI SULLA COMPATIBILITA' DELLE
MISURE A TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA
PUBBLICA DI CUI AL DECRETO SALVA ILVA - 2 CON I
PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA E CON LA
NORMATIVA COMUNITARIA**

SOMMARIO: 1. QUADRO NORMATIVO; 2. PRIME RIFLESSIONI CIRCA LA RISPONDENZA DEL D.L. 61/2013 AI I PRINCIPI COSTITUZIONALI; 3. LA COMPATIBILITA' DEL DECRETO SALVA ILVA - 2 CON IL DIRITTO COMUNITARIO; 4. LA COMPATIBILITA' DEL D.L. 61/2013 CON LA CEDU.

1. QUADRO NORMATIVO

A seguito della ben nota vicenda dello stabilimento tarantino dell'ILVA, caratterizzato da molteplici aspetti economici, ambientali, sociali e giudiziari, il Governo è intervenuto per la seconda volta, dopo il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, con il d.l. 4 giugno 2013, n. 61.

Il decreto istituisce una singolare figura di commissario straordinario dell'impresa che gestisce almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale, la cui attività produttiva abbia comportato e comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità

dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza, rilevata dalle Autorità competenti, dell'autorizzazione integrata ambientale.

La durata del commissariamento è di 12 mesi, eventualmente prorogabili di 12 mesi fino ad un massimo di 36.

La prosecuzione dell'attività produttiva durante il commissariamento è funzionale alla conservazione della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi conseguenti alle situazioni sopra rilevate.

Per la durata del commissariamento sono attribuiti al commissario tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa ed è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Le linee di credito ed i relativi rapporti debitori sono trasferite al commissario ai sensi degli articoli 1339 e 2558 del codice civile.

Oltre alla nomina del commissario straordinario, oltre che di un sub commissario, deve essere nominato un comitato di tre esperti che predispongono un piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione di incidenti rilevanti. Il piano deve altresì prevedere le azioni ed i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge, e dell' a.i.a. (autorizzazione integrata ambientale), la cui contestata violazione ha determinato il commissariamento.

Il rappresentante dell'impresa di cui al comma 4, cui spetta anche l'informazione sull'andamento della gestione, può proporre osservazioni al piano, che dovrà essere approvato dal Ministro dell'ambiente, mentre spetta al commissario la predisposizione di un piano industriale che consente la continuazione dell'attività produttiva, a sua volta approvato dal Ministro dello Sviluppo economico.

L'attività di gestione dell'impresa è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto ed il commissario non risponde delle eventuali diseconomie dei risultati, a meno che abbia agito con dolo o colpa grave.

Il giudice competente provvede allo svincolo delle somme per le quali in sede penale sia stato disposto il sequestro, in danno dei soggetti nei cui confronti l'autorità amministrativa abbia disposto l'esecuzione degli obblighi di attuazione delle prescrizioni dell'a.i.a e di messa in sicurezza, risanamento e bonifica ambientale, nonché degli enti o dei soggetti controllati o controllanti, in relazione a reati comunque connessi allo svolgimento dell'attività di impresa. Le predette somme sono messe a disposizione del commissario e vincolate alle finalità suindicate.

I proventi derivanti dall'attività dell'impresa commissariata restano nella disponibilità del commissario nella misura necessaria all'attuazione dell'a.i.a. ed alla gestione dell'impresa nel rispetto delle previsioni del decreto.

Fatte queste premesse, l'art. 2 del decreto dichiara la sussistenza dei presupposti per il commissariamento dell'ILVA s.p.a. e, nel contempo, stabilisce che gli impianti siderurgici della società ILVA s.p.a. costituiscono stabilimenti di interesse strategico

nazionale, creando quindi le condizioni per l'immediata nomina di un commissario straordinario, poi effettivamente intervenuta.

Il decreto legge è attualmente all'esame delle Commissioni Riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati.

2. PRIME RIFLESSIONI CIRCA LA RISPONDENZA DEL D.L. 61/2013 AI PRINCIPI COSTITUZIONALI

Il d.l. 61/2013 pone, nel contesto di un articolato normativo molto breve, problematiche di ordine costituzionale che, in questa sede, è possibile solo delineare, in modo certamente non esaustivo.

In sintesi, il decreto si fonda su questo schema: se una società gestisce uno stabilimento di interesse strategico nazionale, la cui attività abbia determinato qualificati pericoli per l'integrità dell'ambiente e della salute, a causa dell'inosservanza dell'a.i.a., la sua gestione viene temporaneamente sottratta alla proprietà e affidata ad un commissario di nomina governativa, che dovrà ricondurre lo stabilimento in questione al rispetto della normativa ambientale secondo un piano prestabilito a livello governativo; le risorse necessarie sono fornite dai proventi dell'impresa.

La prima questione attiene alla principale norma di riferimento costituzionale, che sembra essere l'art. 41, cpv., Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata non

può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Il che giustifica, sicuramente, una reazione da parte dell'ordinamento con l'imposizione di limiti che riconducano nei giusti binari l'impresa che abbia recato danno alla sicurezza umana.

Troviamo conferma formale di tale osservazione nelle premesse del decreto legge, che, oltre agli articoli 77 e 87 Cost., fa riferimento anche agli articoli 4, 9, 32 e 41. Quindi diritto al lavoro, tutela del paesaggio e della salute, limiti all'iniziativa economica privata sono i cardini su cui si fonda il provvedimento in esame.

Ma tale copertura costituzionale si dimostra del tutto insufficiente rispetto all'istituto costruito dal decreto salva ILVA 2.

Infatti la sospensione dell'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa, che vengono solamente informati sulla gestione dell'impresa, la sospensione dei poteri dell'assemblea, l'intestazione delle linee di credito al commissario, la predisposizione di un piano industriale da parte del commissario, determinano una sostanziale espropriazione dell'impresa (¹).

Quindi, non si sono posti meri limiti all'attività privata, ma quest'ultima viene sostanzialmente svuotata per un periodo anche molto lungo, il tutto per decreto legge.

Si sottolinea, altresì, che con il commissariamento degli stabilimenti strategici la pubblica amministrazione assume la direzione di una grande impresa, anche se la

¹ Secondo P. BRICCO, Un brutto precedente, Il sole 24 ore, 5 giugno 2013, "Non c'è l'esproprio formale, ma l'esproprio sostanziale sì....Il Governo, per risolvere il rebus dell'Ilva, si è auto-attribuito un potere di intervento radicale sugli assetti proprietari delle società private".

stessa non versa affatto in situazione di crisi, come avviene per l'amministrazione straordinaria ex l. 8 luglio 1999, n. 270 ⁽²⁾.

Anche lo stesso decreto legge, evoca l'istituto dell'espropriazione, allorquando considera di pubblica utilità l'attività di gestione dell'impresa eseguita nel rispetto dei piani suindicati, pur ai soli fini della limitazione della responsabilità del commissario.

A prima vista, sembra che venga effettivamente attuata un'espropriazione temporanea, però non contemplata dagli articoli 42 e 43 della Costituzione, che al contrario ci consegnano uno strumento ablativo ben definito nelle sue linee fondamentali dalla plurisecolare tradizione giuridica italiana.

Oltre a questo problema formale, ma di non poco momento, vi sono molteplici singolarità nell'istituto, sicuramente determinate dall'urgenza di provvedere a seguito di una rilevantissima contingenza giudiziaria e occupazionale. Tra le più importanti particolarità vi è quella della previsione di un soggetto di derivazione pubblica che assume temporaneamente il controllo di un'impresa privata, ne stabilisce il piano industriale e non risponde dei danni se non per dolo o colpa grave.

Si osservi che esiste nell'ordinamento una figura simile a quella del commissario straordinario salva ILVA, quella del commissario giudiziale ex art. 15 l. 231/2001, che però entra in scena quale alternativa alla sanzione interdittiva che determina l'interruzione dell'attività dell'ente, in presenza di determinate condizioni e su

² Sembra che a tale figura faccia riferimento l'art. 3, c. 6, del d.l. 270/2012, allorquando prevede che il Garante di cui al precedente c. 4 possa segnalare eventuali criticità riscontrate nell'attuazione dell'A.I.A. e proporre le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria (F. GIAMPIETRO, Introduzione al c.d. decreto legge ILVA, Ambiente e sviluppo, 2013, 1, 5; più dubbioso sulla natura dell'amministratore straordinario di cui al d.l. 270/2012 A. MURATORI, Decreto salva ILVA: scelte difficili, Ambiente e sviluppo, 2013, 1, 8). Dai lavori parlamentari apprendiamo che effettivamente il Garante ha esercitato tale potere di richiesta, con nota del 30 maggio u.s., con cui ha richiesto il commissariamento dei vertici dell'azienda (intervento dell'On. Enrico Borghi, seduta delle Commissioni riunite dell' 11 giugno 2013). Tale richiesta però non compare esplicitamente nel preambolo del d.l. 61/2013 e ciò conferma la peculiarità del nuovo soggetto creato dal decreto nel panorama della legislazione vigente.

disposizione di un giudice, che oltretutto autorizza anche gli atti di straordinaria amministrazione; in tale caso il profitto derivante dalla prosecuzione dell'attività viene anche confiscato.

Cosa ben diversa è che una scelta di tal fatta venga posta in essere dall'autorità amministrativa senza le garanzie giurisdizionali.

Tra le altre particolarità si osserva che, ai sensi dell'art. 1, c. 12, del d.l. 61/2013 i profitti dell'impresa restano nella disponibilità del commissario nella misura necessaria all'attuazione dell'a.i.a. ed alla gestione dell'impresa.

Ma su questo punto, che è fondamentale, non viene sufficientemente chiarito qual è il limite tra le risorse riservate all'intervento dell'autorità e quelle destinate alla sopravvivenza dell'impresa stessa, onde evitare il rischio che alla fine del commissariamento lo stabilimento sia perfettamente rispondente alle prescrizioni dell'a.i.a. ma l'impresa vada in perdita, anche grave, con pregiudizio sia per la proprietà che per l'interesse nazionale.

Tale aspetto non dovrebbe essere lasciato all'iniziativa del commissario ma affrontato nella redazione e approvazione del piano industriale e, comunque, non dovrebbero essere messe in secondo piano le esigenze gestionali.

Rimane, quindi, del tutto incerto quale sarà l'esito alla fine del commissariamento di questa strana alternanza tra esigenze di risanamento ambientale, che sembrano assolutamente prevalenti durante il periodo di commissariamento, ed esigenze gestionali, che improvvisamente dovrebbero riemergere nella loro pienezza solo dopo il ripristino dell'ordinaria amministrazione.

Dalla premessa del decreto legge, per cui la continuità del funzionamento produttivo di stabilimenti di interesse strategico costituisce una priorità di carattere nazionale, sarebbe dovuto quindi discendere la conseguenza di un ben diverso decreto, fondato sull'art. 43 della Costituzione.

Oppure, si sarebbe dovuto procedere, come pure ventilato prima del decreto legge, alla nomina di un commissario *ad acta* per l'attuazione dell' a.i.a., predisponendo le opportune misure per dotarlo delle necessarie risorse per lo svolgimento del suo compito ma lasciando la gestione generale dell'impresa alla proprietà.

Allo stato attuale, si è invece proceduto ad un sostanziale esproprio temporaneo, senza corrispondere l'indennizzo costituzionalmente previsto.

Il limite alla responsabilità del commissario (³) farà anche sì che di una gestione dell'impresa eventualmente negativa, per colpa non grave, non potrà che risponderne la pubblica amministrazione, in quanto rimangono comunque in vigore le regole generali sulla responsabilità per danni.

Infine, la diretta individuazione in decreto legge della sussistenza dei presupposti del commissariamento costituisce un caso di legge – provvedimento, che incide su un numero determinato e limitato di destinatari, poiché presenta un contenuto particolare e concreto; la stessa è in via generale ammissibile, non essendo vietata l'attrazione alla legge della disciplina di materie normalmente affidate all'autorità amministrativa purchè nel concreto siano rispettati i principi di ragionevolezza, non arbitrarietà e

³ Il Servizio studi della Camera dei Deputati, nella scheda riportante elementi per l'istruttoria legislativa del 10 giugno 2013, rinvenibile in www.camera.it, ritiene che l'attribuzione del rilievo pubblicistico all'attività del commissario serva ad escludere che la stessa sia valutata con in criteri ordinari di cui all'art. 2932 c.c. (*recte* 2392), riguardante la responsabilità degli amministratori verso la società.

intangibilità del giudicato e non sia violata la funzione giurisdizionale riguardante la decisione di cause in corso ⁽⁴⁾.

Trattasi tuttavia di uno strumento eccezionale, perché lesivo del principio di uguaglianza che, proprio per tale motivo, è soggetto ad un controllo stringente di costituzionalità e pur non dovendo contenere una motivazione, trattandosi di atto legislativo, dovrebbe riportare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate e le relative modalità di attuazione, desumibili anche in via interpretativa dalla norma ⁽⁵⁾.

L'estrema stringatezza della disposizione in questione, pur integrata con il preambolo del provvedimento, correlata con la sussistenza di possibili censure per violazione di diritti o di interessi legittimi, alcune delle quali accennate nel presente lavoro, non esclude il rischio di un contrasto del d.l. 61/2013 con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost.; allo stesso modo non è scongiurato il rischio della violazione dell'art. 113 Cost., poiché la "attrazione" alla sfera legislativa del commissariamento dell'ILVA esclude tale oggetto dal vaglio giurisdizionale

3. LA COMPATIBILITA' DEL DECRETO SALVA ILVA - 2 CON IL DIRITTO COMUNITARIO.

Anche dal punto di vista del diritto comunitario il d.l. 61/2013 non manca di suscitare notevoli perplessità.

Come è noto "il principio di proporzionalità in ambito comunitario postula che le Autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, né con atti normativi, né con

⁴ Scheda del servizio studi della Camera dei deputati, cit.;

⁵ Scheda del servizio studi della Camera dei deputati, cit;

atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l’Autorità medesima è tenuta perseguire” (6).

Troviamo espresso richiamo a questo principio nell’art. 5, c. 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea, laddove si stabilisce che “l’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato.”

In virtù della primazia del diritto comunitario, riconosciuta dall’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, detto principio informa anche l’ordinamento italiano, nel cui ambito è stato anche riconosciuto come canone dell’azione amministrativa in virtù del richiamo fatto ai principi dell’ordinamento comunitario dall’art. 1, comma 1, l. 241/1990, così come modificato dalla l. 15/2005.

Di conseguenza il principio di proporzionalità deve essere rispettato sia a livello di normazione primaria che a livello di azione amministrativa e anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato ne ha fatto piena applicazione, formalizzando “la teoria dei tre gradini”, cioè l’idoneità, la necessità e l’adeguatezza, come canoni contestuali per valutare la proporzionalità della misura in esame (7).

Tra i settori rientranti nell’ambito di operatività del principio vi sono la tutela del diritto di proprietà e la tutela dell’ambiente, in relazione alla quale la giurisprudenza amministrativa ha, ad esempio, dichiarato l’illegittimità di un provvedimento del Ministero dell’Ambiente che disponeva “la bonifica di un sito industriale inquinato,

⁶ U. FANTIGROSSI, Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano, in *Liuc Papers* n. 220, Serie Impresa e Istituzioni, 26 settembre 2008, pag. 2;

⁷ U. FANTIGROSSI, *op. cit.*, pag. 4;

con rimozione totale dei rifiuti, senza una preventiva valutazione della sostenibilità economica dell'intervento e quindi della sua "proporzionalità" rispetto al bilancio dell'impresa" (8)

Ancora, si è ritenuto che "il canone di proporzionalità "deve trovare applicazione, pur con le necessarie cautele del caso, anche in situazioni di emergenza ambientale" (9).

Altre decisioni hanno affermato che "le caratteristiche di idoneità e necessità dell'azione amministrativa vanno sempre apprezzate quando si debbano contemperare l'esigenza di interventi di bonifica con la necessità di continuità dell'attività aziendale, in base al principio delle c.d. B.A.A.T. (*best available technologies*) che impone alla P.A. di scegliere la miglior tecnologia disponibile a costi sopportabili." (10).

Quella che è la principale declinazione del principio di proporzionalità in materia ambientale, cioè la sostenibilità dei costi delle misure imposte al privato rispetto alla gestione dell'impresa, sembra essere completamente assente nello scenario disegnato dal decreto legge salva ILVA - 2.

Con particolare riferimento ad uno dei tre "gradini" individuati dal Consiglio di Stato, pare particolarmente carente, nel decreto legge salva ILVA- 2, soprattutto il profilo della necessità, essendo stata preferita la soluzione del commissariamento totale rispetto al commissariamento *ad acta*, che avrebbe potuto perseguire, con ogni

⁸ U. FANTIGROSSI, op. cit., *ibidem*, che richiama T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, sentenza n. 5289/2007;

⁹ U. FANTIGROSSI, op cit., pag. 5, che cita T.A.R. Puglia – Lecce, sentenza n. 2247/2007;

¹⁰ Sempre U. FANTIGROSSI, *ibidem*;

probabilità, le finalità ispiratrici del decreto con la stessa efficacia dell'assetto stabilito dall'attuale disciplina.

Il decreto salva ILVA-2 non sembra convincente anche con riferimento allo specifico principio del diritto comunitario "chi inquina paga", stabilito dall'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea, che lo prevede come uno dei fondamenti della politica della Comunità in materia ambientale, unitamente ai principi della precauzione e dell'azione preventiva, nonché della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

Secondo l'orientamento prevalente circa l'interpretazione del principio, formulato in origine con la Raccomandazione OCSE del 26 maggio 1972, n. 128, lo stesso può trovare applicazione sia mediante forme di risarcimento ambientale modellate sulla responsabilità civile, sia mediante l'irrogazione di sanzioni amministrative, sia mediante l'istituzione di tributi ambientali ⁽¹¹⁾.

Pur ritenuto "aperto", l'applicazione di detto canone non contempla quindi forme di commissariamento o di nazionalizzazione dell'impresa inquinante.

Un modello di applicazione pratica del principio "chi inquina paga" lo ritroviamo nella direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, attuata in Italia con il d. lgs. 152/2006, denominato Testo unico dell'ambiente; gli artt. 5 e 6 della direttiva, rispecchiati dagli artt. 304 e 305 del d. lgs. 152/2006, prevedono proprio una scala di interventi adottabili dall'autorità competente, in tema rispettivamente di azione di prevenzione e di azione di riparazione.

¹¹ D. MAZZAGRECO, Il principio comunitario "chi inquina paga" e i rifiuti in Italia, in www.strumentires.com;

L'intervento più radicale è quello dell'adozione da parte delle autorità competenti di tutte le misure di prevenzione o riparazione necessarie, quando l'operatore non si sia conformato agli altri obblighi previsti a suo carico, in conformità al principio di proporzionalità.

In forza dell'art. 8 della direttiva, l'operatore sostiene i costi dell'azione di prevenzione e riparazione adottate in conformità della presente direttiva.

E' stata quindi sostanzialmente prevista una cosiddetta "esecuzione in danno" dell'impresa, con recupero successivo delle spese, figura non ignota al diritto amministrativo italiano (*cf.* art. 5 T.U.L.P.S.).

Nella fattispecie si sarebbe potuta quindi prevedere la figura del commissario *ad acta*, come sopra accennato, con possibilità di attingere direttamente ai proventi dell'impresa per acquisire i fondi necessari, ma la soluzione adottata è stata diversa.

Il fondamento comunitario delle scelte circa le modalità di intervento statale sulla vicenda ILVA è quindi abbastanza incerto anche sotto il profilo dei principi generali in materia di tutela ambientale, né utili indicazioni possono trarsi in merito dalla premesse del d.l. 61/2013, che tacciono completamente sul diritto comunitario salvo un accenno alla direttiva 2010/75/UE sulle migliori tecniche disponibili da impiegare per la produzione di ferro e acciaio.

4. LA COMPATIBILITA' DEL D.L. 61/2013 CON LA CEDU.

Il d.l. 61/2013 non pare essere armonico anche rispetto al quadro disegnato dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e, in particolar modo, dal ben noto art. 1

del Primo protocollo addizionale alla CEDU, in forza del quale “Ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà salvo che 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 giudicate necessarie per regolare l’uso dei beni in modo conforme all’interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altre contribuzioni o delle ammende”.

La fattispecie costruita dal d.l. 4 giugno 2013, n. 61, è nuova e non è possibile al momento preconizzare con certezza quale potrebbe essere la soluzione di un’eventuale controversia portata all’attenzione della Corte europea dei diritti dell’Uomo.

E’ stato tuttavia già autorevolmente osservato in dottrina che “la garanzia costituzionale della proprietà... è espressione di un bilanciamento ispirato a principi completamente diversi da quelli che, invece, è dato cogliere nell’art. 1, Prot. 1, della Cedu e nella relativa giurisprudenza della Corte europea. Non solo il legame che l’art. 42 instaura con il principio di uguaglianza sostanziale, ma la sua generale conformazione di garanzia di istituto faticano a riscontrarsi nella norma convenzionale, orientata ad un assetto maggiormente oppositivo, di cui è infatti prova l’esiguità e l’eccezionalità dei limiti che la Corte EDU pone al suo godimento”⁽¹²⁾.

¹² REPETTO, “Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale”, Giurisprudenza italiana, Febbraio 2008, pag. 314;

Dal punto di vista giurisprudenziale, sempre in merito alla tutela della proprietà privata, la *Grande Chambre* della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella sentenza Scordino del marzo 2006, ha avuto modo di affermare che “una misura che costituisce interferenza nel diritto al rispetto dei beni deve trovare il “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo”.

Trattasi di una considerazione che comporta, come necessaria conseguenza, anche l'applicazione del principio di proporzionalità che è stato sopra richiamato.

D'altro canto la Corte costituzionale, con le ben note “sentenze gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, ha risolto importanti questioni in materia di fonti normative, elevando il diritto C.E.D.U. a parametro “interposto” di legittimità costituzionale per il tramite dell'art. 117 Cost., dichiarando per l'effetto l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il citato art. 1 del Primo protocollo addizionale, di norme che prevedevano la misura dell'indennità di espropriazione o del risarcimento per occupazione acquisitiva del bene da parte della P.A. per un valore inferiore a quello di mercato.

Non sembra che miglior fortuna possa avere l'istituto in esame, che consente l'espropriazione sostanziale e per lunghi periodi di un'intera impresa senza la corresponsione di indennizzo e senza adeguate garanzie per la sopravvivenza della stessa attività economica.

