

Pubblicato il 17/10/2016

N. 01007/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00045/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 45 del 2016, proposto da:

..., rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Motta e Giorgio Valenti, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

..., rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Motta e Giorgio Valenti, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

..., in proprio e rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca Motta, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane N. 2;

per l'ottemperanza del decreto rep. 1693 del 17.8.2012, rg.vg.434/2012, della

Corte d'appello di Genova

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 1693 del 17.8.2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 434/2012, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto ai sigg. ... il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della Legge 24/03/2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Giorgio Valenti, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 15.10.2014, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella L. 31/12/1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del D. Lgs. 2/7/2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 12.1.2016 e depositato il successivo 20.1.2016, i sigg. ... e l'avv. .. hanno quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario ad acta, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-sexies della L. n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della Legge 28/12/2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-sexies.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-sexies preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29.9.2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-sexies della L. n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della Legge n. 208/2015), per contrasto con gli artt. 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-sexies.

Il comma 1 è così formulato: “Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente

articolo, nonché' a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3”.

Il comma 4 prevede che “Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso”.

Ai sensi del comma 5, “L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti”.

Il comma 7 dispone che “Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento”.

Il comma 11 recita: “Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta”.

Con la Legge di stabilità per il 2016, il Legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla L. n. 89/2001, introducendo ex novo un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-sexies, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del D. L. n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-sexies comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 D. L. n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies L. n. 89/01, atteso che la l. n. 208/2015 è entrata in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente – come eccepito dalla difesa erariale - una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che i ricorrenti abbiano adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della L. n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla L. 31/12/1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto 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”.

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La ratio di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla L. n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi supra) termine dilatorio di sei mesi – decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione – entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex L. n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali – oltretutto – trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già “certificato” dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del D.L. n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-sexies rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla L. n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore vulnus al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost. La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ord. 17/12/2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-sexies, nel disporre che “Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento”, introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del D.L. n. 669/1996) – che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-sexies – si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, “ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso” (sent. 8/5/2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16/4/2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro “resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)” (Corte cost., 3/3/ 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine – oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. – pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli artt. 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-sexies, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

- a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un “ricorso effettivo” dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata “entro un termine ragionevole”;
- b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole” e ad un “ricorso effettivo” dinanzi ad una magistratura nazionale;
- c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il “giusto processo” regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla

Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) – integrino, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (cfr. Corte cost. sentt. 4/12/2009, n. 317; 26/11/2009, n. 311; 27/2/2008, n. 39; 24/10/2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'iter processuale (Cons. di Stato, 17/2/2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cfr., ex multis: Corte Giust. UE, sent. 28/2/2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un

punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva dei ricorrenti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (cfr. Corte Giust. UE, sent. 18/3/2010, C-317/08, Alassini; sent. 27/6/2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-sexies della L. n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001, come modificata dalla L. n. 208/2015, per violazione:

- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli artt. 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.
- dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

visti gli artt. 1 della L. cost. 9/2/1948, n. 1 e 23 della L. 11/3/1953, n. 87;

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001 (come introdotti dalla L. n. 208/2015) in relazione agli artt. 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, Estensore

Luca Morbelli, Consigliere

Angelo Vitali, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO