

N. 03293/2013REG.PROV.COLL.

N. 02374/2012 REG.RIC.

N. 02432/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2374 del 2012, proposto da:
Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, in persona dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Prograf s.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Sergio Balzaretti, con domicilio eletto presso Bruno De Cocci in Roma, via Antonio Bertoloni, 30;

sul ricorso numero di registro generale 2432 del 2012, proposto da:
Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, in persona dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Oscar Pietro De Leonardis, Compossele s.n.c. (in liquidazione), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Sergio Balzaretti, con domicilio eletto presso Bruno De Cocci in Roma, via Antonio Bertoloni, 30;

per la riforma

quanto al ricorso n. 2374 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Sez. staccata di Brescia: Sezione II n. 00213/2012, resa tra le parti, concernente esecuzione del decreto 1899/2011 della Corte d'appello di Brescia - pagamento somme a titolo di equa riparazione ex l. 89/2001

quanto al ricorso n. 2432 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Sez. staccata di Brescia: Sezione II n. 00214/2012, resa tra le parti, concernente esecuzione del decreto Corte d'appello di Brescia sez. II civ. del 7 dicembre 2010 - equa riparazione ex l. 89/2001

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Prograf s.n.c. e di Oscar Pietro De Leonardis e di Compossele s.n.c. (in liquidazione);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2013 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti l'avvocato Sergio Balzaretti e l'avvocato dello Stato Stefano Varone

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto 7 dicembre 2010, passato in giudicato il 7 giugno 2011, la Corte d'appello di Brescia, sez. II civ., ha accolto il ricorso proposto dal signor Oscar Piero De Leonardis, quale legale rappresentante della Prograf s.n.c. per ottenere, a seguito dell'irragionevole durata di un giudizio civile, l'equa riparazione prevista dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, condannando il Ministero della giustizia a pagare la somma di euro 5.600,00, oltre agli interessi legali dalla domanda al saldo.

Prima ancora che il provvedimento passasse in giudicato, con nota del 18 febbraio 2011 il ricorrente ha richiesto il pagamento e, nell'inerzia dell'Amministrazione, ha proposto ricorso per ottemperanza ai sensi dell'art. 112 e segg. c.p.a.

Il T.A.R. per la Lombardia – Brescia, sez. II, ha accolto il ricorso con sentenza 9 febbraio 2012, n. 213, condannando l'Amministrazione ad adempiere e a risarcire il danno da ulteriore ritardo, nominando a tal fine un commissario ad acta nella persona di un dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze.

Contro la sentenza hanno interposto appello il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della giustizia (ricorso n. 2012/2374).

Le Amministrazioni censurano la sentenza del T.A.R. sotto diversi profili.

- Il Tribunale territoriale avrebbe ritenuto che l'esecuzione della condanna a corrispondere l'indennizzo faccia parte del termine complessivo del processo e, dunque, rilevi ai fini del rispetto dell'art. 6, par. 1, della C.E.D.U. A questo proposito, l'Avvocatura dello Stato osserva che la tesi contrasterebbe con il medesimo art. 6, par. 1, richiamato espressamente dall'art. 2 della legge n. 89

del 2001, secondo cui il “termine ragionevole” per la decisione varrebbe per i soli giudizi civili e penali di fronte a un “tribunale indipendente e imparziale”: la fase di liquidazione dell’indennizzo, svolta al di fuori di un processo esecutivo, non avrebbe carattere giurisdizionale e dunque non integrerebbe i presupposti di applicazione della norma. Il T.A.R. avrebbe inoltre trascurato l’art. 14, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1997, n. 30), che – in sintesi – accorda alle Amministrazioni il termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo per completare le procedure esecutive e, prima della scadenza di tale termine, non consente al creditore di procedere a esecuzione forzata né di porre in essere atti esecutivi. Nel caso di specie, la Società appellata né avrebbe notificato il decreto con la formula esecutiva (che risulterebbe apposta il 21 giugno 2011) né avrebbe fatto decorrere il termine legale di 120 giorni. Pertanto la conclusione del Tribunale regionale (secondo cui con il passaggio in giudicato del decreto cesserebbe il termine di tolleranza di sei mesi riconosciuto in sede europea) non sarebbe conforme alla normativa interna.

- Sarebbe poi erronea l’affermazione circa la necessaria disapplicazione dell’art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, che circoscrive l’erogazione degli indennizzi ai limiti delle risorse disponibili. Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, il giudice dovrebbe in primo luogo interpretare le norme interne in senso conforme alle norme della C.E.D.U; l’esito negativo di tale operazione ermeneutica dovrebbe condurlo a sollevare questione di legittimità costituzionale della norma contestata, per violazione di una norma interposta ex art. 117, primo comma, Cost. Il giudice di primo grado avrebbe disatteso le esigenze pubbliche di una corretta politica di bilancio, corrispondente anche a precisi vincoli assunto dallo Stato in sede di Unione europea, e privilegiato senza motivo la procedura di ottemperanza rispetto alle ordinarie procedure esecutive.

- Infine il risarcimento per ulteriore ritardo posto a carico dell’Amministrazione sarebbe stato fissato in misura sproporzionata (euro 300 per mese o frazione di mese) e non terrebbe conto del ristoro già naturalmente rappresentato dal decorrere degli interessi legali.

L’appellato, costituitosi in giudizio per resistere al gravame, espone preliminarmente il perdurante inadempimento dell’Amministrazione. Chiede perciò gli interessi e gli accessori maturati dopo la sentenza e il risarcimento del danno subito.

Formula istanza di riunione con il ricorso n. 2432/2012 o, in subordine, istanza di abbinamento.

Contesta la legittimazione ad agire del M.A.E., coinvolto nella vicenda nella sola qualità di commissario ad acta.

Contesta poi l’appello nel merito. Il creditore avrebbe sempre facoltà di scegliere fra l’ordinaria esecuzione forzata e il giudizio di ottemperanza; il termine di 120 giorni, sopra ricordato, varrebbe solo per quest’ultimo e non anche per le azioni esecutive proposte nelle forme del libro terzo del c.p.c.

Esaminando quindi la giurisprudenza nazionale e quella europea, sostiene che il decreto di condanna ex art. 3 della legge n. 89 del 2001 avrebbe natura decisoria in materia di diritti soggettivi e varrebbe ai fini della ammissibilità del ricorso per ottemperanza; l’esatto adempimento dell’Amministrazione non potrebbe essere eluso invocando problematiche di natura finanziaria; le tutele accordate dalla C.E.D.U. dovrebbero essere effettive; il giudice nazionale potrebbe disapplicare direttamente – per il tramite dell’art. 11 Cost. - la disposizione in contrasto con la C.E.D.U. o con la Carta di Nizza.

Fa propria la posizione del T.A.R. sulla condanna alle spese per il perdurante ritardo, ritenendola fondata in base alla natura sanzionatoria e non risarcitoria delle c.d. "astreintes".

Ripropono, infine, domande ed eccezioni del ricorso di primo grado, giudicate assorbite dal T.A.R.

Nella memoria conclusiva, l'Avvocatura insiste sul mancato decorso del termine legale al momento della proposizione del ricorso. Poiché l'Amministrazione avrebbe provveduto a corrispondere - in data 19 giugno 2012 - quanto dovuto in forza del decreto della Corte d'appello e poi della sentenza del T.A.R. (e sebbene la controparte lamenti il mancato integrale pagamento, nella misura stabilita dal giudice dell'ottemperanza, ricorrendo al giudice di pace di Brescia), non sussisterebbero profili di inerzia. L'Avvocatura chiede, in conclusione, la riforma della sentenza impugnata o, in subordine, l'annullamento o la consistente riduzione della condanna risarcitoria inflitta, ritenuta manifestamente iniqua.

Con decreto 7 dicembre 2010, passato in giudicato il 7 giugno 2011, la Corte d'appello di Brescia, sez. II civ., ha accolto il ricorso proposto dal signor Oscar Piero De Leonardis, in proprio e quale legale rappresentante di Compossele s.n.c. per ottenere, a seguito dell'irragionevole durata di un giudizio civile, l'equa riparazione prevista dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, condannando il Ministero della giustizia a versare ai ricorrenti la somma di euro 5.600,00 ciascuno, oltre agli interessi legali dalla domanda al saldo e alle spese di giudizio.

Prima ancora che il provvedimento passasse in giudicato, con nota del 18 febbraio 2011 il ricorrente ha richiesto il pagamento e, nell'inerzia dell'Amministrazione, ha proposto ricorso per ottemperanza ai sensi dell'art. 112 e segg. c.p.a.

Il T.A.R. per la Lombardia – Brescia, sez. II, ha accolto il ricorso con sentenza 9 febbraio 2012, n. 214, condannando l'Amministrazione ad adempiere e a risarcire il danno da ulteriore ritardo, nominando a tal fine un commissario ad acta nella persona di un dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze.

Contro la sentenza hanno interposto appello il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della giustizia (ricorso n. 2012/2432).

Il signor De Leonardis si è costituito in giudizio per resistere al gravame.

Identica la materia del contendere, le parti svolgono le medesime argomentazioni dell'appello n. 2012/2374.

Il De Leonardis rinnova l'istanza di riunione degli appelli.

L'Avvocatura informa che al decreto della Corte d'appello la formula esecutiva è stata apposta il 21 giugno 2011 e dà notizia degli avvenuti pagamenti (11 maggio e 9 ottobre 2012 per Compossele s.n.c.; 20 aprile per De Leonardis).

Alla camera di consiglio del 9 aprile 2013, gli appelli sono stati chiamati e trattenuti in decisione.

DIRITTO

Gli appelli riguardano la medesima questione di diritto e, in buona misura, le stesse parti (il signor De Leonardis è legale rappresentante di entrambe le società appellate). Pertanto, come richiesto dalle parti private, ne va disposta la riunione, a norma dell'art. 70 c.p.a.

In via preliminare, deve essere dichiarato il difetto di legittimazione attiva del Ministero dell'economia e delle finanze che, sul piano sostanziale, non è soggetto obbligato nei confronti degli originari ricorrenti.

Nel merito, l'Avvocatura erariale rimprovera al T.A.R. di non avere tenuto conto dell'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1997, n. 30.

Il comma 1 dell'art. 14 stabilisce che “le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto”.

Nei casi di specie, come detto in narrativa, i privati hanno richiesto il pagamento all'Amministrazione prima ancora che il decreto di condanna divenisse irrevocabile, agendo poi in via di ottemperanza per ottenerne l'esecuzione.

La censura di per sé è fondata.

La ricordata disposizione del decreto-legge intende consentire all'Amministrazione, la quale va direttamente compulsata, di attivare e concludere il procedimento di pagamento nell'arco temporale ad essa assegnato; e ciò prima che sia introdotta la procedura giudiziale di esecuzione, che può comportare anche un ulteriore aggravio di spese processuali. La notifica del titolo esecutivo con siffatte modalità tende dunque a far sì che presso la Pubblica Amministrazione si avvii il procedimento contabile atto a realizzare l'adempimento spontaneo (cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2158).

Peraltro l'esecuzione può avvenire nelle forme ordinarie disciplinate dal codice di procedura civile o nelle forme specifiche regolate dal codice del processo amministrativo.

Anche se il giudizio di ottemperanza, nella sua attuale configurazione, “presenta un contenuto composito, entro il quale convergono azioni diverse”, non c'è dubbio che esso continui a veicolare anche un'azione di esecuzione delle sentenze o di altro provvedimento ad esse equiparabile (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2).

L'esigenza, a tutela della quale è posto l'art. 14 del decreto-legge, è strettamente connessa all'interesse pubblico, di cui l'Amministrazione è titolare. Pertanto, essa merita tutela qualunque sia la procedura esecutiva attivata dal privato, cosicché sarebbe incongruo limitare la portata della norma al processo esecutivo disciplinato dal codice di rito civile.

In questo senso, d'altronde, è orientata la giurisprudenza assolutamente prevalente del Consiglio di Stato (cfr. per tutte sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2158; Id., 23 agosto 2010, n. 5897; C.G.A.R.S., 27 luglio 2012, n. 725; ivi riferimenti ulteriori), che non può ritenersi contraddetta da qualche isolata pronuncia di segno contrario, forse anche determinata dalla particolarità del caso di specie (sez. IV, ordinanza 30 gennaio 2013, n. 591, resa in sede di regolamento di competenza).

In linea di principio, quella sorta di procedura di (parziale e temporaneo) “raffreddamento” del credito, che l'art. 14 pone in essere, persegue un obiettivo generale, legittimo e apprezzabile. La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, alla giurisprudenza della quale il T.A.R. fa ampio riferimento, conviene che “la Cour peut admettre qu'une administration puisse avoir besoin d'un

certain laps de temps pour procéder à un paiement” (nel leading case Cocchiarella c. Italia, Grande Chambre, 29 marzo 2006, ricorso n. 64886/01, par. 89).

Il Tribunale territoriale, dal canto suo, fa leva direttamente sulla giurisprudenza della C.E.D.U. per giungere alla condanna dell'Amministrazione a corrispondere comunque l'indennizzo ex legge Pinto. Nel fare ciò, il giudice di primo grado parte dal presupposto che l'esecuzione della condanna relativa all'indennizzo faccia parte del termine complessivo del processo e dunque rilevi a fini del rispetto dell'art. 6, par. 1, della Convenzione; che fra la data in cui il provvedimento giudiziale diventa esecutivo e quella del pagamento non possa esservi normalmente un intervallo superiore a sei mesi; che la mancanza di risorse finanziarie non possa costituire un pretesto per non onorare un debito riconosciuto giudizialmente.

In definitiva, il T.A.R. ha fatto diretta applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretata dalla corte competente.

Senonché, a tale riguardo, la Corte costituzionale ha di recente ribadito l'orientamento già espresso nelle note decisioni 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349: le norme della C.E.D.U. non sono direttamente operanti nell'ordinamento dello Stato, ma rappresentano fonti interposte, per effetto del richiamo operato dall'art. 117, primo comma, Cost. Ove il giudice nazionale ravvisi un contrasto tra le norme del diritto interno e quelle convenzionali, non può risolvere l'antinomia disapplicando le norme nazionali ma, ricorrendone le condizioni, può solo sollevare questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale (sentenza 11 marzo 2011, n. 80, par. 5).

Nei casi di specie, di contro, il T.A.R. non ha sollevato una questione di legittimità costituzionale per contrasto fra le normative richiamate, ma ha direttamente applicato la disciplina C.E.D.U., implicitamente disapplicando quella dell'art. 14 del decreto-legge più volte richiamato. Il che non gli era consentito.

In disparte tale profilo, peraltro comunque assorbente, il Collegio ritiene di non poter condividere la sentenza di primo grado anche per altre ragioni.

Anzitutto, la Corte di cassazione considera ancora non risolta la questione (che il T.A.R. sembra dare invece per scontata) della possibilità di sommare la durata del processo di cognizione e quella del processo esecutivo, promosso per la realizzazione della situazione giuridica soggettiva di vantaggio fatta valere nel processo presupposto con esito positivo, ai fini del computo della durata irragionevole dello stesso processo presupposto (come affermato da SS. UU., 24 dicembre 2009, n. 27365, e quindi ribadito da sez. VI, 18 settembre 2012, n. 15658; ne dubita invece la stessa sez. VI, 3 ottobre 2012, n. 16820, che rimette la questione al primo presidente per l'eventuale assegnazione alle sezioni unite).

Per altro verso, la giurisprudenza più recente della C.E.D.U., nel considerare in termini unitari la durata di un procedimento “Pinto”, compresa la fase di esecuzione della decisione, ritiene che questa, per soddisfare le esigenze del “termine ragionevole” ai sensi dell'articolo 6 par. 1 della Convenzione, non dovrebbe, in linea di principio e salvo circostanze eccezionali, essere superiore a due anni e sei mesi (sez. II, Gagliano Giorgi c. Italia, 6 marzo 2012, ricorso n. 23563/07, par. 73).

Ora, nelle fattispecie in discussione, risulta che – per quanto riguarda l'appello 2012/2374 – il ricorso alla Corte di appello di Brescia è stato depositato il 29 luglio 2010, ed è ragionevole supporre che nella stessa epoca sia stato avviato il giudizio che ha condotto all'odierno appello 2012/2432. Tutto lascia ritenere che gli originari ricorrenti, se avessero agito nel rispetto delle scansioni procedurali prescritte dalle norme interne, avrebbe avuto soddisfazione entro il termine

ora detto; anche perché, come ricordato in narrativa, l'Amministrazione ha pagato in entrambi i casi e la controversia riguarda ormai sostanzialmente il risarcimento del danno da maggior ritardo, al quale il T.A.R. ha disposto la condanna.

Dalle considerazioni che precedono, discende che gli appelli dell'Amministrazione sono fondati e vanno pertanto accolti.

Le domande ed eccezioni del ricorso di primo grado, riproposte dai privati in questa sede (in definitiva: con appelli incidentali) sono infondate e dunque da respingere.

Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

Apprezzate le circostanze, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposto, li riunisce; accoglie gli appelli principali e respinge gli appelli incidentali; per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, respinge i ricorsi proposti dalle parti private per l'ottemperanza dei decreti della Corte d'appello di Brescia richiamati in epigrafe.

Compensa fra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/06/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

