



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

**Sezione:** **Situazioni Giuridiche soggettive** - Equo processo e natura delle controversie su diritti e obblighi civili – *Concessioni/autorizzazioni/licenze*

**Titolo:** *Autorizzazioni e concessioni amministrative nella nozione di diritti e obbligazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

**Autore:** VALENTINA COLCELLI

**Sentenza di riferimento:** Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sentenza del 18 febbraio 1991, Fredin c. Svezia, (*Requête n°12033/86*) e Sentenza del 23 febbraio 1994, Fredin c. Svezia, (*Requête n°18928/91*).

**Parametro convenzionale:** art. 6, § 1

**Parole chiave:** Diritti e obblighi di natura civile; concessioni, autorizzazioni, licenze

Al fine di incentivare il mantenimento e la promozione del principio del giusto processo – identificato dalla giurisprudenza della Corte CEDU come integrante l'ordine pubblico oggettivo – i giudici europei dei diritti dell'uomo hanno realizzato un costante ampliamento delle situazioni soggettive che consentono l'azione nel sistema di garanzia delineato dal Trattato. Le pronunce della Corte in tema di art. 6, § 1, C.E.D.U. sono rilevanti perché dalle stesse si possono desumere posizioni giuridiche soggettive connesse, ma diverse, dal diritto fondamentale che quest'ultima è chiamata ad esaminare ed a promuovere.

La Corte ha proceduto, così, all'identificazione di situazioni soggettive in capo ai singoli che prima erano escluse dal novero di quelle che indicano la legittimazione alla richiesta del provvedimento di condanna della Corte per violazione dell'art. 6 C.E.D.U.

Seguendo questo percorso si può dire che dalla Corte sono qualificati come *civili* anche i procedimenti della pubblica autorità attinenti alla concessione o alla revoca di una licenza necessaria per lo svolgimento di alcune attività economiche dei richiedenti (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 ottobre 1985, *Bentham/Olanda*, cit.; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 27 ottobre 1987, *Bengt Pudas/Svezia*, cit.; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

del 7 luglio 1989, *Traktörer Aktiebolag/Svezia*, in *Racc.*, Serie A, p. 159; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 febbraio 1991, *Fredin/Svezia*, in *Racc.*, 1991, Serie A, 192). Si riconosce carattere *civile*, inoltre, ai procedimenti relativi ad autorizzazioni, licenze o altri atti rilasciati da un'amministrazione capaci di condizionare la validità di un contratto tra privati (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 luglio 1971, *Ringeisen/Austria*, in *Racc.*, 1971, Serie A, p. 13.). Tali sono anche quelli relativi alla soppressione o alla sospensione, da parte di una pubblica autorità, del diritto di praticare una professione (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 giugno 1978, *Konig/Germania*, cit., e Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 settembre 1995, *Diennet/Francia*, in *Racc.*, 1995, Serie A, 325-A).

Nella decisione del 18 febbraio 1991 la Corte europea dei Diritti dell'Uomo si è trovata a pronunciarsi su un ricorso contro la Svezia, nell'ambito del quale due cittadini, Anders Fredin e sua moglie, avevano adito la Commissione il 5 marzo 1986 in virtù dell'allora vigente art. 25 della Convenzione. Tra l'altro con sentenza del 23 febbraio 1994 la Corte di Strasburgo è tornata a pronunciarsi sul presente caso, in seguito ad un nuovo ricorso (n° 18928/91), proposto dal sig. Anders Fredin, il quale aveva adito la Commissione il 9 aprile 1991 in virtù dell'allora vigente art. 25 della Convenzione.

I fatti da cui il ricorso trae origine, complessi e lunghi si possono con qualche approssimazione così sintetizzare: il sig. Anders Fredin, ingegnere agronomo, e sua moglie, la sig.ra Maria Fredin, sono proprietari di alcuni terreni siti nel comune Botkyrka. In questi terreni sorge una fattoria e si trova una cava. Quando la madre del sig. Fredin acquistò il terreno nel 1960 lo sfruttamento commerciale della cava era sospeso dalla metà degli anni 50. Desiderosi di riprendere lo sfruttamento, i Fredin conclusero con due società il 20 marzo 1960, un contratto che dava a queste ultime il diritto esclusivo di estrarre della ghiaia, per cinquant'anni, con corresponsione di un canone annuale. Nel 1963, un emendamento alla legge del 1952 sulla salvaguardia della natura vietò di estrarre ghiaia senza una preventiva autorizzazione. L'11 dicembre 1963 la prefettura di Stoccolma accordò ai genitori del sig. Fredin l'autorizzazione necessaria. Nello specifico, l'attività avrebbe dovuto svolgersi in tre tappe; i lavori di ripristino della cava avrebbero dovuto essere monitorati in modo continuativo durante ciascuna fase. Era necessario inoltre il deposito di una garanzia finanziaria a copertura delle spese.

Il 3 ottobre 1979 i ricorrenti – con il consenso dei genitori del sig. Fredin – solleccitarono alla Prefettura il trasferimento dell'autorizzazione a loro nome e iniziarono a sfruttare la cava dal 1980 mediante incarico ad una nuova ditta concessionaria.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Va ricordato come il 1° luglio 1973 un emendamento alla legge del 1964 sulla salvaguardia della natura, abilitava la prefettura a ritirare le autorizzazioni rilasciate più di dieci anni prima.

Dal 1979 in poi si susseguono eventi e fatti che pongono spesso i sig.ri Fredin in relazione con la prefettura, per autorizzazioni, modifiche, deroghe ad autorizzazioni concesse, fino a quando il 25 agosto 1983 la prefettura fa presente ai ricorrenti che, nell'interesse della salvaguardia della natura, era stato necessario rivedere il permesso estrattivo. Questa fissava al 1° giugno 1984 il termine ultimo per porre fine all'attività di estrazione della ghiaia. Con una nota, del 14 maggio 1984, la prefettura indicò i modi possibili di interrompere lo sfruttamento della cava: arrestare l'estrazione al più presto. Il 1° ottobre l'autorità municipale ritenne preferibile prevedere un periodo di chiusura progressiva affinché si facilitasse la rimessa in pristino del paesaggio. Successivamente mediante una nuova "decisione parziale" del 19 dicembre 1984, la prefettura dichiarò che lo sfruttamento avrebbe dovuto cessare nei tre anni successivi, cioè per la fine del 1987, momento in cui la zona sarebbe dovuta essere rimessa in pristino; che in alcune parti della cava la prosecuzione dell'estrazione era vietata per il presente; che i ricorrenti avrebbero dovuto elevare l'ammontare della cauzione a 200 000 corone entro il 1° marzo 1985 ed inoltre elaborare un nuovo piano di lavoro, affinché la prefettura potesse fissare le condizioni dell'ultima fase dello sfruttamento e della messa in pristino.

I ricorrenti con la decisione della Prefettura proposero ricorso dinanzi al Governo (ministero dell'Agricoltura) che il 12 dicembre 1985 lo rigettò. Tuttavia, lo stesso prorogò fino al 1° giugno 1988 la validità dell'autorizzazione e fino al 1° marzo 1986 il termine per il versamento della cauzione.

La Corte suprema amministrativa rigettò il 13 dicembre 1990 l'appello con cui i sig.ri Fredin l'avevano adita in forza della nuova legge sul controllo giudiziario di determinate decisioni amministrative, entrata in vigore il 1° giugno 1988. In tale udienza da parte dei ricorrenti era stata avanzata richiesta di discussione orale della causa. Richiesta rigettata. La legislazione svedese, inoltre, non offriva ai ricorrente alcun ricorso contro la decisione della Corte suprema amministrativa del 13 dicembre 1990.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo i sig.ri Fredin lamentavano l'assenza di ogni controllo giudiziario sulle decisioni che avevano ritirato loro l'autorizzazione e aumentato l'ammontare della loro cauzione. Tutto ciò sarebbe stato sintomo di una palese violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione. Per la parte della sentenza che interessa, il diritto di sfruttare la proprietà per i ricorrenti, conformemente alle leggi e ai regolamenti in vigore, rivestiva un carattere civile ai sensi del primo comma dell'art. 6 C.E.D.U. (cfr. la decisione *Skärby* del 28 giugno 1990, serie A 180-B, pp. 37-38,



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

§ 29). Ed invero non può essere negata l'incidenza di provvedimenti amministrativi su diritti patrimoniali dei destinatari.

Nei diversi giudizi i ricorrenti hanno sostenuto tra l'altro, attraverso perizie, il ritiro dell'autorizzazione sul valore della proprietà e della società concessionari. Dalle stesse emergeva come la società dei sig.ri Fredin sarebbe fallita senza gli introiti provenienti dalla cava e che il valore di mercato della proprietà si era ridotto a causa del ritiro dell'autorizzazione.

La norma in esame non può essere interpretata come strumento di tutela contro l'eccessiva durata dei processi con esclusivo riferimento a controversie in tema di "diritti e obbligazioni di carattere civile", interpretando tale espressione in modo da escludere dal suo ambito di applicazione il contenzioso amministrativo tra un privato e una pubblica amministrazione.

E' evidente, invece, che una contestazione "reale e seria" era sorta tra i ricorrenti e i pubblici poteri quanto alla legalità delle decisioni di cui i primi lamentavano la legittimità e che l'esito della procedura era direttamente determinante per il diritto in questione. L'art. 6 § 1 trovava, dunque, applicazione nel caso di specie.

In tema poi di l'assenza di ogni controllo giudiziario sulle decisioni che avevano ritirato ai ricorrenti l'autorizzazione – poiché solo il Governo avrebbe potuto all'epoca dei fatti porre fine alla controversia e non vi aveva provveduto – secondo il parere unanime dei Giudici della Corte europea dei Diritti dell'Uomo si era verificata una violazione della norma pre-citata.

L'unica giurisdizione adita nel caso del sig. Fredin – la Corte suprema amministrativa – avrebbe violato poi l'art. 6 CEDU mediante il rigetto della richiesta di udienza, formulata dagli interessati (cfr., tra le altre, le decisioni *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, serie A n° 52, pp. 29-31, par. 78-87; *Pudas c. Svezia e Bodén c. Svezia* del 27 ottobre 1987, serie A n° 125-A, pp. 13-17, par. 28-42, e n° 125-B, pp. 39-42, par. 26-37). Dalla giurisprudenza della Corte risulta che in una procedura svolta dinanzi ad un primo ed unico tribunale, il diritto di ciascuno che la sua causa sia "decisa pubblicamente", ai sensi dell'art. 6 § 1, può implicare il diritto ad una "udienza pubblica" (cfr., la decisione *Håkansson e Sturesson c. Svezia* del 21 febbraio 1990, serie A n° 171-A, p. 20, § 64).

In conclusione, la Corte ha ritenuto che, in tali circostanze, l'art. 6, § 1, della Convenzione garantisce il diritto ad un'udienza in contraddittorio. Il suddetto diritto fondamentale è stato, certamente, violato dalla Corte suprema amministrativa in seguito al suo rifiuto di tenere una simile udienza nel caso di specie.

Precedenti:



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

*Håkansson e Sturesson c. Svezia*, 21 febbraio 1990, in *Racc.*, serie A n° 171-A, p. 20, § 64; *Pudas c. Svezia e Bodén c. Svezia* del 27 ottobre 1987, ivi, serie A n° 125-A, pp. 13-17, par. 28-42, e n° 125-B, pp. 39-42, par. 26-37; *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* del 23 settembre 1982, ivi, serie A n° 52, pp. 29-31, par. 78-87.

Profili di diritto interno:

Cass. 14 dicembre 1988, n. 6807, sul potere di censura dell'amministrazione locale su i così detti contratti di cessione di valmetria tra privati; Cons. St., Sez. VI<sup>^</sup>, n. 2332 del 05.05.2003 e Cons. St., Sez. VI<sup>^</sup>, n. 2992 del 30.05.2003 sulla nullità del con del contratto non sostenuto da validi presupposti in sede amministrativa costituisce vizio genetico dell'atto in tema anche di concessioni dello sfruttamento di cave e sul principio di tutela dei diritti acquistati in buona fede, che l'inefficacia opera in via sopravvenuta e non incide sugli atti compiuti "medio tempore" in base al contratto già stipulato.

Riferimenti bibliografici:

C. FOCARELLI, *Equo processo e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2001.  
A. TAMIETTI, *La nozione di diritti e obbligazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustizia*, 1-2, 2000

(24.02.2010)