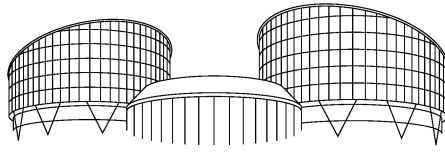


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Silvia Canullo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA MARTUCCI E FALAGARIO c. ITALIA

(Ricorsi nn. 15324/17 e 15633/17)

SENTENZA

STRASBURGO

25 Settembre 2025

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Martucci e Falagario c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un Comitato composto da:

Frédéric Krenc, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Alain Chablais, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

visti i ricorsi (nn. 15324/17 e 15633/17) proposti contro la Repubblica italiana, con i quali, in data 17 febbraio 2017, la sig.ra Anna Maria Cecilia Martucci e la sig.ra Matilde Falagario ("le ricorrenti" - si veda la tabella allegata per i particolari), rappresentate rispettivamente dall'avvocato G. Chiaia Noya e dall'avvocato A. Garofalo del foro di Bari, hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare le doglianze concernenti l'articolo 6 § 1 della Convenzione e l'articolo 1 del Protocollo n. 1 al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D'Ascia, e di dichiarare i ricorsi irricevibili per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 4 settembre 2025,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. I ricorsi concernono la mancata esecuzione di una sentenza definitiva pronunciata a favore delle ricorrenti dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio e la mancata concessione di un risarcimento per il danno asseritamente derivante da tale mancata esecuzione.

2. La causa trae origine da un procedimento inizialmente promosso da N.M., padre della prima ricorrente e marito della seconda, che impugnava la legittimità dell'articolo 1 comma 1 del decreto ministeriale 2 febbraio 1994. Tale disposizione, emanata in attuazione dell'articolo 1 comma 1- *bis* della legge n. 237/1993, limitava l'assunzione in carico allo Stato delle garanzie assunte dai soci delle cooperative agricole a quelle cooperative la cui insolvenza era stata formalmente accertata prima della data di entrata in vigore del decreto. Sebbene per quanto riguardava la cooperativa di N.M. la procedura di insolvenza fosse già cominciata prima dell'entrata in vigore del decreto, la dichiarazione di fallimento era stata pronunciata soltanto successivamente, il che aveva comportato il diniego da parte dello Stato della copertura. A seguito del decesso di N.M., le ricorrenti, in qualità di eredi, avevano proseguito il procedimento.

3. Nel corso del procedimento interno le ricorrenti, nella loro qualità di eredi, avevano effettuato i seguenti pagamenti a favore dei creditori della cooperativa di N.M.: (i) 168.904,50 euro (EUR) alla Banca Caripuglia in data

30 maggio 1996; (ii) EUR 961.900,99 al Banco di Napoli in data 31 dicembre 1999; e (iii) EUR 20.000 al Monte dei Paschi di Siena in data 31 marzo 2009.

4. Con sentenza 8 aprile 2010 n. 5899, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dichiarò illegittima la disposizione impugnata.

5. Successivamente, in data 9 dicembre 2010, le ricorrenti avevano chiesto al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali il rimborso delle somme che avevano versato per i debiti che, in assenza della disposizione dichiarata illegittima, avrebbero dovuto essere corrisposte dallo Stato. Tale richiesta, tuttavia, fu rigettata, adducendo che soltanto i debiti ancora insoluti al momento della pronuncia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio potevano essere assunti dallo Stato ai sensi della legge n. 237/1993.

6. Le ricorrenti promossero allora un giudizio di ottemperanza, chiedendo anche il risarcimento del danno asseritamente subito. Con sentenza 26 agosto 2016 n. 3706 il Consiglio di Stato stabilì che l'ottemperanza della sentenza del 2010 era preclusa da "ostacoli di diritto e di fatto", in particolare dalla circostanza che i debiti in questione erano già stati estinti dalle ricorrenti e non potevano più essere assunti dal Ministero. Il Consiglio di Stato rigettò ugualmente la pretesa risarcitoria delle ricorrenti, ritenendo che le autorità avessero commesso un "errore scusabile" dovuto alla mancanza di chiarezza e all'oggettiva equivocità dell'articolo 1 comma 1-*bis* della legge n. 237/1993 che aveva prodotto una giurisprudenza contrastante e aveva indotto in errore l'amministrazione all'atto dell'elaborazione del decreto ministeriale di attuazione del 2 febbraio 1994.

7. Le ricorrenti hanno lamentato che la mancata esecuzione della sentenza definitiva in loro favore unita al rigetto della loro richiesta di rimborso aveva violato l'articolo 6 § 1 della Convenzione. Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, hanno inoltre lamentato che la decisione dei tribunali interni di rigettare la loro richiesta di risarcimento del danno subito a seguito della decisione amministrativa illegittima costituiva un'ingerenza sproporzionata nei loro "beni".

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

8. Data la similitudine dei ricorsi relativamente al loro oggetto, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CONVENZIONE

A. Sulla ricevibilità

9. Il Governo ha eccepito che le ricorrenti non avevano esaurito le vie di ricorso interne giacché non avevano utilizzato il meccanismo risarcitorio previsto dall'articolo 112 comma 3 del codice del processo amministrativo. Tale meccanismo consente di accogliere le domande in caso di inosservanza di sentenze definitiva senza necessità di provare la colpa.

10. Le ricorrenti hanno osservato che tale rimedio non era in vigore quando avevano promosso il procedimento di primo grado. Esse, inoltre, avevano sollevato una pretesa risarcitoria fondata su tale base nel loro appello dinanzi al Consiglio di Stato.

11. I principi generali che disciplinano il requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne sono stati riassunti nella causa *Vučković e altri c. Serbia* ([GC], nn. 17153/11 e altri 29, § 71, 25 marzo 2014).

12. Le parti non negano che il rimedio sia stato introdotto dopo che le ricorrenti avevano già promosso il procedimento di ottemperanza.

13. Il rilievo del Governo secondo il quale le ricorrenti avrebbero dovuto proporre una nuova domanda alla luce della nuova disposizione legislativa non appare convincente. Le ricorrenti avevano utilizzato il ricorso esperibile all'epoca pertinente e non si poteva pretendere che riformulassero la loro domanda nel corso del procedimento. La Corte ribadisce che qualora siano esperibili più ricorsi potenzialmente effettivi, il ricorrente è tenuto a utilizzare soltanto uno di essi (*Aquilina c. Malta* [GC], n. 25642/94, § 39, CEDU 1999-III). Infatti quando è stato tentato un rimedio, non è richiesto il ricorso a un altro rimedio destinato sostanzialmente allo stesso scopo (*Micallef c. Malta* [GC], n. 17056/06, § 58, CEDU 2009). L'eccezione del Governo deve pertanto essere rigettata.

14. La Corte osserva che la presente doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera a) della Convenzione, e che essa non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

15. Il Governo ha osservato che le ricorrenti avevano volontariamente estinto i debiti in questione sebbene non fossero giuridicamente tenute a farlo, e che non avevano intrapreso azioni preventive quali chiedere la sospensione della procedura esecutiva o un provvedimento provvisorio contro il decreto ministeriale impugnato.

16. Le ricorrenti hanno sostenuto che i pagamenti non erano stati effettuati volontariamente. Nei loro confronti erano state emesse ingiunzioni di

pagamento immediatamente esecutive che avevano comportato l'iscrizione di ipoteche giudiziali sui loro beni che impedivano loro di disporne liberamente.

17. I principi generali per determinare se, in assenza di riparazione, un'ingerenza illegittima imponga un onere individuale eccessivo sono stati riassunti nelle cause *Immobiliare Saffi c. Italia* ([GC], n. 22774/93, §§ 57-59, CEDU 1999-V), *Iatridis c. Grecia* ([GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II), *Scordino c. Italia* (n. 1) ([GC], n. 36813/97, § 180, CEDU 2006-V) e *Gashi c. Croazia* (n. 32457/05, §§ 40-41, 13 dicembre 2007).

18. La Corte ribadisce che il primo e più importante requisito dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 stabilisce che qualsiasi ingerenza di una pubblica autorità nel pacifico godimento dei beni debba essere legittima.

19. La Corte osserva che è pacifico che la disposizione ministeriale, come stabilito dai tribunali interni, fosse illegittima (si veda il paragrafo 4 *supra*). Cionondimeno, le pretese risarcitorie delle ricorrenti sono state rigettate perché l'amministrazione aveva commesso un errore scusabile data l'equivocità dell'articolo 1 comma 1-*bis* della legge n. 237 del 1993 (si veda il paragrafo 6 *supra*).

20. La Corte ha in precedenza stabilito che il carattere scusabile di un errore compiuto dalle autorità interne non giustifica un'ingerenza nei diritti di proprietà e i ricorrenti non dovrebbero sopportare le conseguenze di tali errori (si veda, *mutatis mutandis*, *Gashi*, sopra citata, § 40). Inoltre, qualora l'errore discenda dalla mancanza di chiarezza della legge applicabile, la Corte sottolinea che il requisito di legalità implica che le norme del diritto interno siano sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (si veda *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, § 64, CEDU 2000-VI).

21. La Corte ritiene che, tenuto conto del fatto che il procedimento interno era durato sedici anni (dal 1994 al 2010), la condotta delle ricorrenti fosse giustificata alla luce del loro interesse legittimo a evitare provvedimenti esecutivi e a preservare i propri beni. Inoltre non si poteva ragionevolmente pretendere da loro che intraprendessero le azioni preventive richiamate dal Governo dato che la loro efficacia era incerta e che esse si sarebbero limitate a mitigare le conseguenze dell'atto illegittimo compiuto dalle pubbliche autorità.

22. La Corte osserva inoltre, sia pure incidentalmente, che il riconoscimento da parte delle autorità nazionali dell'illegittimità dell'ingerenza in questione, da solo e in assenza di risarcimento del danno subito, non può essere considerato sufficiente a riparare la dedotta violazione della Convenzione (si vedano, tra molti altri precedenti, *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 178, CEDU 2006-V, e *Vella c. Malta*, n. 69122/10, § 47, 11 febbraio 2014).

23. Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, la Corte conclude che l'ingerenza in questione costituiva una manifesta violazione del diritto interno ed era conseguentemente incompatibile con il diritto delle ricorrenti

al pacifico godimento dei loro beni. Tale conclusione rende superfluo accertare se sia stato conseguito un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e i requisiti della tutela dei diritti fondamentali della persona.

24. Vi è stata conseguentemente violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione.

III. LE ALTRE DOGLIANZE

25. Le ricorrenti hanno sollevato anche una doglianza ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. Visti i fatti oggetto della causa, le osservazioni delle parti e le sue conclusioni di cui sopra, la Corte ritiene di aver trattato le principali questioni giuridiche sollevate e che non sia necessario esaminare la rimanente doglianza (si veda *Centro per le risorse giuridiche a nome Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

26. Le ricorrenti hanno chiesto congiuntamente 1.150.805,49 euro (EUR) per il danno patrimoniale, ovvero la somma complessiva che hanno versato ai creditori della cooperativa di N.M. (si veda il paragrafo 3 *supra*), oltre gli interessi legali decorrenti dalle date dei pagamenti individuali fino alla data del saldo integrale. Hanno inoltre chiesto congiuntamente EUR 12.836,48 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

27. Il Governo, pur non contestando la somma richiesta a titolo di danno patrimoniale, ha sostenuto che l'asserito danno avrebbe potuto essere evitato con l'esercizio dell'ordinaria diligenza. Ha sostenuto inoltre che la richiesta di spese non era documentata giacché le ricorrenti avevano presentato soltanto le fatture dei difensori senza prove di pagamento.

28. La Corte ribadisce che una sentenza che constata una violazione impone allo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre termine alla violazione e ripararne le conseguenze (si veda *Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI). Inoltre, soltanto il danno subito per effetto di violazioni della Convenzione riscontrate dalla Corte può dare luogo alla concessione di un'equa soddisfazione (si veda, tra gli altri precedenti, *Éditions Plon c. Francia*, n. 58148/00, § 61, CEDU 2004-IV).

29. Nella presente causa la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, poiché la disposizione ministeriale illegittima aveva impedito alle ricorrenti di ottenere in tempo utile l'assunzione dei debiti della cooperativa da parte dello Stato. Di

conseguenza erano state costrette a estinguere esse stesse tali debiti senza successivamente ottenere alcun rimborso.

30. Date tali circostanze la Corte ritiene appropriato concedere alle ricorrenti congiuntamente la somma totale di EUR 1.150.805,49 per il danno patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale cifra.

31. Tuttavia nessuna somma può essere concessa a titolo di interesse legale su suddetta cifra, in quanto la richiesta delle ricorrenti non è stata giustificata. Nello loro osservazioni esse non hanno spiegato i motivi della richiesta né indicato in alcun modo il metodo utilizzato per calcolare detto interesse.

32. La Corte, tenuto conto della documentazione in suo possesso, ritiene appropriato accordare congiuntamente la somma di EUR 6.000 per le spese del procedimento dinanzi alla Corte, oltre l'importo eventualmente dovuto dalle ricorrenti a titolo di imposta, e rigetta la richiesta di spese per il resto

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;
3. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;
4. *Ritiene* che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito della doglianza ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare alle ricorrenti congiuntamente, entro tre mesi, le seguenti somme:
 - (i) EUR 1.150.805,49 (unmilione centocinquanta mila ottocentocinque euro e quarantanove centesimi), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno patrimoniale;
 - (ii) EUR 6.000 (seimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dalle ricorrenti a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che, a decorrere della scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
6. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione delle ricorrenti per il resto.

SENTENZA MARTUCCI E FALAGARIO c. ITALIA

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 25 settembre 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Frédéric Krenç
Presidente

APPENDICE

Elenco delle cause:

N.	Ricorso n.	Denominazione della causa	Proposta il	Ricorrente Anno di nascita Luogo di residenza Nazionalità	Rappresentata da
1.	15324/17	Martucci c. Italia	17/02/2017	Anna Maria Cecilia MARTUCCI 1977 Bari Italiana	Giuseppe CHIAIA NOYA
2.	15633/17	Falagario c. Italia	17/02/2017	Matilde FALAGARIO 1937 Valenzano Italiana	Adriano GAROFALO