

Esecuzione sentenze Cedu

L'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo: improponibile l'azione di ottemperanza

Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2866 - Pres. R. Virgilio - Est. D. Sabatino - Immobiliare Podere Trieste S.r.l. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'economia e delle finanze

Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono contemplate tra i titoli per la cui esecuzione può essere proposta, ai sensi dell'art. 112 c.p.a., l'azione di ottemperanza e ciò non solo perché non è possibile dedurre un ampliamento della nozione evincibile dalla lett. d), del comma 2, del suddetto articolo, ma soprattutto perché gli strumenti di adeguamento a decisioni di giudici non nazionali trovano compiuta regolamentazione in altri settori dell'ordinamento (e in generale dalla L. 31 maggio 1995, n. 218, recante "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato" che, nell'art. 2, fa rinvio ai modi di applicazione delle diverse convenzioni internazionali).

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 9 settembre 2014, n. 9564; T.A.R. Sicilia, Catania, 6 febbraio 2014, n. 424; Cass., SS.UU., 16 maggio 2013, n. 11826; Corte cost., 27 febbraio 2008, n. 129.
Difforme	Non si rinvencono precedenti difformi.

(Omissis)

IL COMMENTO

di Mario Filice

Il Consiglio di Stato, confermando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza precedente, ha respinto l'appello avverso la sentenza di primo grado, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'ottemperanza di una sentenza emanata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. I giudici amministrativi hanno considerato il sistema di esecuzione delineato dall'art. 46 della Convenzione completo e autonomo. Inoltre, hanno escluso il ricorso allo strumento dell'ottemperanza, ex art. 112 c.p.a., sostenendo che la disciplina dell'esecuzione delle sentenze dei giudici non nazionali trova compiuta regolamentazione in altri settori dell'ordinamento. Nonostante l'evidente lacuna in termini di effettività della tutela che, seguendo un tale indirizzo, lascerebbe i soggetti privati sguarniti di strumenti giurisdizionali per portare a esecuzione una sentenza della Corte di Strasburgo, la strada seguita dal Consiglio di Stato appare, probabilmente, l'unica capace di garantire coerenza, evitando di sovvertire importanti capisaldi del rapporto fra fonti e ordinamenti.

La vicenda

La questione affrontata nella pronuncia in commento è la seguente: è possibile utilizzare il rimedio offerto dal giudizio di ottemperanza in ambito nazionale per portare a esecuzione le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?

Sebbene la giurisprudenza in materia abbia seguito una strada costante (1), l'interrogativo implica una serie di valutazioni che hanno importanti ripercussioni sulla tutela effettiva delle situazioni giuridiche dei soggetti privati e del rapporto fra fonti e ordinamenti.

Com'è noto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Cedu) (2) ha come obiettivo principale la creazione di un presidio di diritti fondamentali, rispetto ai quali gli Stati contraenti sono obbligati nei confronti dei singoli. Accanto al controllo giurisdizionale operato dalla Corte europea, un ruolo preminente è ricoperto dai giudici comuni, ai quali spetta il delicato compito interpretare le norme nazionali in senso conforme alla Convenzione (3).

La sentenza in commento è l'ultimo atto di una vicenda giudiziaria riguardante un caso di espropriazione di fatto di un fondo (4).

All'origine della controversia vi è un ricorso, proposto contro lo Stato italiano, con il quale la società espropriata, esauriti i ricorsi interni, ha adito la Corte europea dei diritti dell'uomo, chiedendo la restituzione del terreno e una somma a titolo di indennizzo per il mancato godimento e, in via su-

bordinata, un risarcimento corrispondente al valore attuale del fondo, maggiorato dal plusvalore apportato dalle opere nel frattempo costruite.

La Corte europea si era già espressa nel merito con una precedente sentenza (5), in cui, riconoscendo l'illiceità dell'espropriazione di fatto subita dalla ricorrente, per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione (tutela del diritto di proprietà), aveva condannando lo Stato italiano a liquidare in favore di quest'ultima un'ingente somma a titolo di "equa soddisfazione" (6).

Non avendo ricevuto alcun importo da parte dell'amministrazione, la società espropriata ha adito nuovamente la Corte Edu, che, con sent. del 23 ottobre 2012 (7), ha condannato lo Stato italiano a versare la somma dovuta entro tre mesi dal giorno in cui la sentenza è divenuta definitiva.

Di quest'ultima pronuncia la società ha richiesto, ex art. 112 c.p.a., l'ottemperanza al T.A.R. del Lazio.

I giudici di prime cure hanno reputato inammissibile il ricorso per incompatibilità dell'azione di ottemperanza con il sistema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (8).

La ricorrente ha impugnato tale decisione innanzi al Consiglio di Stato, che ha respinto l'appello.

Il procedimento di esecuzione delle pronunce della Corte di Strasburgo

L'impianto argomentativo costruito dal Consiglio di Stato nella presente pronuncia si fonda su tre

(1) La giurisprudenza nazionale ha sempre escluso il ricorso al giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle pronunce della Corte di Strasburgo. Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 9 settembre 2014, n. 9564; T.A.R. Sicilia, Catania, 6 febbraio 2014, n. 424; Cass., SS. UU., 16 maggio 2013, n. 11826; Corte cost., 27 febbraio 2008, n. 129.

(2) Per l'impatto sui diritti amministrativi nazionali, S. Casese, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i diritti amministrativi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2001, 311 ss.; G. Greco, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2000, 38 ss.; Cfr. B. Conforti - G. Raimondi, voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 2002, 330 ss.

(3) Cfr. G. Battaglini, *Il giudice interno primo organo di garanzia della Convenzione dei diritti umani*, in L. Carlassare, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, 1988, 190 ss.; M. Macchia, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Milano, 2012, 187 ss.; M. Ramajoli, *Il giudice nazionale e la Cedu: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la costituzione?*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 3, 825 ss.

(4) Sulla tutela conto le espropriazioni illegittime cfr. M. De Stefano, *Le pressioni della Corte di Strasburgo sulla Corte Costituzionale italiana, in materia di espropriazione illegittima*, in *Impresa*, 2007, 3, 370 ss.; F. G. Scoca, *Indennità da espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo*, in *www.federalismi.it*, 2006; F. Manganaro, *La Convenzione*

europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà, in *Dir. amm.*, 2008, 393 ss.; B. Conforti, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, 2008, 569 ss.; M. Pacini, *Corte Costituzionale e occupazione acquisitiva: un adeguamento soltanto parziale alla giurisprudenza Cedu*, in questa *Rivista*, 2008, 1, 37 ss.

(5) Cfr. Corte Edu, 16 novembre 2006, n. 19041, caso *Immobiliare Podere Trieste s.r.l. c. Italia*. In materia di espropriazione acquisitiva cfr. Corte Edu, 11 dicembre 2003, n. 24638, caso *Carbonara e Ventura c. Governo italiano*; Id., 30 maggio 2000, n. 31524, caso *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Governo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.* 2000, 1089 ss., con nota di S. Bonatti, *Il crepuscolo dell'occupazione acquisitiva*. Da ultimo, sulla legittimità della c.d. "acquisizione sanante", cfr. Corte cost., 11 marzo 2015, n. 71; Cons. Stato, 21 settembre 2015, n. 4403.

(6) In base all'art. 41 Cedu, quando la Corte accerta una violazione, sorge in capo allo Stato l'obbligo di rimuoverne le cause, ripristinando lo *status quo ante*. Solo quando ciò non è possibile, si ha diritto al risarcimento per equivalente a titolo di equa soddisfazione. Cfr. B. Randazzo, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. Zanon, *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, Napoli, 2006, 295 ss.

(7) Corte Edu, 23 ottobre 2012, n. 19041, caso *Immobiliare Podere Trieste s.r.l. c. Italia*.

(8) Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I, 9 settembre 2014, n. 9564.

tasselli: l'esistenza di un sistema di esecuzione compiutamente delineato dalle norme Cedu, l'autonomia di tale sistema, e il limite all'interpretazione estensiva dell'art. 112 c.p.a.

In riferimento al primo aspetto, il Consiglio di Stato ha affermato che l'art. 46 Cedu definisce un sistema compiuto, nel quale le questioni interpretative sono rimesse alla Corte Edu e il controllo sulla esecuzione è attribuito al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (9).

Tuttavia, il modello di *enforcement* delineato dalla Convenzione presenta alcuni limiti di effettività.

Innanzitutto il controllo sull'esecuzione delle sentenze è lasciato al Comitato dei Ministri (10), un organo di natura politica che nei casi di inadempimento può (ma non è obbligato ad) adire la Corte, dopo aver messo in mora la parte inadempiente e con una decisione adottata rispettando specifiche maggioranze in seno allo stesso Comitato (11). Il ricorso alla Corte pertanto non avviene in via automatica, ma è sottoposto a una valutazione politico-discrezionale del Comitato dei Ministri.

In secondo luogo, una volta ravvisata la mancata esecuzione, gli stessi giudici di Strasburgo non possono intervenire direttamente, essendo privi di poteri esecutivi o sanzionatori, ma possono esclusivamente rimettere la questione al Comitato che, in base a equilibri interni, decide il provvedimento da adottare (12).

Inoltre dalla Convenzione non risulta alcun mezzo con cui il singolo può, almeno in via formale, rivolgersi direttamente al Comitato dei Ministri per lamentare la mancata esecuzione della sentenza. L'unica via che il soggetto privato può percorrere è quella tracciata dalle *Rules of Court* (13), che, in virtù dell'art. 79, consentono di richiedere alla Corte europea chiarimenti sulla corretta interpretazione della pronuncia.

L'art. 46 della Convenzione, dunque, delinea una struttura alquanto complessa, in cui meccanismi politici s'intrecciano a tempi lunghi e all'assenza di accessi diretti per il soggetto privato, con evidenti limiti di effettività nella tutela dei diritti del singolo (14).

L'equa soddisfazione, riconosciuta dalla Convenzione ai sensi dell'art. 41, e garantita dalla Corte Edu esauriti i ricorsi interni, rischia di vedere limitata la sua efficacia concreta derivante dall'esecuzione della sentenza (15).

Le ragioni che impediscono il ricorso all'ottemperanza

I limiti che caratterizzano il sistema descritto dall'art. 46 della Convenzione e, di conseguenza, i meccanismi nazionali di recepimento (16), non possono però legittimare un'automatica apertura a diversi strumenti esecutivi, senza tenere in debito

(9) Ai sensi dell'art. 46 Cedu, le sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo vengono trasmesse al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che ne sorveglia l'esecuzione e, in caso di difficoltà applicative, può adire la Corte europea affinché si pronunzi su una questione di interpretazione. Il Comitato dei Ministri inoltre, nell'ipotesi in cui una parte si rifiuti di attenersi alla sentenza definitiva, può, dopo aver messo in mora quest'ultima, investire la Corte della questione dell'osservanza degli obblighi previsti dalla Convenzione. Se a seguito della segnalazione la Corte ravvisa una violazione, il caso è rinviato al Comitato dei Ministri affinché esamini le misure da adottare, altrimenti si porrà fine all'esame.

(10) Il Comitato dei Ministri è un organo del Consiglio d'Europa, composto dai Ministri degli esteri degli Stati membri, o dai loro rappresentanti permanenti.

(11) La decisione di investire la Corte può avvenire soltanto a seguito di una deliberazione adottata con la maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto a un seggio nel Comitato. Inoltre, nell'esercizio di questa funzione di controllo, da intendere non come poliziesca bensì di aiuto e stimolazione dalla corretta ed effettiva esecuzione della sentenza, il Comitato si avvale della Direzione generale del Consiglio d'Europa. Tale ufficio si occupa di studiare le sentenze, individuare le misure più idonee per l'applicazione, mantenere i contatti con le autorità dello stato responsabile, ecc. Lo svolgimento di questo compito è mutato nel tempo, diventando sempre più incisivo.

(12) Le misure che il Comitato dei Ministri può adottare in caso di violazione sono le più varie, e possono giungere fino alla sospensione del diritto di rappresentanza dello Stato ina-

dempiente nello stesso Consiglio d'Europa. Inoltre il Protocollo n. 14 ha previsto l'intervento interpretativo della Corte a supporto del Comitato, facendo trasparire la volontà di una giurisdizionalizzazione di tale fase, che resta al momento di matrice sostanzialmente politica. Cfr. P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004, 181 ss., 301 ss.; G. Raimondi, *L'obbligo degli Stati di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo negli affari di cui sono parti: l'art. 46, primo comma, Cedu*, in AA.VV., *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, Napoli, 2003, 20 ss.

(13) L'art. 79 delle *Rules of Court*, in analogia all'art. 53 della primissima edizione, prevede la possibilità di richiedere direttamente alla stessa Corte europea l'interpretazione della sentenza. Inoltre, i successivi artt. 80 e 81 prevedono la possibilità di domandare la revisione della sentenza e la richiesta di correzione degli errori materiali.

(14) Il principio di effettività nella tutela giurisdizionale trova il suo fondamento negli artt. 6 e 13 della Cedu, nonché nell'art. 47 della Carta di Nizza che, dopo Lisbona, ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati.

(15) Cfr. Corte Edu, 13 luglio 2000, n. 39221, caso *Scozzari c. Italia*; Id., 6 marzo 2007, n. 43662, caso *Scordino c. Italia*.

(16) L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo nel nostro ordinamento discende dalla L. n. 848 del 1955 di ratifica ed esecuzione della Cedu. L'art. 5, comma 3, lett. a bis), L. 23 agosto 1988, n. 400, attribuisce invece al Presidente del Consiglio dei Ministri del Governo della Repubblica Italiana la "promozione degli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei

conto il rapporto fra fonti appartenenti a ordinamenti giuridici diversi.

Il secondo tassello del ragionamento che ha portato il Consiglio di Stato a negare l'ammissibilità dell'azione di ottemperanza per eseguire la sentenza della Corte Edu, ha riguardato appunto la dimensione in cui inserire tali pronunce.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo costituisce un trattato internazionale. Di conseguenza, le sentenze del suo organo giurisdizionale restano fonti internazionali, che, quindi, a differenza di ciò che accade ad esempio nell'UE, non producono effetti diretti nell'ordinamento interno degli Stati contraenti.

A suffragio di questa consolidata tesi, il Consiglio di Stato ha riportato una serie di pronunce in cui la giurisprudenza nazionale, sia essa costituzionale, civile e amministrativa, ha ribadito tale orientamento.

Con le note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 (17), la Corte costituzionale ha espressamente affermato che le norme Cedu "vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno"; la stessa Corte ha poi sottolineato, nella successiva pronuncia n. 80 del 2011 (18), che questo indirizzo non pare cambiato neanche dopo i mutamenti avvenuti con il Trattato di Lisbona (19).

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno seguito lo stesso orientamento, affermando 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" (20).

Da ultimo, anche la giurisprudenza amministrativa si è espressa sul punto, dichiarando che le decisioni della Corte europea "non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori fra Stati membri e non danno luogo a obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati membri" (21).

Le pronunce della Corte di Strasburgo esplicano la loro efficacia obbligatoria nell'ambito dell'ordinamento internazionale, vincolando su quest'ultimo piano lo Stato contraente (22). Nell'ordinamento interno invece, tali sentenze, assumono il medesi-

diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano". Inoltre, la L. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), riformata dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, ha dato attuazione al principio della ragionevole durata del processo prevedendo un procedimento *ad hoc*, da esperire dinanzi alle Corti d'Appello, con cui la parte di un processo può chiedere il risarcimento del danno subito per effetto della violazione dell'art. 6 Cedu. Infine, la L. n. 234 del 2012, abrogativa della L. n. 11 del 2005, ha integralmente ridisciplinato l'istituto del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni e degli enti locali. Tale macchismo, volto a responsabilizzare i livelli di governo regionale e locale nei riguardi degli adempimenti derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, per evitare l'apertura di procedure di infrazione, si è arricchito di una nuova ipotesi nel caso di violazioni delle disposizioni della Cedu e dei relativi Protocolli.

(17) Cfr. Corte cost., 22 ottobre 2007, nn. 348-349. Con tali sentenze la Corte costituzionale ha fissato tre punti: il divieto di disapplicazione della legge interna contrastante con l'obbligo internazionale; il carattere vincolante delle norme Cedu e della giurisprudenza di Strasburgo; la subordinazione delle norme convenzionali alla Costituzione italiana. Cfr. M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 747 ss.; E. Lamarque, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 2010, 7, 955 ss.; M. Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. giur.*, 2008, 205 ss.; A. Ruggeri, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007; A. Guazzarotti - A. Cossiri, *La Cedu e l'ordinamento italiano: la corte costituzionale fissa le regole?*, in *www.forumcostituziona-*

le.it, 2007.

(18) Cfr. Corte cost., 7 marzo 2011, n. 80; Id., 16 aprile 2008, n. 129.

(19) Il Trattato di Lisbona ha comportato almeno tre importanti modifiche all'art. 6 TUE: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza) ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati; è stata refigurata l'adesione alla Cedu da parte dell'Unione; i diritti fondamentali garantiti dalla Cedu, e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sono entrati a far parte del diritto dell'Unione quali principi generali. Dato il nuovo testo dell'art. 6 TUE, parte della giurisprudenza e della scienza giuridica ha sostenuto, non senza critiche, che si sarebbe realizzata una pressoché completa assimilazione fra diritto dell'Unione e della Cedu sotto il profilo del primato e della diretta applicabilità. Cfr. P. Biavati, *L'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, 651 ss.; M. Cartabia, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *Diritti in azione*, a cura della medesima Autrice, Bologna, 2007, 13 ss.; Id., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *questa Rivista*, 2010, 3, 221 ss.; S. Mirate, *La Cedu nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1354 ss.; M. Ramajoli, *Il giudice nazionale e la Cedu: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la costituzione?*, cit.

(20) Cfr. Cass., SS.UU. civ., 16 maggio 2013, n. 11826.

(21) Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, 6 febbraio 2014, n. 424.

(22) Cfr. B. Conforti, *Valore ed efficacia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno*, in *Affari Esteri*, 2001, n. 129, 18 ss.; P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 80 ss.

mo regime giuridico delle norme della Convenzione da cui traggono legittimazione.

In base ai principi fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze gemelle del 2007, le disposizioni della Convenzione (e del pari le sentenze della Corte Edu) non penetrano direttamente nel sistema nazionale delle fonti, costituendo esclusivamente parametro interposto di legittimità in un eventuale giudizio di costituzionalità (23).

In altri termini, in forza dell'attuale art. 117 Cost., nei casi di antinomia fra precetti internazionali e norme interne, non risolvibili in via interpretativa dal giudice comune, spetterà alla Corte costituzionale utilizzare tali fonti esterne quali norme interposte nel giudizio di costituzionalità per garantire la prevalenza sul diritto interno contrario (24), dovendosi escludere la disapplicazione della norma nazionale in contrasto alla Convenzione (25). Con tali pronunce, la Corte costituzionale ha dunque assunto un ruolo strategico di interlocutore necessario, sia dei giudici nazionali sia dei giudici di Strasburgo (26).

Le sentenze della Corte Edu, benché assumano la veste di provvedimento giurisdizionale, non sono assimilabili a quelle di un giudice interno. Esse

seguono lo stesso regime giuridico delle norme della Convenzione: svolgono i loro effetti nell'ordinamento domestico solo attraverso il richiamo contenuto nell'art. 117 Cost., fungendo da parametro interposto in un giudizio di costituzionalità.

La inidoneità del giudizio di ottemperanza rispetto al fine perseguito dal ricorrente

Sussistendo una sentenza definitiva di condanna della Corte europea nei confronti dello Stato italiano, e non disponendo di altri strumenti esecutivi, il ricorrente ha richiesto al giudice amministrativo l'applicazione del giudizio di ottemperanza (27). La domanda di parte poggiava sulla considerazione che nella formula "altri provvedimenti", dell'art. 112, comma 2, lett. d), c.p.a., potessero essere ricomprese anche le pronunce della Corte di Strasburgo. In base agli argomenti suesposti, i giudici amministrativi di primo e di secondo grado hanno escluso tale interpretazione.

L'ottemperanza, come noto, è lo strumento con cui si richiede al giudice l'esecuzione di una sentenza pronunciata nei confronti della pubblica ammini-

(23) Le sentenze della Corte cost., nn. 348 e 349 del 2007, hanno rimosso le incertezze generate dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. dopo la riforma del 2001. In virtù del richiamo contenuto nel suddetto articolo, le norme internazionali, e fra queste la Cedu, sono collocate in una posizione intermedia fra la legge e la Costituzione. Viene affermato il principio di legalità internazionale in base al quale il legislatore *in primis*, ma anche tutti gli altri operatori del diritto, dovranno tener conto dell'osservanza e della prevalenza del diritto internazionale su quello interno. A tale principio se ne affianca un secondo, quello di supremazia costituzionale, quasi a fornire un contrappeso capace di salvaguardare l'*ethos* costituzionale nazionale. Cfr. M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., 772 ss.; B. Randazzo, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una "finestra" su Strasburgo*, in questa *Rivista*, 2008, 1, 25 ss.; Id., *La Cedu e l'art. 117 della Costituzione. L'indennità di esproprio per aree edificabili e il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva*, in questa *Rivista*, 2008, 1, 31 ss.; R. Bin G. Brunelli - A. Puggiotto - P. Veronesi, *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007, 7 ss.

(24) Con le sentenze gemelle del 2007, la Corte costituzionale ha chiarito che il rispetto degli obblighi internazionali imposto al legislatore genera un vincolo di secondo grado anche a carico dei giudici e delle amministrazioni. La Consulta ha fornito indicazioni sulla netta divisione dei compiti fra giudici comuni e costituzionali. Ai primi spetta interpretare la norma domestica in modo conforme alla disposizione internazionale, dovendo chiamare in causa i secondi solo quando lo strumento interpretativo si riveli insufficiente a risolvere le antinomie.

(25) Cfr. M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 94 ss.; A. Celotto, *Il Trattato di Lisbona ha reso la Cedu direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220, in *www.giustamm.it*.

(26) In base agli orientamenti della Corte costituzionale le

norme internazionali possono fungere da parametro di legittimità solo ove esse siano compatibili con la Costituzione. Ciò in ragione del principio della supremazia costituzionale che, a differenza dei contro-limiti, ha un valore strategico nel senso di innestare un continuo dialogo fra ordinamento interno e internazionale. La Consulta, in tal modo, ha assunto il ruolo di cerniera fra i due piani, ampliando il suo potere nei confronti degli organi legislativi ed esecutivi, ma al tempo stesso salvaguardando l'identità costituzionale dall'atteggiamento "colonialistico" delle corti europee, e partecipando infine alla *Judicial conversation* con le corti globali. Cfr. M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., 775 ss.; B. Marchetti, *Giustizia comunitaria e giustizia globale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 1381 ss.

(27) Sui caratteri generali del giudizio di ottemperanza cfr. M. S. Giannini, *Contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza*, in *Atti del convegno sull'adempimento del giudicato amministrativo*, Roma, 1962, 141 ss.; G. Verde, *Osservazioni sul giudizio di ottemperanza alle sentenze dei giudici amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 642 ss.; C. Calabrò, *Il giudizio di ottemperanza*, Roma, 1981, 2007 ss.; Id., *Giudizio amministrativo per l'ottemperanza*, in *Enc. giur.*, XV, 2003, 3 ss.; Id., *L'ottemperanza come "prosecuzione" del giudizio amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1184 ss.; M. Nigro, *Il giudicato amministrativo e il processo degli atti di ottemperanza*, in *Atti del Convegno di Studi di scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1983; A. Pajno, *Il giudizio di ottemperanza come processo di esecuzione*, in *Foro amm.*, 1987, 1645 ss.; G. Corso, *Processo amministrativo di cognizione e tutela esecutiva*, in *Foro.it*, 1989, 421 ss.; P. De Leonardis, *L'ottemperanza nell'amministrazione fra imparzialità e commissario ad acta*, Torino, 1995, 29 ss.; M. Clarich, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 549 ss.; L. Ferrara, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione: la dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003, 26 ss.

strazione sulla quale grava l'obbligo di conformarsi (28). La funzione del giudizio di ottemperanza è quindi quella di rendere concrete le statuizioni contenute nel provvedimento giurisdizionale esecutivo e garantire l'effettività della tutela (29).

Tale rimedio costituisce un'importante ipotesi di giudizio esteso al merito, potendo il giudice amministrativo sostituirsi all'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti necessari a dare attuazione alla pronuncia non eseguita, direttamente o tramite un commissario *ad acta* (30). La possibilità di sostituzione crea però numerosi problemi quando l'esecuzione richiede valutazioni discrezionali che presuppongono l'utilizzo di un potere amministrativo.

Tenendo ciò presente, rispetto al fine perseguito dal ricorrente, ovvero la richiesta di pagamento di una somma a titolo di equa soddisfazione *ex art. 41 Cedu*, tale rimedio risulterebbe inidoneo.

Il giudice amministrativo, infatti, direttamente o tramite un commissario *ad acta*, non potrebbe sostituirsi al Presidente del Consiglio o al Ministro dell'economia e delle finanze poiché lo svolgimen-

to delle funzioni di cui all'art. 5, comma 3, lett. a *bis*), L. 23 agosto 1988, n. 400, implica l'utilizzo di un potere politico-discrezionale non riesercitabile dal giudice (31).

Inoltre il legislatore, con la lett. d), dell'art. 112 c.p.a., ha voluto recepire le spinte della giurisprudenza e consentire l'utilizzo di questo mezzo di tutela anche per le sentenze passate in giudicato e per gli altri provvedimenti a essa equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'esecuzione. In tale ottica è stato possibile ammettere l'ottemperanza delle decisioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche (32), di quelle della Corte dei Conti, del giudice tributario (33) e, da ultimo, di quelle rese dal Presidente della Repubblica sul ricorso straordinario al Capo dello Stato (34). Tale allargamento serve a rendere esecutivi gli atti e i provvedimenti che hanno carattere giurisdizionale (35). Anche in considerazione dei richiamati presupposti, il giudizio di ottemperanza sarebbe da escludere nei confronti delle sentenze della Corte di Strasburgo.

(28) In origine l'ottemperanza era prevista per la sola esecuzione delle sentenze del giudice ordinario per ovviare ai limiti che solitamente quel giudice incontra nei confronti della P.A. (art. 4, L. n. 5992 del 1889, trasposto nell'art. 27, R.D. n. 1054 del 1924). L'estensione di tale strumento alle sentenze del giudice amministrativo si è avuta per opera della giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 1928, n. 181), codificata con la L. n. 1034 del 1971, e oggi prevista dall'art. 112 c.p.a. Cfr. A. Travi, *Esecuzione della sentenza*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2263 ss.

(29) In armonia con quanto prescritto dall'art. 1 c.p.a., e degli artt. 24, 100, 103, 113 Cost. Inoltre ai sensi dell'art. 112 c.p.a. è possibile esperire tale rimedio nei confronti: delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato; delle sentenze e gli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo (sentenze del giudice amministrativo non passate in giudicato ma esecutive *ex art. 33*, comma 2, c.p.a. e ordinanze cautelari *ex art. 55* c.p.a.); delle sentenze del giudice ordinario passate in giudicato e degli altri provvedimenti a esse equiparati (fra le altre, le sentenze di condanna al pagamento delle somme di denaro e i decreti ingiuntivi non opposti nell'ambito del procedimento monitorio *ex art. 656* c.p.c.); delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti a esse equiparati dai giudici (speciali) davanti ai quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza; infine dei lodi arbitrali divenuti inoppugnabili, pronunciati a seguito di procedimenti arbitrali rituali di diritto, *ex art. 806* ss. c.p.c., vertenti su diritti soggettivi. Cfr. F. G. Scoca, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 578 ss.; A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 372 ss.

(30) È stata sempre dibattuta la natura giuridica dell'ottemperanza. Per un primo indirizzo tale giudizio avrebbe natura esecutiva, per un contrapposto orientamento invece natura cognitoria. Oggi l'opinione dominante propende per la natura mista. Tale caratteristica si atteggia diversamente a seconda che sia richiesta l'esecuzione di una sentenza del giudice ordinario o amministrativo, essendo nel primo caso necessariamente cognitorio e nel secondo necessariamente di esecuzione. Cfr. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976, 208

ss.; M. Clarich, *L'esecuzione*, in A. Sandulli, *Diritto processuale amministrativo*, Milano 2007, 318 ss.

(31) Ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. a *bis*), L. n. 400 del 1988, il Presidente del Consiglio svolge questa funzione direttamente o conferendone delega a un ministro. Inoltre il suo corretto esercizio può essere fonte di responsabilità dinanzi al Parlamento in virtù della relazione sullo stato di esecuzione delle pronunce della Corte Edu che va presentata annualmente alle Camere. Cfr. G. Raimondi, *Nuove disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea: una buona legge*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2006, 1, 75 ss.

(32) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 ottobre 1990, n. 740.

(33) Con la riforma del processo tributario, introdotta dal D.Lgs 31 dicembre 1992, n. 546, l'ottemperanza, prima esperibile dinanzi al giudice amministrativo, va oggi chiesta alle Commissioni tributarie, attesa la natura giurisdizionale delle stesse e delle loro pronunce. Per la Corte dei Conti, la L. 21 luglio 2000, n. 205, ha previsto che il giudizio di ottemperanza va richiesto allo stesso giudice contabile che ha emesso la sentenza di cui si chiede l'esecuzione.

(34) Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 6 maggio 2013, nn. 9 e 10.

(35) Seguendo tale logica, la lett. e), dell'art. 112 c.p.a., ammette l'ottemperanza per i soli lodi arbitrali pronunciati a seguito di un procedimento rituale di diritto e non, ad esempio, per i verbali di conciliazione *ex art. 66*, D.Lgs. n. 165 del 2001 che, secondo la giurisprudenza (T.A.R. Calabria, Catanzaro, 19 maggio 2008, n. 522), non hanno natura di sentenza, né più in generale di provvedimento giurisdizionale. Inoltre il riconoscimento dell'ottemperanza delle pronunce delle Commissioni tributarie è avvenuto una volta attestata la loro natura giurisdizionale. Infine, ancora più evidente, si è ammessa l'ottemperanza del ricorso straordinario al Capo dello Stato nel momento in cui si è prospettata l'avvenuta giurisdizionalizzazione di tale rimedio a seguito delle recenti riforme che, fra le altre cose, hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato. Cfr. R. Garofoli - G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2015, 1966 ss.

L'accoglimento della domanda di parte, oltre a non soddisfare le pretese del ricorrente, avrebbe costituito verosimilmente una forzatura della lett. d), comma 2, dell'art. 112 c.p.a., data la non equiparabilità, quanto a efficacia, di tali sentenze ai titoli a essa riconducibili (36).

Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo sono equiparabili alle sentenze emanate da organi giurisdizionali internazionali (37). Come tali, il giudice interno, per darne applicazione, utilizza diverse tecniche fondate sull'esistenza di un collegamento fra la sentenza e l'ordinamento in cui opera (38).

Nel caso delle pronunce della Corte Edu, il nostro ordinamento ha previsto un'apposita disciplina, aggiungendo, con la L. 9 gennaio 2006, n. 12 (c.d. legge Azzolini), la lett. a bis) all'art. 5, comma 3, L. 23 agosto 1988, n. 400. Secondo tali disposizioni è assegnato al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui l'Italia è parte (39).

Problemi, implicazioni e possibili soluzioni

Come emerge dalla pronuncia in esame, non rientra fra le attribuzioni di alcuna autorità giudiziaria nazionale la cognizione delle domande volte a ottenere l'ottemperanza delle decisioni della Corte di Strasburgo.

Secondo quanto previsto dalla Convenzione, l'esame e la risoluzione di ogni questione interpretativa di siffatte pronunce spetta, in via esclusiva, alla stessa Corte europea, mentre il controllo sulla loro esecuzione è affidato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Pertanto, per sollecitare l'esecuzione di tali decisioni, i privati possono presentare un'istanza informale direttamente al Comitato dei Ministri (40), oppure richiedere alla Corte europea l'interpretazione della propria pronuncia. Nessuno di questi due strumenti però attribuisce al singolo un rimedio giurisdizionale volto a dare concreta esecuzione alla sentenza della Corte Edu. Il primo non assicura una risposta del Comitato dei Ministri, né offre la possibilità di richiedere una tutela nei confronti di un eventuale silenzio di quest'ultimo; il secondo non porta all'esecuzione della sentenza, ma più semplicemente a un chiarimento interpretativo.

Per questo, facendosi leva sul principio di sussidiarietà e sull'obbligo del giudice comune di interpretare le norme nazionali in modo conforme alla Convenzione, si è prospettata la possibilità di applicare le regole in materia di ottemperanza previste del codice del processo amministrativo (41).

Tuttavia, tale prospettazione, che ha come fine ultimo la tutela effettiva delle situazioni giuridiche dei soggetti privati anche nella fase esecutiva, sembra non tenere adeguatamente conto delle ripercussioni che si produrrebbero sul terreno delle fonti e del rapporto fra ordinamenti (42).

(36) Il Consiglio di Stato ha escluso il ricorso all'ottemperanza sostenendo inoltre che la disciplina dell'esecuzione delle sentenze dei giudici non nazionali trova compiuta regolamentazione in altri settori dell'ordinamento, e in generale nella legge 31 maggio 1995, n. 218, "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato".

(37) La sentenza internazionale può essere definita come l'atto attraverso cui un tribunale internazionale definisce una controversia con efficacia obbligatoria per le parti. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, 428 ss.

(38) Tale collegamento è sempre presente qualora lo Stato disciplini in via legislativa la rilevanza interna della pronuncia internazionale, vincolando il giudice all'esecuzione delle sentenze o a riconoscere alcuni effetti. L'attuazione interna di tali pronunce avviene attraverso due tecniche interpretative. Secondo una prima tecnica, il giudice interno applica la sentenza internazionale sulla base dello stesso ordine di esecuzione del trattato istitutivo del tribunale che l'ha resa. In altri casi invece la rilevanza interna viene desunta da una norma di adattamento tacita. Cfr. F. M. Palombino, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, Napoli, 2008, 225 ss.

(39) Art. 1, comma 1225, L. n. 296 del 1996 (Finanziaria 2007). In particolare per le richieste di pagamento di somme di denaro, conseguenti alle pronunce di condanna emanate dalla Corte contro lo Stato italiano, è competente il Ministro dell'economia e delle finanze.

(40) Ai sensi della *Rule 9* delle *Rules of the Committee of Ministers*, adottate dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006, il

soggetto privato può rivolgersi direttamente e senza formalità al Comitato.

(41) Cfr. A. Basilio, *Le pronunce della Corte di Strasburgo e il giudizio di ottemperanza*, in questa *Rivista*, 2014, 11, 1086 ss.; V. Starace, *L'inadeguatezza della vigente disciplina convenzionale relativa all'esecuzione delle sentenze e l'opportunità di adeguamenti*, in AA.VV., *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, Napoli, 2003, 126 ss.

(42) La giurisprudenza costituzionale si è sempre occupata della complessa questione del rapporto fra fonti e ordinamenti, cercando di conciliare le tradizionali teorie dualiste con l'osservanza del diritto internazionale. In questa direzione la Consulta ha elaborato tre filoni giurisprudenziali: un primo dedicato alle condizioni di efficacia domestica delle norme internazionali, un secondo all'integrazione di tali norme attraverso lo strumento interpretativo, e infine un terzo al rango delle norme internazionali nella gerarchia delle fonti. Una risposta pressoché completa a questi interrogativi è stata fornita dalla Corte costituzionale nelle succitate pronunce gemelle del 2007 che hanno affermato i due principi di legalità internazionale e di supremazia costituzionale ai quali s'ispira il rapporto fra ordinamento interno e internazionale. La collocazione al di sopra della legge delle norme internazionali, e fra queste la Cedu, è avvenuta non in base agli artt. 10 e 11 Cost., ma all'art. 117 Cost., in termini di parametro interposto di legittimità. Si rinvia a nt. 23 ss. Cfr. Corte cost., 29 gennaio 1996, n. 15; Id., 30 luglio 1997, n. 288; Id., 22 ottobre 1999; Id., 12 novembre 2002, n. 445; Id., 16 aprile 2004, n. 120; Id., 14 dicembre 2005, n. 464; Id., 22 otto-

Inoltre, il principio di sussidiarietà ha un contenuto complesso e ambivalente (43), tale per cui sarebbe difficile invocarlo per ammettere *tout court* l'esecuzione delle pronunce della Corte Edu attraverso il rimedio dell'ottemperanza.

Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo creano reciproci vincoli fra gli Stati membri e, per le ragioni esposte, non possono costituire, ex art. 112 c.p.a., titolo esecutivo.

Il Consiglio di Stato, nella pronuncia in commento, ha, quindi, scelto la strada tecnicamente più corretta. Una soluzione opposta, oltre a urtare contro la lettera della Convenzione, metterebbe in crisi i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti.

bre 2007, nn. 348 e 349. Nella scienza giuridica cfr. M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., 754 ss.; B. Randazzo, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit.; P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 85 ss.

(43) Sul punto cfr. S. Cassese, *Ruling indirectly Judicial subsidiarity in the ECtHR*, relazione al seminario su "*Subsidiarity: a double sided coin? The role of the Convention mechanism; The role of the national authorities*", tenutosi a Strasburgo il 30 gennaio 2015, in occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Corte europea dei diritti dell'uomo.