

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/07/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37217-esecuzione-sentenze-corte-edu-il-giudizio-di-ottemperanza-non-azionabile-per-le-sentenze-emesse-dalla-corte-edu-a-favore-dei-privati>

Autore: Maria Carmen Agnello

Esecuzione sentenze Corte EDU: il giudizio di ottemperanza non è azionabile per le sentenze emesse dalla Corte EDU a favore dei privati

Consiglio di Stato, Sez.IV, Sentenza 11 giugno 2015, n. 2866- pres. R.Virgilio - est. D.Sabatino

Avv. Maria Carmen Agnello¹

Esecuzione sentenze Corte EDU: il giudizio di ottemperanza non è azionabile per le sentenze emesse dalla Corte EDU a favore dei privati

Consiglio di Stato, Sez.IV, Sentenza 11 giugno 2015, n. 2866- pres. R.Virgilio - est. D.Sabatino

Si segnala la sentenza del Consiglio di Stato n. 2866 del 2015 che, nel confermare l'orientamento espresso dalla giurisprudenza in precedenza, secondo cui le decisioni della CEDU creano vincoli soltanto a livello internazionale chiarisce i profili processuali relativi al sistema di esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte EDU, considerato autonomo rispetto al giudizio di ottemperanza ex 'art. 112 cpa, anche quando tali sentenze prevedono una condanna di natura pecuniaria a favore dei privati².

Prima di commentare il nucleo della sentenza emessa dal Consiglio di Stato, giova effettuare una breve esposizione relativa alla vicenda giudiziaria. Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello n. 10577 del 2014, proposto avverso la sentenza del T. A.R. per il Lazio, sez. I, n. 9564 del 9 settembre 2014, che aveva dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'economia e delle finanze per l'ottemperanza alla sentenza della Corte EDU del 23 ottobre 2012, resa tra le parti, in merito all'illecita occupazione di terreno di proprietà. Nella precedente sentenza del 16 novembre 2006 è stata accertata l'illecita occupazione di fatto del Comune di Roma, di un terreno di proprietà della ricorrente e la liquidazione a carico dello Stato italiano di € 47.740.000, quale "equa soddisfazione", ai sensi dell'art. 41 della l. 4 agosto 1955, n. 848, di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Nella sentenza appellata, il T.A.R. ha rilevato l'inammissibilità del ricorso per l'incompatibilità dell'azione per l'ottemperanza con il sistema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Consiglio di Stato ha ritenuto infondate i motivi di appello ("è l'intero sistema Stato, in tutte le sue articolazioni, che ha l'onere di adempiere e conformarsi alle sentenze della Corte EDU pag. 7 dell'appello) ed ha confermato la sentenza di I grado, affermando che "il meccanismo per l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU sia autonomamente costruito, secondo la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del 1950 (punto 3) .

Secondo il collegio, la Convenzione, nella formulazione vigente, prevede un sistema compiuto. In particolare, in forza delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848) e dei Protocolli e del regolamento della Corte, di cui all'art. 25, lett. d, della Convenzione, nel testo emendato, vigente al 1° settembre 2012, l'esame e la risoluzione di ogni questione interpretativa in via esclusiva e definitiva è attribuita alla stessa Corte, mentre è attribuito al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il controllo sull'esecuzione. Ai sensi, della l.23 agosto 1988, n. 400, art. 5, comma 3, lett. a-bis, la "promozione" degli "adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano" è attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri del Governo della Repubblica italiana, secondo l'art. 46, "Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze", par. 1, della Convenzione ("Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte per le controversie di cui sono parti")³.

Il supremo collegio rileva "l'autonomia" di tale sistema, ma non la "sua eccezionalità," in quanto l'attuazione delle sentenze secondo uno "spontaneo adempimento degli Stati" costituisce "il modulo

¹ Avvocato nel foro di Catania

² In www.giustizia-amministrativa.it.

³ Lettera inserita dall'art. 1, c.1, della l. 9 gennaio 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo).

tipico delle giurisdizioni internazionali”⁴. Le Sezioni Unite hanno notato che “le sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo, con cui sono accertate e dichiarate violazioni della Convenzione e/o dei suoi Protocolli, non incidono direttamente nell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto, vincolando, sul piano internazionale soltanto quest'ultimo a conformarsi”⁵. La giurisprudenza amministrativa ha seguito tale impostazione nel non assimilare le decisioni della Corte europea “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 creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti”⁶.

La corte in tale pronuncia conferma la consolidata giurisprudenza, sottolineando come il ricondurre tali sentenze nell'ambito dei titoli esecutivi si scontra con obiezioni normative e ordinamentale.

È pacifico che le pronunce della Corte EDU non rientrano tra i titoli dei quali può essere proposta, ai sensi dell'art. 112 c.p.a., l'azione di ottemperanza in base a tali argomentazioni. In primis, non si dedurre un ampliamento della nozione evincibile dalla lett. d) del c. 2 (in riferimento alle sentenze passate in giudicato e altri provvedimenti ad essi equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza) per ragioni storiche e sistematiche e perché gli strumenti di adeguamento a decisioni di giudici non nazionali sono in modo compiuto regolamentate in altri settori dell'ordinamento (l. 31 maggio 1995, n. 218 “Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato” all'art. 2 rinvia ai modi di applicazione delle diverse convenzioni internazionali).

Il profilo innovativo della sentenza è individuabile laddove la Corte, ad ulteriore specificazione di quanto espresso, precisa il profilo relativo all'azionabilità di un giudizio di ottemperanza a favore dei privati, in ragione della natura pecuniaria della condanna. Secondo la giurisprudenza costante, anche le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, caratterizzate da un effetto maggiore di quelle delle altre corti internazionali, diventano esecutive nel territorio nazionale a seguito della procedura, prevista dal D.P.R. 2 dicembre 1960 n. 1824 “Apposizione della formula esecutiva sulle sentenze della Corte di giustizia unica per le Comunità europee e sulle decisioni degli organi delle Comunità europee”, quale normativa che si pone a valle rispetto alla norma del T.F.U.E, secondo cui le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (e del Tribunale di prima istanza, a cui si estende la disciplina, giusta il rinvio dato dall'art. 254) hanno forza esecutiva (art. 280)⁷.

Dopo avere esposto le argomentazioni alla base della pronuncia in commento, secondo cui non rientra tra le attribuzioni di alcuna autorità giudiziaria nazionale la cognizione delle domande per l'ottenere l'esecuzione delle decisioni della Corte di Strasburgo, giova indicare i mezzi di tutela alternativi relativi alle statuizioni favorevoli ai privati⁸.

Ai sensi della Rule 9 delle Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, adottate dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006 prevede la possibilità di rivolgersi direttamente e senza formalità al Comitato dei Ministri⁹. L'art. 79 delle Rules of Court, edizione del 1° maggio 2012, prevede la possibilità di richiedere direttamente, in specifiche condizioni, alla stessa Corte europea l'interpretazione della sentenza, un'analogia possibilità era prevista dall'art. 53 delle primissime Rules of the Court.

⁴ C. Cost, sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, in www.giurcost.org, le norme CEDU “vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno”; n. 80 del 2011 conferma tale impostazione, dopo il Trattato di Lisbona.

⁵ Corte di Cassazione, Sezioni unite, ord. del 16 maggio 2013, n. 11826.

⁶ T.A.R. Sicilia, Catania, 6 febbraio 2014, n. 424, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷ Cass. civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663.

⁸ C.Cost. del 30 aprile 2008, n. 129, in www.giurcost.org, rileva la carenza nell'ordinamento nazionale di mezzi a garanzia dell'effettività dell'art. 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁹ Documenti in www.coe.int/it.

In Europa permane un deficit nell'esecuzione di tali sentenze, determinato da criticità sistemiche e dall'atteggiamento di alcuni stati. A tale stregua, il Comitato Affari Legali dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha indicato la direzione da seguire al Comitato dei Ministri, consistente nell'applicazione più incisiva della "procedura d'infrazione" ai sensi dell'art. 46 della Convenzione¹⁰.

¹⁰ Si v. M. De Longis, Mancata esecuzione delle sentenze CEDU: l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa lancia l'allarme, in www.duitbase.it ha esposto come nel rapporto annuale sull'implementazione delle pronunce della Corte siano stati rilevati "11.000" casi di inottemperanza di cui l'"80%" relativi all'"Italia, Turchia, Russia, Ucraina, Romania, Grecia, Polonia, Ungheria e Bulgaria".