



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2014

1. ANCORA SULL'INAMMISSIBILITÀ DEI RICORSI PER L'ESECUZIONE FORZATA DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (T.A.R. LAZIO, SEZ. I, 9 SETTEMBRE 2014, N. 9564)

Già nel [primo numero di questo Osservatorio](#) si è avuta l'occasione di soffermarsi sul problema dell'esecuzione forzata delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, commentando la decisione del [T.A.R. Sicilia \(Catania\) n. 424/2014](#) che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per l'ottemperanza di un regolamento amichevole concernente l'equa riparazione del danno da irragionevole durata del processo.

La più recente pronuncia del T.A.R. Lazio n. 9564/2014, nel ribadire che «le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono contemplate tra i titoli per l'esecuzione dei quali può essere proposta, ai sensi dell'art. 112 c.p.a., l'azione di ottemperanza», conferma e consolida l'orientamento del Giudice Amministrativo sul punto, con ciò chiudendo definitivamente la strada a nuove iniziative di analogo tenore.

Il «grimaldello» utilizzato dalla difesa del ricorrente per forzare l'impenetrabile serratura del nostro ordinamento nei confronti dell'ammissibilità degli effetti diretti prodotti dalle sentenze della Corte di Strasburgo era rappresentato, anche in questo caso, dalla previsione di cui al comma 2, lettera d) del precitato art. 112 c.p.a., che autorizza la proposizione di ricorsi per l'ottemperanza di tutti quei provvedimenti, equiparabili alle sentenze passate in giudicato, «per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza». Tuttavia, il Tribunale ha escluso che a tale pur ampia nozione possano essere validamente ricondotte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo, invece, la stessa riferibile «sia per ragioni storiche che sistematiche, alle decisioni dei giudici speciali nazionali per i quali l'ordinamento non abbia già previsto un autonomo meccanismo esecutivo».

Parimenti, il richiamo contenuto nella relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo all'osservanza dei principi del giusto processo e dell'effettività dei ricorsi, di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione, non giustifica, ad avviso del G.A., alcuna assimilazione delle pronunce della Corte europea a quelle dei Tribunali nazionali, tanto più che la stessa relazione non enuncia alcun criterio di collegamento o di equiparazione formale tra le due categorie di provvedimenti giurisdizionali, né chiarisce quali siano le appropriate modalità di esecuzione delle decisioni dei giudici di Strasburgo,

pur ammettendo che – almeno in alcuni casi – la loro «cogenza» deve essere valutata alla stregua «delle sentenze del Consiglio di stato irrevocabili».

In buona sostanza, la *prossimità* del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti previsto dalla CEDU rispetto alle giurisdizioni nazionali degli Stati parti – alle quali detto sistema è legato, com'è noto, da vincoli di sussidiarietà e solidarietà – non intacca la sua natura *extra ordinem*, né autorizza a disconoscere il carattere internazionale degli obblighi da esso derivanti, secondo il noto insegnamento delle sentenze «gemelle» della Corte costituzionale (confermato anche dalle SS.UU. della Suprema Corte, la quale, nell'[ordinanza n. 11826 del 16 maggio 2013](#), ha affermato che «le sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo, con le quali sono accertate e dichiarate violazioni della Convenzione e/o dei suoi Protocolli, non incidono direttamente nell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto, vincolando invece, sul piano internazionale appunto, soltanto quest'ultimo a conformarvisi»). Sicché, è l'ordinamento statale nel suo complesso a doversi fare carico del problema dell'esecuzione, facendo ricorso di volta in volta agli strumenti giuridici (ma non necessariamente *giudiziari*) ritenuti più idonei.

È in quest'ottica, quindi, che il problema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea va correttamente inquadrato, senza contare che la stessa Convenzione, all'art. 46, prevede uno specifico meccanismo di controllo attivabile all'occorrenza dai soggetti interessati. Tale previsione, sempre secondo il T.A.R. Lazio, «delinea, nei suoi cinque commi, un sistema compiuto, nel quale le questioni interpretative ed esecutive concernenti le decisioni della Corte sono rimesse alla Corte medesima e il controllo sulla esecuzione è attribuito al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, rientrando, infine, nelle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri del Governo della Repubblica italiana, la «promozione» degli «adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano».

Nessuna «scorciatoia», quindi, o «corsia privilegiata» per i ricorrenti vittoriosi innanzi alla Corte europea i quali, a fronte del riconoscimento formale di una somma di denaro a titolo di equa riparazione per la violazione dei loro diritti accertata dalla Corte, in caso di ingiustificato ritardo nel pagamento da parte dell'amministrazione finanziaria dello Stato convenuto non hanno altra strada che quella di rivolgersi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Si pone, nondimeno, in simili casi, il problema di valutare il grado di effettività della tutela garantita ai ricorrenti anzidetti, in particolare qualora lo Stato responsabile della violazione non si mostri adeguatamente... collaborativo. La [Relazione sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano](#), di recente pubblicazione (per un commento, si rinvia al contributo di [M. CASTELLANETA, Italia: boom di pagamenti per gli indennizzi dovuti alle violazioni della CEDU](#)), evidenzia la difficoltà in cui versa lo Stato italiano nel far fronte ai pagamenti dovuti alle vittime a titolo di equa riparazione, cresciuti da 19 a 61 milioni di euro (a tacere di quello liquidato dalla Corte europea nel caso di specie, che da solo ammonta a ben 47 milioni di euro). *Quid iuris*, pertanto, innanzi a una condotta deliberatamente dilatoria da parte dello Stato italiano, sia pur – parzialmente – giustificata dalla delicata situazione economica corrente?

Non potendo ricorrere al procedimento di esecuzione forzata, non resta, come detto, che agire secondo gli strumenti messi a disposizione dal diritto internazionale. In proposito, si può ragionevolmente ritenere che, laddove la funzione di controllo sull'esecuzione della sentenza esercitata dal Comitato dei Ministri (ovviamente anche su costante impulso del ricorrente-vittima riconosciuto vittorioso) in forza delle prerogative riconosciutegli *ex art.*

46 CEDU non produca gli effetti auspicati in tempi ragionevoli, il Comitato stesso sia legittimato, pur in assenza di un esplicito rifiuto a conformarsi al contenuto della sentenza da parte dello Stato convenuto (condizione prevista dall'art. 46, par. 4 per attivare la procedura di messa in mora), ad adire la Corte.

Senonché, una nuova pronuncia della Corte «sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1», e il susseguente rinvio del caso al Comitato dei Ministri per l'adozione delle misure necessarie ai sensi del successivo par. 5, potrebbero o tradursi in un'ulteriore dilazione del termine concesso allo Stato convenuto per provvedere al pagamento (con l'unico vantaggio per il ricorrente di ottenere un incremento della somma già dovuta, a titolo di compensazione per il disagio subito nell'attesa), o rivelarsi decisivi ai fini dell'individuazione di una soluzione sistematica del problema in esame. Non è da escludersi, infatti, che, in detta sede, la Corte europea non possa spingersi sino a indicare allo Stato ritardatario le misure da adottare per rendere effettivo (e tempestivo) l'assolvimento dell'obbligo di pagamento delle somme riconosciute a titolo di equa riparazione.

Proprio una simile pronuncia – sulla «ottemperanza del giudicato internazionale» – potrebbe auspicabilmente condurre, con la collaborazione del legislatore (o, in sua vece, della Corte costituzionale successivamente adita per la violazione dell'art. 117 Cost., sulla scorta del precedente costituito dalla nota sentenza n. [129/2008](#)), all'introduzione delle necessarie modifiche all'art. 112 c.p.a. volte al riconoscimento dell'esecutività diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

NICOLA COLACINO