

SALVATORE RAIMONDI

L'occupazione senza titolo tra legge, Convezione europea dei diritti
dell'uomo e Corte Costituzionale

11.03.16

Ritengo opportuno preliminarmente, svolgere **qualche considerazione di carattere generale**, solo in apparenza non propriamente concernente il tema dell'incontro di studio.

Nel 1942 fu pubblicato, dapprima in una edizione limitata (era in corso la Guerra) l'opera di un giovane studioso di filosofia del diritto, **Flavio Lopez De Onate**, *La certezza del diritto*.

L'opera fu oggetto di grande attenzione da parte dei principali studiosi dell'epoca, come **Francesco Carnelutti, Piero Calamandrei, Giuseppe Capograssi**. E fu **ripubblicata nel 1968** unitamente ai contributi dei predetti studiosi che di essa si occuparono.

Facciamo un salto di settant'anni circa. Nel **2014** si è svolto a Napoli l'annuale convegno dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo sul tema *“L'incertezza delle regole”*.

Badiamo. **Non intendo con questo dire che nel 1942 c'era la certezza del diritto mentre nel 2014, e quindi oggi**, essa non c'è e c'è invece l'incertezza delle regole.

La certezza del diritto è configurata da Lopez come una esigenza e come una affermazione di etica del diritto.: *“L'esigenza della certezza della norma, cioè della legge, e conseguentemente, attraverso di essa, della certezza del diritto, è stata sempre sentita come ineliminabile per la convivenza sociale ordinata”* (pag. 47). *“La giustizia non può realizzarsi che nella norma rigida e astratta, che deve essere certa. In questa*

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

astrattezza è la precisa concretezza dell'esperienza giuridica, e solo attraverso questa certezza è possibile che essa realizza la giustizia. Nella certezza consiste dunque la specifica eticità del diritto" (pag. 161).

* * *

Non mi sembra superfluo tracciare con poche parole **un profilo diacronico del diritto amministrativo**, inteso non come scienza, ma **come diritto positivo**, vale a dire **come normazione, degli ultimi cinquanta anni**, vale a dire **dalla metà degli anni '60**, quando ero assistente universitario (e non facevo altro che studiare Diritto amministrativo) ad oggi.

Alla metà degli anni '60 il quadro normativo del Diritto amministrativo si può così brevemente descrivere.

In materia di **espropriazione era vigente la legge fondamentale del 1865**, nonché **la legge di Napoli del 1885**.

In materia di **urbanistica ed edilizia** era vigente la legge urbanistica del **1942**, rimasta **immutata** sino alla **legge ponte del 1967**.

Per quanto concerne **la giustizia amministrativa** erano vigenti **la legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865**, il **Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato del 1924** e il **Testo Unico sulle Giunte Provinciali Amministrative del 1924** (rimaste sin al **1967**).

Per quanto concerne le **cose di interesse artistico e storico** vale a dire i **beni culturali**, era vigente la legge **n. 1089 del 1939**.

Per quanto concerne le **bellezze naturali** era vigente **la legge n. 1497 del 1939**.

Per quanto concerne gli **enti locali** era vigente a livello nazionale il **Testo Unico comunale e provinciale del 1934**. In **Sicilia** c'era stato un forte progresso attraverso **l'ordinamento degli enti locali approvato nel 1963**.

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

Nel suo recente libro dal titolo **“Lo Stato fascista”**, Sabino Cassese ha ricordato che lo Stato fascista conservò in gran parte la normazione esistente precedentemente all'avvento del fascismo nel 1920. Ed inoltre che **la maggior parte delle leggi del periodo fascista**, come appunto **la legge urbanistica, la legge sulle bellezze naturali, la legge sulle cose di interesse artistico e storico**, erano **prodotti normativi non caratterizzati dal regime fascista**. Infatti ce li siamo tenuti per molti anni.

Soltanto per quanto concerne il pubblico impiego c'era stata, effettivamente, una legge fascista e cioè l'ordinamento gerarchico del 1923, la legge De Stefani. Una legge che mirava a consentire un rigido controllo dei dipendenti da parte del regime. Ad esempio non erano impugnabili davanti al Consiglio di Stato le note di qualifica. Nel 1957 fu emanato **lo Statuto degli impiegati civili dello Stato** che costituì, come ebbe ad affermare Giannini, sostanzialmente **la codificazione della giurisprudenza del Consiglio di Stato nella materia.**

* * *

Si trattava di **un quadro normativo stabile** e soprattutto di un quadro normativo caratterizzato **da leggi tecnicamente molto ben fatte**, direi perfette. Penso alle leggi che ho citato del 1939 e del 1942.

Ci furono però leggi emanate nel periodo fascista che suscitano una grande ripugnanza , come quelle sulla razza del 1938.

Intendo sottolineare che **un conto è l'apprezzamento giuridico altro conto è quello politico.**

* * *

Poi **tutto è cambiato**, ed oggi abbiamo effettivamente l'incertezza delle regole
E' proprio in relazione all'istituto che costituisce oggetto di questo incontro di

studio **che l'incertezza delle regole raggiunge la sua vetta.**

* * *

Una **seconda riflessione, assai più breve.** Si discute della **partecipazione dell'Italia all'Unione Europea** e come sappiamo non mancano forze politiche che sarebbero addirittura favorevoli all'uscita dell'Italia dall'Europa.

Al riguardo, **da giurista, io mi limito a osservare che se alcuni tratti di legislazione, che non esito a definire oscena, sono stati cancellati dall'ordinamento** lo si deve all'Unione Europea e soprattutto alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che non è organo all'Unione Europea, e comunque al contesto internazionale nell'ambito del quale si inquadra la Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Mi riferisco in particolare proprio alla materia dell'espropriazione.

* * *

Come tutti ricordiamo con **un decreto legge del 1992, n. 333** (rubricato: Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) si stabilì che l'indennità di espropriazione per le aree edificabili fosse determinata in base alla **legge di Napoli del 1885 sostituendo ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato**, è che l'importo così determinato fosse **ridotto del 40%.**

Il soggetto espropriato poteva convenire la cessione volontaria del bene ed in tal caso non si faceva applicazione della riduzione del 40%.

Nell'articolo **5 bis fu poi inserito un comma 7 bis** ad opera dell'art. 3, comma 65, della **legge finanziaria 1997**, n. 662 del 1996, a norma del quale **nel caso di occupazioni illegittime** si faceva applicazione degli stessi criteri previsti dal comma 1 **con esclusione della riduzione del 40 per cento** e l'importo del risarcimento veniva aumentato del **10 per cento.**

In concreto sia l'indennità di espropriazione sia il risarcimento per il caso di oc-

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

cupazione legittima si riducevano a ben misera cosa.

* * *

Al contempo la **Corte di Cassazione con sentenza n. 1464 del 1983** elaborò l'**istituto della accessione invertita** in base al quale l'acquisto della proprietà conseguiva ad una inversione della fattispecie civilistica della accessione di cui all'art. 935 del cod. civ.

Come è noto (vedi cass. n. 1804 del 2013) la **Corte Europea dei diritti dell'uomo** (CEDU) censurò le forme di "*espropriazione indiretta*" elaborate nell'ordinamento italiano anche e soprattutto in sede giurisprudenziale (come la accessione invertita) e le configurò come **illecito permanente** perpetrato nei confronti di un **diritto fondamentale dell'uomo** garantito dall'art. 1 del Protocollo **addizionale** n. 11 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, senza che nessuna rilevanza possa assumere in contrario **il dato fattuale dell'intervenuta realizzazione di un'opera pubblica** sul terreno interessato, **non potendo giammai l'acquisizione del diritto di proprietà conseguire ad un illecito** (**Sentenze Carbonara & Ventura c/ Italia del 2000, Scordino c/ Italia del 2004**, ed altre).

Con successiva **sentenza del 2007, Scordino c/ Italia** la Corte di Strasburgo affermò: "*In tutti i casi in cui un terreno è già stato oggetto di occupazione senza titolo ed è stato trasformato in mancanza di decreto di espropriazione, la Corte ritiene che lo Stato convenuto dovrebbe eliminare gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno*".

Nello stesso senso la **sentenza Carletta c/ Italia del 2005** nella quale si legge: "*Il meccanismo dell'espropriazione indiretta permette in generale all'amministrazione di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, col*

rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati che si tratti di una illegalità dall'inizio o di una illegalità sopraggiunta in seguito” (altre sentenze furono emanate nel 2006, vedi Cass. n. 1804/13).

Inoltre il **Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa** con risoluzione del **14 febbraio 2007**, invitò *“Le autorità italiane a proseguire i loro sforzi e ad adottare rapidamente tutte le misure necessarie addizionali al fine di rimediare in maniera definitiva alla pratica dell'espropriazione indiretta e di assicurare che qualsiasi occupazione di terreni da parte dell'amministrazione sia conforme al principio di legalità quale è codificato dalla Convenzione”*.

* * *

Si deve alla sentenze della **Corte Costituzionale n. 348 e n. 349** la declaratoria di illegittimità costituzionale **dell'art. 5 bis, 1° e 2° comma, (n. 348) e comma 7 bis (n. 349)**.

Tali due sentenze hanno costituito, effettivamente, **una svolta** perché la Corte ha ritenuto di potersi pronunciare **sulla base dell'art. 117, comma 1**, della Costituzione secondo il quale la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, **nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali**.

Le sentenze della Corte di Strasburgo, argomenta la Corte Costituzionale, non rientrano nell'ordinamento comunitario ma **rientrano nell'ambito degli obblighi internazionali**.

Si chiarisce, in tali sentenze della Corte Costituzionale, che **le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori di diritto, in primo luogo i giudici, sicché tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle**

norme di tale trattato nel significato attribuito dalla Corte specificatamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione”.

* * *

Nel Testo Unico sulle espropriazioni, D.P.R. n. 327 del 2001, fu inserito l'art. 43, rubricato “Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico”, con il quale veniva disciplinato l'istituto cosiddetto della “acquisizione sanante” o “occupazione appropriativa/acquisitiva”.

L'art. 43 consentiva all'autorità che avesse utilizzato a fini pubblici un bene immobile, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o di dichiarazione di pubblica utilità, di disporre l'acquisizione al proprio patrimonio indisponibile con l'obbligo di risarcire i danni al proprietario.

In concreto l'art. 43 assimilava le figure delle occupazioni acquisitive e delle occupazioni espropriative.

Nelle intenzioni del legislatore metteva fine alla accessione invertita perché il passaggio del bene nella proprietà pubblica non avveniva più in modo automatico, ma era necessario un apposito atto di acquisizione che prevedeva anche il risarcimento dei danni per il proprietario.

Con sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 2010 l'art. 43 è stato costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega.

* * *

Dichiarato l'art. 43 costituzionalmente illegittimo, con [D.L. 6 luglio 2011, n. 98](#), art. 34 conv. con mod. dalla [L. 15 luglio 2011, n. 111](#), recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, è stato inserito nel T.U. l'art. 42-bis (“Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico”), del seguente tenore:

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

"Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene (comma 1). Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio..." (comma 2).

L'indennizzo è determinato in misura corrispondente al **valore venale del bene** utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'[articolo 37](#), commi 3, 4, 5, 6 e 7.

Il provvedimento di acquisizione, recante **l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area** e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente **motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emaneazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati** ed evidenziando **l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione;**

Il pagamento deve avvenire entro il termine di trenta giorni.

Le disposizioni del presente articolo **trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato**, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario,

maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

Riguardo a quest'ultimo punto la Corte di cassazione con sentenza n. 25209 del 2013 ha precisato che relativamente ai fatti anteriori all'entrata in vigore della norma, essa si applica sempre che non vi sia stata una sentenza passata in giudicato e che sia pendente una questione riguardante specificatamente occupazione senza titolo, sicché se l'avvenuta la perdita della proprietà è coperta la giudicato l'art. 42 bis non trova applicazione.

Come si legge nella sentenza della **Corte cass. n. 441 del 2014**, con la quale è stata sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 42 bis, **è stata in tal modo reintrodotta la possibilità** per l'amministrazione che utilizza un bene privato senza titolo per scopi di interesse pubblico, **di evitarne la restituzione al proprietario** (e/o la riduzione in pristino stato) **attraverso il ricorso ad un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile, che sostituisce il procedimento ablativo prefigurato dal T.U., e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato**. Il quale assorbe in sé sia la **dichiarazione di pubblica utilità, che il decreto di esproprio**, e quindi sintetizza "uno actu" lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma (così cass. n.441 del 2014).

In linea più generale, dottrina e giurisprudenza **si sono chieste se alla P.A. che abbia commesso un fatto illecito**, fonte per qualsiasi soggetto dell'obbligazione risarcitoria/restitutiva di cui agli [art. 2043 e 2058 cod. civ.](#), **possa essere riservato un trattamento privilegiato** (conforme alla normativa [dell'art. 3 Cost.](#)) ed attribuita la facoltà di mutare, successivamente all'evento dannoso pro-

dotto nella sfera giuridica altrui, e per effetto di una propria unilaterale manifestazione di volontà, il titolo e l'ambito della responsabilità, **nonché il tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo)** stabiliti in via generale dal precetto del "neminem laedere" per qualunque soggetto dell'ordinamento.

* * *

La questione di costituzionalità è stata ritenuta infondata **con sentenza n. 71 del 30 aprile 2015** della Corte costituzionale la quale è giunta alla conclusione che si è in presenza di un istituto diverso da quello disciplinato dall'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni.

Quanto alla natura di tale nuovo istituto, ha affermato: "L'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni ha certamente **reintrodotta la possibilità**, per l'amministrazione che utilizza senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato), attraverso un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile. **Tale atto sostituisce il regolare procedimento ablativo prefigurato dal T.U. sulle espropriazioni**, e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento **espropriativo semplificato, che assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio**, e quindi **sintetizza uno actu lo svolgimento dell'intero procedimento**, in presenza dei presupposti indicati dalla norma".

Quanto alle "significative differenze" del nuovo istituto rispetto a quello di cui all'annullato art. 43, la Corte costituzionale ha sottolineato che: 1) *"La nuova disposizione, risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza sull'art. 43 appena citato, dispone espressamente che l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica **amministrazione avvenga ex nunc,***

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

*solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò **che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato**) commi 1 e 8"; 2) "... 1*

la norma censurata **impone uno specifico obbligo motivazionale "rafforzato" in capo alla pubblica amministrazione procedente**, che deve **indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area** e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio.

La motivazione, in particolare, **deve esibire le "attuali ed eccezionali" ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati**, e deve, altresì, **evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione** comma 4, primo periodo";

"... nel computo dell'indennizzo viene fatto **rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene.**

"Il passaggio del diritto di proprietà è sottoposto alla **condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute**, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione comma 4, terzo e quarto periodo";

* * *

E' da segnalare l'ordinanza della **Cass. 29 ottobre 2015, n. 22069** (indicata in Ad. plen. n. 2 del 2016 con un numero sbagliato) che regola la giurisdizione.

Vi si legge che deve essere condivisa la natura espropriativa del nuovo istituto

Si legge in tale sentenza:

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnf.it

*“in definitiva - alla luce di tutte le considerazioni che precedono e, in particolare, di quelle svolte dalla Corte costituzionale con la più volte richiamata sentenza n. 71 del 2015-, può affermarsi che, nella fattispecie delineata dal [D.P.R. n. 327 del 2001](#), art. [42-bis](#) l'illecita o l'illegittima utilizzazione di un bene immobile da parte dell'amministrazione per scopi di interesse pubblico costituisce soltanto il presupposto indispensabile, unitamente alle altre specifiche condizioni previste da tale art., per l'adozione - si noti: nell'ambito di un apposito procedimento espropriativo, del tutto autonomo rispetto alla precedente attività della stessa amministrazione (cfr. la più volte citata sentenza della Corte costituzionale, nn. 6.7. e 6.8. del Considerato in diritto) - del peculiare provvedimento di acquisizione ivi previsto (presupposto da indicare puntualmente nella motivazione di tale provvedimento: "il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio,": comma 4), con la conseguenza che, ove detto autonomo, speciale ed eccezionale procedimento espropriativo sia stato legittimamente promosso, attuato e concluso, l'"indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale", in quanto previsto dal legislatore per la perdita della proprietà del predetto bene immobile, non può che conferire all'indennizzo medesimo **natura non già risarcitoria ma indennitaria**, con l'ulteriore corollario che **le controversie aventi ad oggetto la domanda di "determinazione o di corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa" sono attribuite alla giurisdizione del Giudice ordinario**;*

* * *

La Corte non si è pronunciata sulla questione relativa alla competenza

del giudice ordinario, vale a dire se è da ritenere competente il tribunale o la corte d'appello. La questione sarà rimessa alle S.U. con ordinanza delle stesse S.U. 28 luglio 2015, n. 15816.

* * *

Mi rimane da segnalare la recentissima sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 febbraio 2016, n. 2.

La IV sezione aveva chiesto all'adunanza plenaria di pronunziarsi sulla seguente questione: *“se nella fase di ottemperanza - giurisdizione, quindi, estesa al merito - ad una sentenza avente ad oggetto una domanda demolitorio di atti concernenti la procedura espropriativa, rientri o meno dei poteri sostitutivi del giudice, e per esso, del commissario ad acta, l'adozione della procedura semplificata di cui all'art. 42 bis t.u. espr.”*

Al riguardo l'adunanza plenaria si è così pronunziata:

<<Il commissario ad acta può emanare il provvedimento di acquisizione coattiva previsto dall'articolo 42-bis d.P.R. 8 giugno 2011, n. 327 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità -:

- a) se nominato dal giudice amministrativo a mente degli artt. 34, comma 1, lett. e), e 114, comma, 4, lett. d), c.p.a., qualora tale adempimento sia stato previsto dal giudicato de quo agitur;*
- b) se nominato dal giudice amministrativo a mente dell'art. 117, comma 3, c.p.a., qualora l'amministrazione non abbia provveduto sull'istanza dell'interessato che abbia sollecitato l'esercizio del potere di cui al menzionato art. 42-bis>>.*

* * *

In conclusione, nonostante la pronunzia della corte costituzionale sulla questione di costituzionalità dell'art. 42 bis , e la pronunzia della corte di cassazione sulla giuri-

PROF. AVV. SALVATORE RAIMONDI

**90141 PALERMO - VIA GAETANO ABELA, 10 - TEL. 091 582291 - FAX 091 6023517
E-MAIL: raimondis@tin.it - PEC: salvatore.raimondi@certmail-cnff.it**

sdizione, francamente non credo che la questione possa considerarsi chiusa.

Credo invece che permanga l'incertezza della regola che non mi sembra conforme agli orientamenti della CEDU.