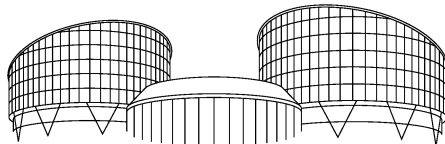


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

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 DIACO E LENCHI c. ITALIA

*(Ricorsi nn. 15587/10 e altri 2 –
si veda l'elenco allegato)*

SENTENZA

Art 1 P1 • Rispetto dei beni • Carenza delle autorità nel dare esecuzione entro un termine ragionevole ai decreti di pagamento agli avvocati ricorrenti di onorari a titolo di gratuito patrocinio • Art 1 P1 applicabile • Interesse patrimoniale che rientra nella nozione di «beni» • Punto di partenza del ritardo nel pagamento fissato alla data del deposito del decreto di pagamento in cancelleria, momento in cui le autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'esistenza di crediti in favore dei ricorrenti • Ritardi compresi tra poco più di un anno e quattro anni, previa deduzione del termine per proporre opposizione, fino al pagamento delle somme dovute • Onere eccessivo subito dagli interessati

Art 46 • Misure generali • Stato convenuto tenuto a determinare le diverse cause dei malfunzionamenti strutturali che hanno portato al ritardo da parte delle autorità nel pagamento agli avvocati di onorari riconosciuti tramite decreto a titolo di gratuito patrocinio, e a fornire delle soluzioni

Elaborata dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

11 dicembre 2025

*Questa sentenza diverrà definitiva nelle condizioni di cui all'articolo 44 § 2 della
Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

Nella causa Diaco e Lenchi c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in una camera composta da:

Erik Wennerström, *presidente*,
Gilberto Felici,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenc,
Davor Derenčinović,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *giudici*,

e da Ilse Freiwirth, *cancelliere di sezione*,

Visti:

i ricorsi presentati contro la Repubblica italiana da due cittadini di questo Stato, l'avv. Giuseppe Diaco e l'avv. Maria Alessandra Lenchi («i ricorrenti»), che, nelle date indicate nella tabella di cui all'allegato I, hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo italiano («il Governo») le doglianze riguardanti il ritardo nel pagamento di somme dovute dalle autorità interne a titolo di gratuito patrocinio,

le osservazioni comunicate dal governo convenuto e quelle comunicate in risposta dai ricorrenti,

le osservazioni trasmesse dall'organizzazione Unione delle Camere Penali Italiane, che il presidente della sezione aveva autorizzato a partecipare in qualità di terza interveniente, e quelle comunicate in risposta dal Governo,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 30 settembre 2025, il 14 ottobre 2025 e il 18 novembre 2025,

Emette la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data:

INTRODUZIONE

1. La presente causa riguarda il ritardo nel pagamento, da parte delle autorità, di compensi dovuti, a titolo di gratuito patrocinio, ai ricorrenti nell'ambito della loro attività professionale di avvocato. La causa solleva delle questioni sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

IN FATTO

2. L'elenco dei ricorrenti e le relative precisazioni sui ricorsi sono riportati nella tabella di cui all'allegato I.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia, avvocato dello Stato.

4. I ricorrenti sono degli avvocati che hanno rappresentato dei clienti che beneficiavano del gratuito patrocinio nell'ambito, rispettivamente, di vari

procedimenti penali (avv. Diaco, «il ricorrente») e di un procedimento civile (avv. Lenchi, «la ricorrente»).

5. In diverse date, i ricorrenti ottennero dei decreti di pagamento che fissavano l'importo dei loro compensi a titolo di gratuito patrocinio in varie cause nelle quali erano intervenuti a tale titolo. In assenza di opposizione da parte delle parti, i decreti in questione divennero definitivi allo scadere del termine di trenta giorni fissato dalla legge. Dopo aver ricevuto l'autorizzazione dalla cancelleria del tribunale, i ricorrenti le trasmisero le fatture ai fini del pagamento delle stesse. Poiché gli importi dovuti non erano stati versati, gli interessati si rivolsero alle autorità competenti affinché si procedesse al pagamento in questione. Tutti i decreti furono eseguiti (allegato II).

6. Inoltre, per quanto riguarda, in particolare, il ricorso n. 18531/14, il tribunale di Vigevano emise in favore della ricorrente, il 26 giugno 2013, un decreto di pagamento che fu depositato in cancelleria il 3 luglio 2013, e poi comunicato alla ricorrente il 13 settembre 2013.

7. A seguito di numerosi scambi di e-mail tra la ricorrente e i funzionari delle cancellerie dei tribunali competenti per quanto riguarda un ritardo nel procedimento di esecuzione del decreto di pagamento, l'interessata fu informata che il suo fascicolo era stato perso.

8. I fatti successivi pertinenti sono stati riassunti in una nota della cancelleria del tribunale di Padova il 22 maggio 2019.

9. Nel 2016 il fascicolo perduto fu ricostituito. Il decreto di pagamento divenne perciò esecutivo il 20 ottobre 2016.

10. Il 15 novembre 2016 il ricorrente trasmise alla corte d'appello di Milano la relativa fattura elettronica.

11. Il 22 maggio 2017 il tribunale di Milano indicò alla ricorrente che i fondi per il pagamento delle fatture del 2013 non erano ancora disponibili.

12. A seguito dello stanziamento dei fondi necessari da parte del Ministero della Giustizia, il decreto fu eseguito il 15 settembre 2017.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI INTERNI E INTERNAZIONALI PERTINENTI

I. SUL GRATUITO PATROCINIO

Il quadro nazionale

1. Il diritto al gratuito patrocinio

13. L'articolo 24 della Costituzione italiana è così formulato:

«Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. (...)»

14. Nella sentenza n. 10 del 2022, la Corte costituzionale italiana ha stabilito quanto segue:

«L'articolo 24, comma 3, della Costituzione (...) mira a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo «l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo articolo 24 della Costituzione espressamente qualifica come diritto inviolabile» (...).

In questi termini, tali diritti, che rientrano tra i diritti civili, inviolabili e caratterizzanti lo Stato di diritto, richiamano il compito assegnato alla Repubblica dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione affinché siano predisposti i mezzi necessari per garantire ai non abbienti le giuste chances di successo nelle liti, rimediando a un problema di asimmetrie – derivante dagli ostacoli di ordine economico (...).

In questa prospettiva va precisato che la questione, sottolineata da questa Corte, della individuazione di un «punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018) rileva quando si tratti di giustificare modulazioni che si concretizzano, ad esempio, in filtri o controlli, come quelli previsti per i processi diversi da quello penale, nei quali il riconoscimento del beneficio [del gratuito patrocinio] in discorso presuppone che le ragioni di chi agisce o resiste in giudizio risultino non manifestamente infondate (sentenza n. 47 del 2020).

Ben diversi si presentano, invece, i termini della questione quando una determinata scelta legislativa giunge sino a impedire a chi versa in una condizione di non abbienza «l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale» (sentenza n. 157 del 2021).

In tal caso, infatti, sono nitidamente in gioco il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, della Costituzione) e l'inviolabile diritto al processo di cui ai primi due commi dell'art. 24 della Costituzione – poiché si tratta comunque «di spese costituzionalmente necessarie», anch'esse inerenti, in senso lato, «all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016)» (sentenza n. 152 del 2020).

In siffatte ipotesi l'argomento dell'equilibrio di bilancio recede di fronte alla possibilità, per il legislatore, di intervenire, se del caso, a ridurre quelle spese che non rivestono il medesimo carattere di priorità: è anche in tal senso che questa Corte ha affermato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» ».

Nell'ambito di procedimenti civili (salvo eccezioni previste dalla legge, in particolare le controversie dinanzi al giudice di pace il cui valore non eccede 1.100 euro (EUR), e le controversie in materia di diritto del lavoro il cui valore non eccede 129,11 EUR (articoli 82 e 417 del codice di procedura civile)) e penali, le parti e l'imputato devono essere rappresentati da un avvocato.

15. Il gratuito patrocinio, che mira all'esenzione dalle spese di giustizia, è disciplinato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia» – il «D.P.R. n. 115 del 2002»).

16. Il beneficio del gratuito patrocinio è assicurato ai cittadini non abbienti e, per quanto riguarda in particolare i richiedenti in materia civile, le loro ragioni non devono risultare manifestamente infondate (articolo 74 del D.P.R. n. 115 del 2002). L'articolo 76 del D.P.R. n. 115 del 2002 precisa che può essere ammesso al patrocinio chiunque, nell'anno precedente, abbia dichiarato un reddito uguale e non superiore alla soglia fissata dalla legge. Sull'istanza di ammissione al patrocinio, per quanto riguarda i procedimenti penali, decide il magistrato competente (articolo 96 del D.P.R. n. 115 del 2002) mentre, in materia civile, le istanze di ammissione devono essere sottoposte al consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 126 del D.P.R. n. 115 del 2002). Se nel corso del processo sopravvengono modifiche delle condizioni reddituali rilevanti ai fini dell'ammissione al patrocinio, o se risulta l'insussistenza dei presupposti per l'ammissione, ovvero se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il magistrato che procede revoca l'ammissione al patrocinio provvisoriamente disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 136 del D.P.R. n. 115 del 2002). In caso di decisione negativa di quest'ultimo, l'interessato può ripresentare la domanda al giudice competente.

2. Il decreto di pagamento relativo all'onorario e alle spese spettanti agli avvocati nell'ambito del gratuito patrocinio e la procedura di esecuzione

17. L'onorario e le spese spettanti al difensore di un beneficiario del gratuito patrocinio sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento (articolo 82 del D.P.R. n. 115 del 2002). Il decreto è comunicato al difensore e alle parti, compreso il pubblico ministero, che possono proporre opposizione (articolo 84 del D.P.R. n. 115 del 2002).

18. Il decreto di pagamento emesso dal magistrato costituisce titolo di pagamento della spesa in tutte le fattispecie previste dall'articolo 171 del D.P.R. n. 115 del 2002.

19. Il decreto è comunicato alle parti dalla cancelleria e, decorsi 30 giorni durante i quali le parti possono proporre opposizione e in tal modo dare luogo a una fase giurisdizionale, il cancelliere del tribunale competente ne attesta il carattere definitivo. La cancelleria del tribunale che ha emesso il decreto trasmette la pratica alla cancelleria competente per la gestione delle spese di giustizia, la quale autorizza dunque, per via elettronica, l'avvocato a presentare la fattura. Dai documenti forniti dalla ricorrente, e in particolare da una nota del tribunale di Como, risulta che i tribunali non accettano le fatture in assenza di autorizzazione da parte dell'amministrazione competente. La pratica è trasmessa all'ufficio del funzionario delegato per le spese giudiziarie che, utilizzando delle aperture di credito consentite a tale scopo, invia alla Banca d'Italia i titoli per il pagamento dei crediti.

20. Le disposizioni pertinenti nel caso di specie del D.P.R. n. 115 del 2002, in vigore all'epoca dei fatti, sono le seguenti:

Articolo 170 – Opposizione al decreto di pagamento

«1. Avverso il decreto di pagamento (...), il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011.»¹

Articolo 178 – Adempimenti preliminari da parte dell'ufficio che dispone il pagamento

«1. Prima di compilare il modello di pagamento, l'ufficio acquisisce la fattura rilasciata dal creditore, se questi è soggetto all'imposta sul valore aggiunto.

2. La fattura può essere emessa con imposta sul valore aggiunto (IVA) ad esigibilità differita ai sensi dell'articolo 6, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.»

Articolo 182 – Prospetto riepilogativo dei pagamenti

«1. Il concessionario e la filiale di Poste Italiane S.p.a. compilano un prospetto riepilogativo dei pagamenti su apposito modello, conforme agli allegati nn. 4 e 5 del presente testo unico.

2. Il modello, riferito a ciascun ufficio che ha disposto i pagamenti, contiene i seguenti dati:

- (a) i pagamenti eseguiti nel mese precedente [presentati] in ordine cronologico;
- (b) i mancati accreditamenti, specificando se già risultano come pagamenti nei prospetti precedenti;
- (c) i mancati pagamenti in contanti per decorso del termine di decadenza;
- (d) la sottoscrizione del funzionario addetto.

3. Il modello compilato dal concessionario contiene, inoltre, in corrispondenza di ogni singolo pagamento, l'importo dei compensi trattenuti, la descrizione dei capitoli ed articoli d'entrata ai quali erano destinate le somme utilizzate per effettuare i pagamenti e per l'attribuzione del compenso, il totale di ciascun capitolo e articolo.

4. Il prospetto riepilogativo è trasmesso, entro il dieci di ciascun mese, unitamente ai modelli di pagamento, all'ufficio del funzionario delegato incaricato del rimborso e della regolazione, ai fini del controllo di cui all'articolo 183.»

Articolo 183 – Regolazione e rimborso dei pagamenti

«1. Il funzionario delegato incaricato riscontra la corrispondenza tra il prospetto riepilogativo e i modelli di pagamento allegati, verifica la regolarità, anche sulla base della documentazione relativa ai singoli modelli di pagamento, provvede alle eventuali rettifiche in relazione alle somme indebitamente pagate e ai mancati accreditamenti, anche risultanti dai prospetti successivi.

2. Entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di ricezione, il funzionario delegato incaricato procede all'emissione di ordinativi a valere sulle apposite aperture di credito.»

¹ Prima del 5 ottobre 2011, il secondo comma dell'articolo 170 era così formulato: «Il processo è quello speciale previsto per gli onorari di avvocato e l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica».

21. L'articolo 2909 del codice civile («Cosa giudicata») è così formulato:

«L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa.»

22. Le disposizioni del codice di procedura civile pertinenti nel caso di specie sono così formulate:

Articolo 474 – Titolo esecutivo

«Sono titoli esecutivi: (...) le sentenze, i provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva»

Articolo 633 – Ingunzione di pagamento

«Su domanda di chi è creditore di una somma liquida di danaro o di una determinata quantità di cose fungibili, o di chi ha diritto alla consegna di una cosa mobile determinata, il giudice competente pronuncia ingunzione di pagamento o di consegna:

- 1) se del diritto fatto valere si dà prova scritta;
- 2) se il credito riguarda onorari per prestazioni giudiziali o stragiudiziali o rimborso di spese fatte da avvocati, procuratori, cancellieri, ufficiali giudiziari o da chiunque altro ha prestato la sua opera in occasione di un processo.»

**Articolo 702 *quater*
Appello**

«L'ordinanza emessa ai sensi del sesto comma dell'articolo 702 *ter* produce gli effetti di cui all'articolo 2909 del codice civile se non è appellata entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione.»

23. L'articolo 15 del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011 («Dell'opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia») è così formulato:

«1. Le controversie previste dall'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.»

24. Con la sentenza n. 106 del 2016, la Corte costituzionale ha stabilito quanto segue:

«L'articolo 15 [comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2011] non fa (...) menzione alcuna del termine perentorio (...) per la proposizione della opposizione di che trattasi. (...)

L'articolo 15 (...) dispone, appunto, che le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia «sono regolate dal rito sommario». (...)

Pertanto, il termine, di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento, di cui al citato articolo 702 *quater* del codice di procedura civile, deve ritenersi [applicabile] (...) all'opposizione avverso il decreto sulle spese di giustizia (...).»

25. La circolare del Ministero della Giustizia del 19 ottobre 2009 intitolata «Apposizione della formula esecutiva sul decreto di pagamento nei compensi del difensore emesso dal giudice ex articolo 82 del D.P.R. 115/02» è così formulata nei suoi passaggi pertinenti nel caso di specie:

«Le disposizioni del D.P.R. 115/02, pur disciplinando in maniera puntuale la liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore non attribuiscono mai al relativo decreto la natura di titolo esecutivo.

Il citato articolo 82 stabilisce, infatti, che «l'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento...» e l'articolo 171 del medesimo T.U. [ossia il decreto presidenziale], relativo agli «effetti del decreto di pagamento», definisce tale provvedimento come «titolo di pagamento della spesa in tutte le fattispecie previste dal presente testo unico».

La portata di tale definizione, coordinata con le altre norme contenute nel Testo Unico sulle spese di giustizia, ed in particolare con quelle dettate dall'articolo 168, che conferiscono efficacia di titolo provvisoriamente esecutivo soltanto ai decreti di pagamento delle spettanze degli ausiliari del magistrato (perito, consulente, interprete, traduttore e ogni altro esperto nominato dal magistrato) (...), va intesa nel senso che il decreto di liquidazione del compenso al difensore costituisce titolo per ottenere il pagamento secondo le modalità disciplinate dallo stesso Testo Unico, e non anche titolo esecutivo.

Né ad una diversa conclusione può indurre il dettato dell'art. 170 T.U. il quale (sulla base del richiamo contenuto nell'art. 84) nel disciplinare il procedimento di opposizione al decreto di pagamento contempla, al terzo comma, la possibilità di sospendere «l'esecuzione provvisoria del decreto con ordinanza non impugnabile». Disposizione quest'ultima che all'evidenza può riguardare soltanto i decreti provvisoriamente esecutivi, ossia quelli di pagamento delle spettanze degli ausiliari del magistrato (...), ma non anche i distinti decreti aventi natura di titolo di pagamento come quelli del compenso al difensore.

L'efficacia di titolo esecutivo ex art. 474 c.p.c. è, peraltro, conferita dall'art. 53 delle disposizioni di attuazione del c.p.c. ai decreti di liquidazione dei compensi degli ausiliari del magistrato (...) ed anche tale disposizione non fa alcun riferimento al decreto di liquidazione del compenso spettante al difensore.

La richiamata disposizione di cui all'art. 53 [delle disposizioni di attuazione] del c.p.c. rubricata «contenuto ed efficacia dei provvedimenti che liquidano compensi» prevede, infatti, in maniera espressa, che «i decreti con i quali il giudice liquida a favore (...) degli altri ausiliari i compensi loro dovuti debbono indicare la parte [al procedimento] che è temuta a corrisponderli. Tali decreti costituiscono titolo esecutivo contro la parte stessa».

Tanto posto ed in considerazione dell'assenza di espressioni normative che attribuiscono al decreto di liquidazione del compenso al difensore emesso ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. l'efficacia di titolo esecutivo, deve ritenersi che lo stesso costituisca soltanto titolo per ottenere il pagamento secondo le modalità disciplinate dal medesimo Testo Unico, con esclusione dell'efficacia di titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 c.p.c.»

26. L'articolo 1, comma 778, della legge n. 208 del 2015, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, prevede la possibilità di compensare i crediti degli avvocati con i loro debiti verso lo Stato:

«A decorrere dall'anno 2016, entro il limite di spesa massimo di 10 milioni di euro annui, i soggetti che vantano crediti per spese, diritti e onorari di avvocato, sorti ai sensi degli articoli 82 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, in qualsiasi data maturati e non ancora saldati, sono ammessi alla compensazione con quanto da essi dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché al pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti mediante cessione, anche parziale, dei predetti crediti entro il limite massimo pari all'ammontare dei crediti stessi, aumentato dell'IVA e del contributo previdenziale per gli avvocati (CPA). Tali cessioni sono esenti da ogni imposta di bollo e di registro. Ai fini della presente legge possono essere compensati o ceduti tutti i crediti per i quali non è stata proposta opposizione ai sensi dell'articolo 170 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni».

27. Il decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, convertito in legge n. 120 dell'11 settembre 2020, prevede quanto segue nella sua parte pertinente nel caso di specie:

Articolo 37 bis – Misure di semplificazione in materia di richieste di gratuito patrocinio

«1. Al fine di favorire una celere evasione delle richieste di liquidazione dei compensi spettanti al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato e al difensore d'ufficio ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, le istanze prodotte dal giorno successivo a quello di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono depositate presso la cancelleria del magistrato competente esclusivamente mediante modalità telematica individuata e regolata con provvedimento del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia.»

28. Infine, per quanto riguarda la qualificazione del diritto al pagamento degli onorari di avvocato e la natura del decreto di pagamento, la Corte di cassazione ha ritenuto, nella sentenza n. 17668 del 2019 (si veda anche Cass. n. 21394 del 2019), che quest'ultimo è di «natura giurisdizionale» e

«costituisce titolo esecutivo e in relazione al quale è previsto uno speciale procedimento di opposizione, disciplinato dall'art.15 D.to Lgs. 1.9.2011 n.150 e [che] il magistrato può, su istanza del beneficiario e delle parti processuali, compreso il pubblico ministero e quando ricorrono giusti motivi, sospendere l'esecuzione provvisoria del decreto con ordinanza non impugnabile.

(...)

il soggetto che promuove la richiesta di liquidazione del compenso a seguito di prestazioni rese a favore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato risulta titolare di un diritto soggettivo patrimoniale, come risulta confermato dalla disciplina processualeciviltistica dell'opposizione avverso il decreto di pagamento (Cass. Civ. sez.U, 3.9.2009 n.19161). Il decreto che accoglie la richiesta di liquidazione del compenso del difensore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato ha pertanto natura decisoria e giurisdizionale (...).

3. Elementi pratici e dati statistici

29. L'8 novembre 2017 il tribunale di Milano ha trasmesso all'ordine degli avvocati di Milano la nota seguente:

«Oggetto: stato dei pagamenti delle spese di giustizia nel 2017. Fatturazione elettronica.

Termine di compensazione dei crediti.

Le fatture relative a compensi che devono ancora essere emesse nel 2017 non possono essere pagate a partire dal conto di regolazione, in quanto [i fondi corrispondenti] sono stati stanziati in misura insufficiente per coprire le fatture ad oggi ricevute. Per una parte di queste fatture, dovranno essere chiesti dei fondi supplementari su un conto specifico.

Molte fatture emesse nel 2016, che avrebbero dovuto essere pagate con tali fondi ricorrendo al conto specifico, sono rimaste insolute a causa dell'insufficienza dello stesso.

In queste circostanze, gli avvocati sono pregati di considerare il rinvio dell'emissione delle fatture nel 2018.

Infine, è opportuno rammentare che, dal 1° marzo al 30 aprile 2018 [...] si aprirà il prossimo termine per richiedere la compensazione dei debiti fiscali con i crediti derivanti dagli onorari relativi al gratuito patrocinio».

30. Il Governo ha fornito delle statistiche riguardanti i ritardi medi di pagamento delle fatture relative al gratuito patrocinio nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018 (allegato III).

31. Con la delibera n. 1825 del 14 novembre 2013, il consiglio dell'ordine degli avvocati di Trani ha denunciato i seguenti elementi:

- gravi malfunzionamenti nel procedimento di fissazione degli importi dei compensi degli avvocati nei procedimenti civili e penali per i quali sono state accolte delle domande di gratuito patrocinio;
- dei ritardi importanti, e ormai intollerabili, nel pagamento degli onorari degli avvocati nei procedimenti civili e penali;
- il fatto che trascorrono anni tra il momento in cui l'avvocato è incaricato di trattare una causa e il momento in cui viene pagato dallo Stato;
- il fatto che il termine per il deposito del decreto di pagamento, e poi dei titoli di pagamento, è superiore a 24 mesi;
- il fatto che, in alcuni casi segnalati, a causa dell'inefficacia e/o della disorganizzazione degli uffici, i titoli di pagamento non sono trasmessi all'agente responsabile del pagamento.

32. Con una delibera in data 15 giugno 2017, il consiglio dell'ordine degli avvocati di Milano ha deplorato dei ritardi importanti nella procedura relativa al pagamento dei compensi degli avvocati a titolo di gratuito patrocinio, e ha ritenuto inaccettabile soprattutto il fatto che degli avvocati debbano attendere, in alcuni casi, fino a un anno a decorrere dalla data della fattura prima di essere pagati, e che i fondi stanziati a tale riguardo siano ogni anno inferiori a quelli degli anni precedenti.

33. Con una delibera in data 16 maggio 2018, il consiglio dell'ordine degli avvocati di Monza si è lamentato per il persistere di una situazione insostenibile relativa a dei ritardi nel pagamento delle fatture di avvocati, con versamenti che, in alcuni casi, avvenivano con un ritardo di un anno, e ha sottolineato la necessità di risolvere definitivamente il problema mediante lo stanziamento stabile nel bilancio dello Stato di fondi adeguati per garantire il pagamento degli onorari agli avvocati.

34. Con una delibera in data 11 luglio 2018, il consiglio dell'ordine degli avvocati di Firenze ha denunciato l'esistenza di ritardi molto importanti nel versamento degli onorari dovuti a titolo di gratuito patrocinio, l'insufficienza di altri mezzi come la compensazione dei crediti con i debiti degli avvocati verso lo Stato, nonché l'esistenza di situazioni simili che si riferiscono ad altri ordini degli avvocati.

35. La Camera penale di Modena ha organizzato varie giornate di sciopero nel 2017 e nel 2018 per protestare contro ritardi, che riteneva inammissibili, nei procedimenti amministrativi per la liquidazione dei decreti di pagamento.

36. Con nota in data 21 febbraio 2019, il Presidente del tribunale di Cagliari ha indicato che i fondi che il Ministero della Giustizia avrebbe stanziato per l'anno 2019 sarebbero stati utilizzati per pagare le fatture emesse nel 2017.

37. La Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense ha concluso un accordo con la Banca Popolare di Sondrio per la concessione di prestiti sotto forma di anticipi sul pagamento dei compensi spettanti per il gratuito patrocinio. In virtù di tale accordo gli affiliati alla Cassa possono chiedere un anticipo fino a un massimo dell'80% dell'importo fatturato, e per un ammontare non superiore a 15.000 EUR. Il tasso di rimborso è pari al tasso Euribor a tre mesi maggiorato di un margine del 3,00%.

II. SULLE MISURE GENERALI

38. La Risoluzione Res(2004)3 sulle sentenze che rivelano un problema strutturale sotteso, adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004, e la Dichiarazione di Brighton, adottata in occasione della Conferenza di alto livello riunita a Brighton (Regno Unito) il 19 e il 20 aprile 2012, sono citate nella sentenza *Burmych e altri c. Ucraina* (radiazione) ([GC], nn. 46852/13 e altri, §§ 112 e 122, 12 ottobre 2017).

39. Le Linee guida del Comitato dei Ministri per prevenire e porre rimedio alle violazioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottate in occasione della sua 1444^a riunione il 28 settembre 2022 (le «Linee guida del 2022»), enunciano quanto segue nel passaggio pertinente nel caso di specie:

«1.1. Gli Stati membri dovrebbero garantire un ambiente giuridico e politico favorevole all'esercizio e al godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali ai

sensi della Convenzione, e propizio al rispetto dello stato di diritto e dei principi di democrazia insiti nella Convenzione. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare la loro capacità di trattare rapidamente i problemi sistemici o gli altri problemi strutturali in materia di diritti umani individuati dalla Corte o evidenziati da procedimenti interni. Questo comprende un'ampia gamma di azioni che sono evidenziate nelle linee guida seguenti.»

IN DIRITTO

I. UNIONE DEI RICORSI

40. Tenuto conto della similitudine dell'oggetto dei ricorsi, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

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

41. I ricorrenti lamentano un ritardo nel pagamento di crediti riconosciuti in loro favore mediante decreti di pagamento relativamente a compensi dovuti a titolo di gratuito patrocinio. Essi invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1, così formulato:

«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

A. Sulla ricevibilità

1. Sull'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione

42. I ricorrenti affermano che i decreti di pagamento riconoscono l'esistenza di crediti esigibili che rientrano nella nozione di «beni» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. A loro parere, tali decreti costituiscono, in ogni caso, dei provvedimenti giudiziari provvisoriamente esecutivi.

43. Il Governo, invece, non ha sollevato alcuna eccezione per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

44. L'Unione delle Camere Penali Italiane (l'«UCPI»), associazione di avvocati di diritto penale che interviene in qualità di terza parte, formula, a questo proposito, delle osservazioni dello stesso ordine della tesi proposta dai ricorrenti.

45. La Corte considera che le parti ritengono dunque, almeno implicitamente, che la suddetta disposizione sia applicabile ai fatti che hanno dato luogo ai presenti ricorsi.

46. La Corte rammenta, tuttavia, che la questione dell'applicabilità della Convenzione rientra nella sua competenza *ratione materiae*, e ritiene che, nel caso di specie, sia opportuno esaminarla d'ufficio (*Associazioni di comproprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu c. Romania*, n. 46201/16, §§ 31 e 32, 28 novembre 2023).

a) Principi generali

47. La Corte rammenta che la nozione di «beni» può comprendere sia dei «beni attuali» che dei valori patrimoniali, tra cui, in alcune situazioni ben definite, dei crediti. Affinché un credito possa essere considerato come un «valore patrimoniale» che rientra nelle previsioni dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, occorre che il titolare del credito dimostri che lo stesso ha una base sufficiente nel diritto interno, ad esempio che è confermato da una giurisprudenza ben consolidata dei tribunali o è fondato su una disposizione legislativa o su un atto giuridico riguardante l'interesse patrimoniale in questione, ossia che fa sorgere in capo al ricorrente un «credito» sufficientemente accertato per essere esigibile (*Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 142, 20 marzo 2018 e *Ceni c. Italia*, n. 25376/06, § 39, 4 febbraio 2014). Dal momento in cui ciò è assodato, può entrare in gioco la nozione di «aspettativa legittima» (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX, e *Associazioni di comproprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu*, sopra citata, § 33).

48. Nella causa *Viașu c. Romania* (n. 75951/01, §§ 59 e 60, 9 dicembre 2008), la Corte ha ritenuto che un provvedimento amministrativo dell'autorità competente che riconosceva a un soggetto un diritto a un risarcimento fosse sufficiente per dare luogo a un «interesse patrimoniale» protetto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano anche *Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 180 e 181, 12 ottobre 2010). Inoltre, essa ha già dichiarato che un provvedimento amministrativo che riconosce un ricorrente come titolare di un diritto di proprietà su un bene immobile costituiva un credito, nei confronti dello Stato, che poteva essere ritenuto sufficientemente accertato per essere qualificato come «valore patrimoniale», e tale da richiedere la protezione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Găină c. Romania*, n. 16707/03, § 41, 24 febbraio 2009). Lo stesso vale per i provvedimenti che, pur riconoscendo il diritto a un risarcimento, non ne fissano l'importo (*Demetrescu c. Romania*, n. 5046/02, § 21, 10 novembre 2009), o quelle rispetto alle quali il diritto interno non ha ancora previsto le modalità pratiche per il versamento dei risarcimenti ivi riconosciuti (*Associazioni di comproprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu*, sopra citata, § 36).

49. Infine, in materia di rimborso di un'imposta sul reddito, nella causa *Buffalo S.r.l. in liquidazione c. Italia* (n. 38746/97, § 28, 3 luglio 2003), la Corte ha stabilito che la ricorrente era titolare di un interesse patrimoniale riconosciuto nella legislazione italiana, seppure modificabile in certe

condizioni, a partire dal ricevimento da parte dell'amministrazione fiscale della dichiarazione dei redditi e fino al momento del rimborso dell'imposta. Questo approccio era giustificato dal fatto che l'amministrazione è tenuta a procedere d'ufficio al rimborso di un credito di imposta sul reddito dopo aver ricevuto la dichiarazione dei redditi che equivale a una domanda di rimborso, e ciò anche se è soltanto nel momento in cui l'amministrazione informa la persona interessata che il rimborso è imminente che quest'ultima conosce l'importo preciso che riscuoterà. Certo, è possibile che, a causa di un errore di calcolo da parte del contribuente, vi sia un divario tra la somma alla quale quest'ultimo riteneva di avere diritto, secondo i suoi calcoli, e quella che gli viene riconosciuta. Questo elemento non era tuttavia tale da portare la Corte a concludere che, per tutto il periodo di attesa del rimborso, la situazione denunciata dalla ricorrente in questa causa non rientrava nell'articolo 1 del Protocollo n. 1, sebbene le circostanze del caso, considerate nel loro insieme, avessero reso l'interessata titolare di un interesse sostanziale protetto da questa disposizione.

b) Applicazione di questi principi nel caso di specie

50. La Corte osserva che, secondo le norme di diritto interno riassunte dal Governo, i decreti di pagamento che fissano i compensi dovuti dallo Stato agli avvocati che difendono le persone ammesse al gratuito patrocinio sono dichiarazioni ufficiali che costituiscono dei titoli di pagamento che riconoscono l'esistenza di obblighi nei confronti di tali avvocati (paragrafo 18 *supra*). Inoltre, per mezzo del decreto di pagamento, il giudice attesta l'esistenza di un diritto di credito e, allo stesso tempo, ne stabilisce la liquidazione. Pertanto, si tratta di un titolo che garantisce il pagamento del credito. La Corte osserva, peraltro, che il Governo afferma che il decreto di pagamento costituisce un credito sufficientemente accertato ed esigibile per fondare una domanda di ingiunzione di pagamento (paragrafo 55 *infra*).

51. La Corte osserva inoltre che, dalla giurisprudenza della Corte di cassazione indicata dai ricorrenti e dalla terza interveniente, e in particolare dalle sentenze n. 19161 del 2009 delle sezioni unite e, più recentemente, n. 17668 del 2019, che «il soggetto che promuove la richiesta di liquidazione del compenso a seguito di prestazioni rese a favore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato risulta titolare di un diritto soggettivo patrimoniale». Questo diritto è riconosciuto dal decreto di pagamento, che ha natura giurisdizionale (paragrafo 28 *supra*).

52. La Corte osserva che, nel caso di specie, i clienti dei ricorrenti sono stati ammessi al beneficio del gratuito patrocinio mediante provvedimenti definitivi pronunciati, a seconda dei casi, dal giudice competente, nell'ambito di procedimenti penali, o dal consiglio dell'ordine degli avvocati, per quanto riguarda alcuni procedimenti civili (paragrafi 4, 5 e 16). Con decreti di pagamento emessi in diverse date (si veda la tabella di cui all'allegato II), i giudici hanno deliberato sul diritto dei ricorrenti ai compensi corrispondenti

e, allo stesso tempo, fissato l'importo di questi ultimi. Questi provvedimenti, contro i quali è possibile proporre opposizione dinanzi ai tribunali civili entro un termine fissato dalla legge, non sono stati contestati né dai ricorrenti, né dalle autorità (si vedano, nello stesso senso, *Demetrescu*, sopra citata, § 21, *Turcanu c. Romania*, n. 4520/08, § 14, 30 marzo 2010, e *Karl Gottfried Schwarz e Helmut Martin Schwarz c. Romania*, n. 39740/03, § 54, 12 gennaio 2010).

53. Pertanto, alla luce della giurisprudenza della Corte e del diritto interno pertinente, si deve concludere che i ricorrenti avevano acquisito un diritto che rappresentava un «interesse patrimoniale» sufficientemente accertato nel diritto interno per rientrare nella nozione di «beni» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

54. Alla luce di queste conclusioni, non è necessario esaminare la questione relativa a un'eventuale natura provvisoriamente esecutiva dei decreti di pagamento (paragrafo 42 *supra*).

2. Sull'eccezione di mancato esaurimento dei ricorsi interni

55. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento dei ricorsi interni, rimproverando ai ricorrenti di non aver intentato un procedimento giudiziario per ottenere un decreto ingiuntivo o, una volta che i decreti di pagamento erano divenuti definitivi ed esecutivi, un procedimento esecutivo, il che, a suo parere, avrebbe permesso loro di percepire rapidamente le somme dovute.

56. I ricorrenti contestano la tesi del Governo. Facendo riferimento a due sentenze della Corte di cassazione (paragrafo 28 *supra*), affermano che il decreto di pagamento costituiva già un provvedimento provvisoriamente esecutivo e che, in ogni caso, essi non comprendono perché avrebbero dovuto avviare un nuovo procedimento per rendere esecutivo un provvedimento emesso dalle autorità nazionali.

57. La Corte osserva che il Governo non contesta né l'esistenza dei crediti, né il loro importo. Inoltre, i decreti di pagamento emessi dai tribunali nazionali, non essendo stati oggetto di opposizione, sono divenuti definitivi. Ciò che è in gioco, dunque, è soltanto un ritardo nel pagamento di tali crediti, ritardo che sarebbe imputabile alle autorità amministrative e all'assenza di risorse economiche.

58. La Corte osserva che i ricorrenti hanno fatto ricorso alla procedura specificamente prevista dal diritto interno in materia di gratuito patrocinio, e non sono rimasti passivi nell'ambito del procedimento in questione, il che, del resto, non è stato contestato dal Governo. In particolare, essi si sono manifestati varie volte, tramite posta elettronica, presso le amministrazioni competenti (paragrafi 5 e 7-8 *supra*).

59. Infine, la Corte rileva che la procedura relativa all'ingiunzione di pagamento permette di ottenere il riconoscimento di un credito da parte di un tribunale e la possibilità di ricorrere, su questa base, a un procedimento esecutivo. Perciò, la Corte non vede per quale motivo i ricorrenti avrebbero

dovuto intentare entrambi i procedimenti in questione quando, da un lato, essi disponevano già di un provvedimento giudiziario (paragrafo 28 *supra*) attestante l'esistenza del credito e, dall'altro, secondo una giurisprudenza ben consolidata, non si può pretendere da una persona alla quale è stato riconosciuto un credito nei confronti dello Stato all'esito di un procedimento giudiziario che la stessa avvii successivamente una procedura di esecuzione forzata per ottenere quanto a lei dovuto (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004 e *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, § 28, 17 maggio 2011).

60. Pertanto, l'eccezione di irricevibilità del Governo deve essere respinta.

3. Conclusione

61. Constatando che la doglianza non è manifestamente infondata né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Tesi delle parti e osservazioni della terza interveniente

62. Il ricorrente afferma che, in Italia, le persone che hanno diritto al gratuito patrocinio possono scegliere il loro avvocato solo tra quelli che sono inseriti in un elenco speciale predisposto dal consiglio dell'ordine degli avvocati. Egli sostiene che la prospettiva di non poter ottenere entro un termine ragionevole i compensi loro dovuti dissuade molti avvocati dall'offrire i loro servizi ai cittadini che non hanno risorse sufficienti, il che, a suo parere, ha delle ripercussioni sul diritto di accesso alla giustizia di tali cittadini, nonché sul rispetto dei diritti della difesa di questi ultimi. Il ricorrente rammenta, a questo proposito, che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, la Convenzione è destinata a proteggere dei diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi. Peraltro, i ricorrenti ritengono, alla luce dell'importanza e del ruolo del gratuito patrocinio, che i pagamenti dovrebbero essere effettuati entro sei mesi a decorrere dall'emissione del decreto di pagamento.

63. Per quanto riguarda la data a partire dalla quale deve essere calcolato in ritardo in contestazione, i ricorrenti sostengono che si deve tenere conto del momento in cui è stato depositato in cancelleria il decreto di pagamento, in quanto ritengono che l'aspettativa legittima dell'avvocato sorga in questo preciso istante, e non, sottolineano, a seguito delle diverse azioni che la cancelleria e gli uffici amministrativi compiono prima di ricevere la fattura dell'avvocato.

64. A questo riguardo, i ricorrenti spiegano che, dopo l'emissione del decreto di pagamento da parte del tribunale, l'avvocato interessato deve inizialmente attendere che la cancelleria ne informi ufficialmente tutte le parti, poi che il termine di trenta giorni previsto, a decorrere dall'ultima

comunicazione alle parti, ai fini della formazione di un'eventuale opposizione sia scaduto, e, infine, che la cancelleria trasmetta il decreto ai servizi amministrativi. Essi ritengono dunque che, dato che l'avvocato può inviare la fattura corrispondente soltanto dopo che sono state compiute queste pratiche, non si possa imputargli il ritardo che deriverebbe da queste ultime.

65. A sostegno della sua argomentazione, il ricorrente fa riferimento a cinque esempi tra le cause che lo riguardano, per i quali afferma che i ritardi tra il deposito del decreto in cancelleria e la comunicazione alle parti andavano da sei a undici mesi, e considera che si tratta in questo caso di ritardi irragionevoli. Il ricorrente aggiunge che a tali ritardi, per di più, deve essere aggiunto il periodo trascorso tra il momento in cui il decreto diventa definitivo e quello in cui le autorità amministrative chiedono all'avvocato l'emissione di una fattura. Il ricorrente argomenta infine che, anche a voler supporre che si prenda in considerazione la data dell'invio della fattura come punto di partenza, i ritardi tra tale data e il versamento dei compensi sono superiori a dodici mesi nella maggior parte delle cause citate. La ricorrente sottolinea, da parte sua, che il decreto di pagamento è divenuto definitivo un anno e tre mesi dopo che era stato depositato in cancelleria, ed è stato eseguito quattro anni e due mesi dopo tale deposito.

66. Il Governo afferma che il punto di partenza da considerare per il calcolo del ritardo nel versamento delle somme in contestazione deve essere la data dell'invio della fattura da parte dei ricorrenti alle autorità competenti. Il Governo spiega, su questo punto, che prima di tale data le autorità non potevano pagare gli interessati, e che si tratta di un'azione procedurale ai fini di un recupero più efficace di un credito accertato mediante provvedimento giudiziario, che permetterebbe, inoltre, di procedere ai necessari controlli in materia di evasione e di frode fiscale. Il Governo è del parere che tale esigenza non sia dunque irragionevole, argomentando anche che l'onere che incombe ai ricorrenti a tale proposito ha una portata ridotta. Inoltre, il Governo ritiene che la Corte dovrebbe considerare che dei ritardi inferiori a un anno e sei mesi sono ragionevoli. Di conseguenza, nel caso di specie, i ritardi così calcolati che vanno da tre mesi a un anno e due mesi non comporterebbero una violazione della Convenzione. In ogni caso, «il potenziale ritardo nel pagamento delle fatture presentate dagli avvocati nell'ambito del gratuito patrocinio [sarebbe] il prezzo da pagare per mettere in atto una procedura amministrativa speciale».

67. Nelle sue osservazioni in risposta ai commenti della terza interveniente, il Governo argomenta per la prima volta, per quanto riguarda la durata della fase amministrativa che ha preceduto l'invio della fattura, che i ricorrenti non hanno dimostrato che il ritardo dedotto fosse imputabile alle autorità amministrative. Pertanto, esso ritiene che, in tal caso, non sia possibile valutare se la presentazione asseritamente tardiva della fattura dell'avvocato alle autorità competenti derivasse da un ritardo nell'esecuzione degli atti cui erano tenute le stesse autorità nella suddetta fase amministrativa.

Il Governo considera dunque che, in assenza di prove contrarie, si deve presumere che il ritardo in questione fosse imputabile all'inerzia degli avvocati.

68. L'organizzazione interveniente UCPI ritiene che il corretto funzionamento del sistema del gratuito patrocinio sia ostacolato dal ritardo cronico nella liquidazione dei decreti, ritardo che, a suo parere, comporta le seguenti due conseguenze principali: da un lato, impedisce agli avvocati di percepire dei compensi dovuti per la loro attività professionale e, dall'altro, scoraggia l'iscrizione e la permanenza nelle liste speciali degli avvocati per il gratuito patrocinio, pregiudicando così il diritto alla difesa delle persone non abbienti.

2. Valutazione della Corte

69. La Corte rammenta che la mancata esecuzione di un provvedimento che riconosce un diritto di proprietà costituisce un'ingerenza ai sensi della prima frase del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Viaşu*, sopra citata, § 60, e *Ramadhi e altri c. Albania*, n. 38222/02, § 77, 13 novembre 2007). Allo scopo di determinare se sia stato garantito un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti, la Corte è chiamata a esaminare se il ritardo nel pagamento delle spese di gratuito patrocinio dovute ai ricorrenti abbia imposto loro un onere sproporzionato ed eccessivo.

a) Sul periodo da prendere in considerazione

70. Per quanto riguarda l'argomentazione del Governo secondo la quale si deve tenere conto soltanto del periodo successivo all'invio della fattura da parte dei ricorrenti, la Corte rammenta che, in materia di esecuzione di provvedimenti interni, non sembra irragionevole, in linea di principio, che l'amministrazione chieda alle persone interessate dei documenti supplementari per conformarsi a un provvedimento giudiziario che le impone di adottare alcune misure positive. Una tale esigenza trova giustificazione quando i servizi amministrativi non sono in possesso dei documenti necessari per eseguire il provvedimento giudiziario in questione, e persegue dunque lo scopo di accelerarne l'esecuzione (*Kalogramis e Kalograni c. Grecia*, n. 17229/08, § 22, 12 maggio 2010). Allo stesso tempo, l'obbligo per i creditori di collaborare non deve tuttavia eccedere quanto strettamente necessario e, in ogni caso, non dispensa l'amministrazione dall'obbligo ad essa imposto dalla Convenzione di agire di propria iniziativa ed entro i termini previsti, basandosi sulle informazioni di cui dispone, per onorare la sentenza emessa contro lo Stato. La Corte considera dunque che spetta in primo luogo alle autorità dello Stato garantire l'esecuzione di un provvedimento giudiziario emesso contro quest'ultimo, e ciò fin dalla data in cui tale provvedimento

diventa vincolante ed esecutivo (*Bourdov c. Russia* (n. 2), n. 33509/04, § 69, CEDU 2009).

71. Nella fattispecie, la Corte ritiene che l'esigenza inerente all'invio di una fattura non costituisca un atto procedurale irragionevole, il che del resto non è contestato dai ricorrenti, i quali hanno trasmesso, per ciascun decreto di pagamento, le fatture richieste.

72. Allo stesso tempo, essa osserva che l'ingerenza in contestazione consiste nella carenza delle autorità competenti per quanto riguarda l'effettività del diritto che esse hanno riconosciuto ai ricorrenti mediante i suddetti decreti comunicando anzitutto gli stessi alle parti, autorizzando poi gli interessati a sottoporre una fattura, e, infine, pagando a questi ultimi le somme dovute (si confronti con *Demetrescu*, sopra citata, § 26-29, *Turcanu*, sopra citata, § 19, *Viașu*, sopra citata, §§ 60 e 66, e *Ramadhi e altri*, sopra citata, §§ 76 e 77; si veda, *a contrario*, la causa *Radobuljac c. Croazia* (n. 2), n. 38785/18, § 52, 17 giugno 2025, nella quale il ricorrente, un avvocato, ha adito la Corte a causa del rifiuto delle autorità nazionali di estinguere il suo debito fiscale mediante compensazione con i crediti di cui egli era titolare nei confronti dello Stato). Essa osserva, inoltre, che l'invio della fattura è necessariamente preceduto da una fase amministrativa (ed eventualmente giurisdizionale), che dipende esclusivamente dall'amministrazione, cosa che il Governo non contesta.

73. La Corte ritiene dunque che si debba prendere in considerazione come punto di partenza del ritardo la data del deposito del decreto di pagamento, che costituisce il momento in cui le autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'esistenza di crediti in favore dei ricorrenti (si confronti con *Viașu*, sopra citata, § 65).

b) Sul carattere ragionevole del ritardo nel pagamento delle somme fissate mediante i decreti di pagamento

74. Il carattere ragionevole del ritardo deve essere valutato tenendo conto, in particolare, della complessità del procedimento di esecuzione, del comportamento del ricorrente e delle autorità competenti, e della posta in gioco per il ricorrente, in particolare per quanto riguarda l'importo e la natura della somma accordata dal giudice (*Bourdov*, sopra citata, §§ 66 e 87, *Gerasimov e altri c. Russia*, nn. 29920/05 e altri 10, §§ 168 e 182-183, 1° luglio 2014).

75. La Corte ha già dichiarato che, in linea di principio, un ritardo di meno di un anno nel pagamento di una somma riconosciuta mediante un provvedimento interno è considerato compatibile con la Convenzione, mentre un ritardo più lungo è *prima facie* irragionevole (*Gerasimov e altri*, sopra citata, § 169). Tuttavia, questa presunzione può essere ribaltata in presenza di circostanze particolari e se si tiene debitamente conto dei criteri sopra menzionati (*ibidem*).

76. L'esecuzione di alcuni provvedimenti, secondo la Corte, deve essere realizzata entro un termine più stretto in particolare a causa del carattere poco complesso del procedimento o dell'importanza della posta in gioco. La Corte ritiene dunque che un ritardo superiore a sei mesi, in linea di principio, dovrebbe essere considerato irragionevole, ad esempio nei casi seguenti: quando è richiesto un atto semplice da parte dell'amministrazione, come rispondere a una domanda della ricorrente relativamente ad alcuni dati del registro fondiario (*ibidem*, § 170); quando la posta in gioco esige una particolare diligenza, come avviene, soprattutto, quando è in causa un obbligo di garantire i servizi pubblici di base nonché una ristrutturazione, o la fornitura di riscaldamento in tempo per la stagione fredda, o un'automobile per la riabilitazione di una persona affetta da disabilità permanente (*ibidem*); quando si tratta del versamento di somme volte a porre rimedio alle conseguenze della durata eccessiva dei procedimenti (*Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, § 89, CEDU 2006-V).

77. Nella fattispecie, la Corte osserva, anzitutto, che i ritardi nell'esecuzione dei decreti di pagamento vanno da un anno e un mese a quattro anni e due mesi, il che sembra *prima facie* irragionevole (paragrafi 75-76 *supra*).

78. Inoltre, per quanto riguarda il criterio relativo alla complessità del procedimento, la Corte constata che le procedure a carico delle autorità non erano particolarmente complesse, in quanto si trattava di comunicare il decreto di pagamento alle parti, di autorizzare gli avvocati a inviare una fattura, e di pagare le somme in contestazione (paragrafo 19 *supra*).

79. Per quanto riguarda il comportamento dei ricorrenti, la Corte osserva anzitutto che il Governo considera che i ricorrenti non hanno dimostrato che i ritardi relativi alla fase amministrativa siano imputabili alle autorità.

80. A questo proposito, la Corte ritiene che, di fronte a dei ritardi *prima facie* irragionevoli, spetti al Governo sollevare in tempo utile l'argomentazione secondo la quale dei ritardi oggetto di contestazione erano imputabili ai ricorrenti, e suffragare la propria affermazione.

Su questo punto, la Corte osserva anzitutto che l'argomentazione in questione non era presente nelle prime osservazioni sottoposte dallo Stato convenuto, ed è stata invocata soltanto in occasione delle osservazioni formulate in risposta alle osservazioni della terza interveniente (paragrafo 67 *supra*); peraltro, il Governo non ha presentato osservazioni in risposta a quelle dei ricorrenti.

81. Inoltre, la Corte constata che il Governo non ha in alcun modo suffragato la propria argomentazione. Ora, dal fascicolo non risulta alcun elemento che permetta di dedurre che dei ritardi sostanziali sarebbero imputabili ai ricorrenti, soprattutto a causa di lentezze nell'invio delle fatture. La Corte rileva perciò, a titolo di esempio, che a seguito della comunicazione dei ricorsi al Governo, gli uffici competenti per gli onorari del tribunale di Roma hanno predisposto delle relazioni dettagliate riguardanti i procedimenti

di esecuzione dei decreti di pagamento, senza tuttavia che sia stato indicato alcun elemento specifico riguardante la responsabilità del ricorrente. Per quanto riguarda, più in particolare, il ricorso presentato dalla ricorrente, risulta invece chiaramente dalla nota prodotta dal Governo che i ritardi sono imputabili alle autorità (paragrafi 8 e seguenti *supra*). Inoltre, la Corte rileva che le fasi amministrative in questione sono gestite dai funzionari dei tribunali (paragrafo 19 *supra*), e che, di conseguenza, le autorità nazionali disponevano di tutte le informazioni riguardanti i ritardi in contestazione.

82. In ogni caso, la Corte osserva che i ricorrenti hanno inviato varie mail alla cancelleria dei tribunali competenti allo scopo di far andare avanti il procedimento amministrativo (paragrafi 5, 7 e 11 *supra*). Inoltre, dai documenti forniti dalle parti risulta che i ritardi in contestazione sono derivati da molti elementi: dei problemi legati, da un lato, alla gestione dei fascicoli da parte della cancelleria dei tribunali, per quanto riguarda il ritardo nella comunicazione dei decreti alle parti o nell'autorizzazione ad inviare la fattura (paragrafi 7 e 65 *supra*) e, dall'altro, all'assenza di risorse economiche sufficienti, per quanto riguarda il ritardo nel pagamento a seguito dell'invio delle fatture (si veda, per esempio, il paragrafo 11 *supra*). Infine, la Corte prende atto anche, a titolo di esempio, che con una comunicazione ufficiale dell'8 novembre 2017 trasmessa al consiglio dell'ordine degli avvocati, il Tribunale di Milano ha invitato gli avvocati a posticipare l'invio delle fatture per quanto riguarda l'anno 2018, in quanto i fondi a disposizione non erano sufficienti per coprire tutte le fatture relative agli anni 2016 e 2017 (paragrafo 29 *supra*).

83. Perciò, in assenza di elementi che dimostrino una qualsiasi responsabilità dei ricorrenti, la Corte ritiene che si debba prendere in considerazione l'intero periodo che precede l'invio della fattura, ad eccezione dei trenta giorni previsti dalla legge per l'opposizione a un decreto di pagamento (paragrafo 24 *supra*).

84. Infine, per quanto riguarda la posta in gioco della controversia, la Corte ritiene che una diligenza particolare sia necessaria nel pagamento dei compensi dovuti agli avvocati a titolo di gratuito patrocinio, a causa non soltanto della missione fondamentale dell'avvocato in una società democratica, ma anche del ruolo essenziale del gratuito patrocinio nell'accesso alla giustizia e per l'effettività dei diritti sanciti dalla Convenzione. La Corte sottolinea, infatti, l'importanza del ruolo svolto dal gratuito patrocinio nell'ambito della protezione concreta ed effettiva dei diritti dei cittadini, in particolare i più vulnerabili, all'accesso ai tribunali e, più in generale, a un processo equo, nonché degli altri diritti previsti dalla Convenzione. Essa rammenta a tale proposito l'obbligo che incombe agli Stati di garantire il diritto al gratuito patrocinio in maniera concreta ed effettiva in materia penale (articolo 6 § 3 c) della Convenzione) e, in materia civile, quando l'assistenza è indispensabile per un accesso effettivo al tribunale, soprattutto nel caso in cui la legge prescrive la rappresentanza da parte di un

avvocato (*Airey c. Irlanda*, 9 ottobre 1979, § 26, serie A n. 32, *Aerts c. Belgio*, 30 luglio 1998, § 60, Recueil des arrêts et décisions 1998-V, *C.M.V.M.C. O LIMO c. Spagna* (dec.), n. 33732/05, § 23, 24 novembre 2009 e *Timofeyev e Postupkin c. Russia*, nn. 45431/14 e 22769/15, §§ 98-107, 19 gennaio 2021).

85. Di conseguenza, anche se la Corte riconosce che un certo ritardo nell'esecuzione dei decreti di pagamento è comprensibile, quest'ultimo non dovrebbe superare, salvo circostanze eccezionali, un anno in totale – ad esclusione del tempo concesso per proporre opposizione e, in linea di principio, sei mesi tra il deposito dei decreti e la possibilità per gli avvocati di inviare la fattura, e sei mesi tra il momento dell'invio della fattura e il pagamento.

86. Nella fattispecie, la Corte prende atto che i ritardi tra il deposito dei decreti di pagamento in cancelleria e il versamento delle somme dovute vanno, previa deduzione del termine per proporre opposizione, da poco più di un anno a quattro anni e un mese (si veda la tabella di cui all'allegato II). Essa osserva peraltro che il Governo non fornisce alcuna spiegazione convincente per quanto riguarda i ritardi in questione.

87. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene che la carenza delle autorità nel trattare i fascicoli dei ricorrenti e nell'eseguire entro un termine ragionevole i decreti di pagamento abbia fatto subire agli interessati un onere eccessivo (si confronti con *Viașu*, sopra citata, §§ 69 e 70, e *Ramadhi e altri*, sopra citata, §§ 81 e 83).

88. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

III. SULLE ALTRE VIOLAZIONI DEDOTTE DELLA CONVENZIONE

89. Infine, i ricorrenti lamentano una violazione degli articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione a causa del ritardo nel versamento delle somme indicate nei decreti di pagamento e dell'impossibilità di ottenere l'esecuzione forzata di tali decreti.

90. La Corte considera che ha esaminato, in riferimento all'articolo 1 del Protocollo n. 1, la questione giuridica principale sollevata dai presenti ricorsi (paragrafi 69-88 *supra*). Pertanto, essa ritiene non doversi deliberare separatamente sulla ricevibilità e sul merito delle altre doglianze (*Centro di risorse giuridiche in nome di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

91. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto

di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

92. Il ricorrente chiede la somma di 71.500 euro (EUR) per danno morale. Quanto alla ricorrente, essa chiede la somma di 3.900 EUR, od ogni altra somma che la Corte consideri ragionevole, in riparazione del pregiudizio morale che afferma di avere subito.

93. Il Governo non ha presentato osservazioni per quanto riguarda l'equa soddisfazione.

94. Alla luce delle constatazioni di violazione alle quali è giunta, la Corte attribuisce per danno morale la somma di 7.200 EUR al ricorrente e la somma di 1.000 EUR alla ricorrente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tali somme.

B. Spese

95. I ricorrenti si rimettono al giudizio della Corte. Essi non hanno prodotto alcun documento giustificativo per quanto riguarda le spese.

96. Il Governo non ha presentato osservazioni a questo proposito.

97. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute soltanto nella misura in cui ne sono dimostrate la realtà e la necessità, e il loro importo è ragionevole. Tenuto conto dei documenti di cui dispone e della sua giurisprudenza, nonché del fatto che i ricorrenti non sono stati rappresentati da un avvocato, la Corte respinge la domanda relativa alle spese in assenza di documenti giustificativi presentati dai ricorrenti a tale riguardo (*Sedat Doğan c. Turchia*, n. 48909/14, §§ 54-56, 18 maggio 2021).

V. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

98. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.»

A. Le argomentazioni delle parti e le osservazioni della terza interveniente

99. I ricorrenti ritengono che la questione del ritardo nel pagamento degli onorari dovuti agli avvocati a titolo di gratuito patrocinio in Italia costituisca un problema sistemico. A loro parere, le statistiche fornite dal Governo sono

incomplete e non offrono un quadro obiettivo della situazione, ma dimostrano nondimeno che vi sono dei ritardi considerevoli in molti distretti giudiziari. A questo proposito, rimproverano al Governo di non aver fornito i dati riguardanti un certo numero di distretti nei quali si sarebbero riscontrati malfunzionamenti importanti. Per quanto riguarda la possibilità di compensare i crediti con i debiti che essi avrebbero nei confronti dello Stato, i ricorrenti precisano che si può ricorrere a tale procedura soltanto dopo che il decreto di pagamento è stato comunicato alle parti ed è divenuto definitivo.

100. Il Governo afferma che le statistiche relative a un certo numero di distretti di corti d'appello dimostrano che il problema in esame non è di natura strutturale, e aggiunge che i dati che riguardano i ritardi tra il momento dell'invio della fattura e quello del pagamento dimostrano che la situazione varia molto da un distretto all'altro, e che gli stessi ritardi, a seconda dei casi, possono essere inferiori o superiori allo standard previsto dalla Convenzione. Inoltre, secondo il Governo, è certo che esistono anche dei «picchi» più elevati, dovuti ad alcune situazioni locali di sottofinanziamento o di mancanza di personale. Questo non significa, tuttavia, che la situazione nazionale, complessivamente considerata, dimostri che il sistema del gratuito patrocinio è incapace di garantire dei tempi ragionevoli nel pagamento degli onorari agli avvocati nominati d'ufficio».

101. Il Governo argomenta, inoltre, che in virtù dell'articolo 1, comma 778, della legge n. 208 del 2015, gli avvocati hanno la possibilità, entro il limite totale di 10 milioni di euro l'anno, di compensare i loro crediti con gli eventuali debiti che possano avere nei confronti dell'amministrazione (paragrafo 26 *supra*).

102. L'UCPI ritiene che il ritardo nel pagamento degli avvocati sia generale ed endemico e riguardi tutto il territorio nazionale, anche se l'impatto del problema è diverso a seconda del distretto. Sottolineando che le statistiche generali non sono state fornite dal Governo, essa menziona vari elementi che, a suo parere, dimostrano l'esistenza di un problema strutturale, tra i quali: le delibere adottate tra il 2013 e il 2018, tra l'altro, dai consigli dell'ordine degli avvocati rispettivamente di Trani, di Milano, di Monza e di Firenze (paragrafi 31-34 *supra*); degli scioperi organizzati dall'associazione degli avvocati penalisti di Modena (paragrafo 35 *supra*); la conclusione, da parte della Cassa di previdenza degli avvocati e di numerosi consigli dell'ordine degli avvocati, di accordi con istituti di credito volti a garantire che gli importi degli onorari dovuti dallo Stato siano anticipati, il che, sottolinea questa terza interveniente, comporta tuttavia dei costi supplementari, che rimarrebbero a carico degli avvocati (paragrafo 37 *supra*).

103. Infine, per quanto riguarda la possibilità per gli avvocati di compensare i crediti in contestazione con i debiti che essi avrebbero, eventualmente, nei confronti dell'amministrazione, l'UCPI afferma che questa procedura, che ritiene complessa, può essere realizzata soltanto per mezzo di una piattaforma di registrazione elettronica, e che peraltro l'opzione

così offerta può essere utilizzata solo per un periodo limitato dell'anno (dal 1° marzo al 30 aprile di ogni anno). Secondo questa organizzazione interveniente, questi due elementi portano a un sottoutilizzo del processo in questione.

B. Valutazione della Corte

1. Principi generali

104. I principi generali pertinenti nel caso di specie sono stati riassunti nelle sentenze *Micha e altri c. Grecia*, n. 13991/20, §§ 62-65, 8 ottobre 2024, *Van den Kerkhof c. Belgio*, n. 13630/19, §§ 101-102, 5 settembre 2023, *Yüksel Yalçinkaya c. Turchia* [GC], n. 15669/20, §§ 416-418, 26 settembre 2023 e, in particolare, per quanto riguarda la natura di un problema strutturale o sistemico, nelle sentenze *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 189, CEDU 2004-V, *Lukenda c. Slovenia*, n. 23032/02, § 93, CEDU 2005-X, e *Novruk e altri c. Russia*, nn. 31039/11 e altri 4, § 131, 15 marzo 2016.

2. Applicazione nel caso di specie

a) Sul contesto generale

105. La Corte osserva che è chiamata a pronunciarsi per la prima volta sulla questione del ritardo nel pagamento di somme riconosciute mediante decreto a titolo di onorari di avvocato riconosciuti nell'ambito del gratuito patrocinio.

106. Nel caso di specie, i presenti ricorsi riguardano quarantaquattro decreti di pagamento. Inoltre, attualmente, altri tredici ricorsi riguardanti l'esecuzione di quarantasette decreti di pagamento, presentati tra il 2021 e il 2025, sono pendenti.

107. Ora, i ritardi constatati nelle presenti cause non sembrano essere incidenti isolati. Risulta infatti, dalle statistiche relative al tribunale di Roma, competente per l'esecuzione dei decreti di pagamento emessi in favore del ricorrente (allegato III), che, nel 2018, il tempo trascorso tra l'emissione della fattura e il pagamento era superiore a quattordici mesi. Si deve anche sottolineare che i ritardi così calcolati non comprendono il periodo trascorso tra il deposito del decreto di pagamento in cancelleria, la sua comunicazione alle parti e l'autorizzazione data agli avvocati di inviare la fattura. Inoltre, il Governo riconosce che, in alcuni distretti di corte di appello, si possono constatare dei ritardi medi di più di dodici mesi tra l'emissione della fattura e il pagamento degli onorari a causa di situazioni locali di sottofinanziamento o di carenza di personale (paragrafo 100 *supra* e allegato III).

108. Inoltre, gli scambi tra i ricorrenti e le cancellerie dei tribunali competenti dimostrano l'esistenza di alcuni malfunzionamenti, legati soprattutto alla gestione amministrativa dei fascicoli e a un'insufficienza dei

fondi messi a disposizione per il pagamento dei decreti (paragrafi 7-12 *supra*).

109. La Corte attribuisce importanza anche agli elementi forniti dall'UCPI (paragrafi 31-37 *supra*).

110. Allo stesso tempo il Governo, invitato a fornire i dati statistici relativi ai ritardi nel pagamento delle somme dovute a titolo di gratuito patrocinio, non ha fornito statistiche su scala nazionale.

111. Inoltre, la Corte prende atto delle argomentazioni del Governo per quanto riguarda i cambiamenti apportati al quadro normativo e alla prassi amministrativa successivamente ai fatti in contestazione. Più in particolare, la Corte osserva che dal 2016 gli avvocati possono, almeno in parte, compensare i crediti derivanti dai decreti di pagamento con i debiti che avrebbero verso l'amministrazione pubblica (paragrafo 26 *supra*). Per di più, la Corte osserva che, almeno dal 2020, allo scopo di agevolare un trattamento rapido delle domande di pagamento dei compensi dovuti all'avvocato a titolo di gratuito patrocinio, le autorità interne hanno predisposto una piattaforma dedicata al trattamento informatico di queste ultime (paragrafo 27 *supra*).

112. In conclusione, alla luce degli elementi di cui sopra, la Corte ritiene opportuno indicare delle misure generali (*Zadumov c. Russie*, n. 2257/12, § 91-96, 12 dicembre 2017), a maggior ragione in quanto un certo numero di elementi sembrano evidenziare l'esistenza di alcuni malfunzionamenti nella gestione delle procedure riguardanti il rimborso delle somme riconosciute a titolo di gratuito patrocinio.

b) Sulle misure generali da adottare

113. La Corte considera che gli Stati si trovano in una posizione migliore per individuare, in primo grado e nell'ambito dell'obbligo di questi ultimi di verificare la conformità delle loro leggi e prassi con la Convenzione, l'eventuale esistenza di un malfunzionamento, e ciò non appena sono evidenziate le prime violazioni nell'ambito dei procedimenti interni. Sarebbe infatti contrario al carattere sussidiario della Convenzione che l'obbligo, per gli Stati, di riconoscere ed eventualmente risolvere dei malfunzionamenti, sorga soltanto a seguito di una prima constatazione di violazione da parte della Corte.

114. A questo proposito, la Corte commenta che risulta dalla Convenzione, e in particolare dal suo articolo 1, che ratificando quest'ultima gli Stati contraenti si impegnano a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con le sue disposizioni (*Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 234, CEDU 2006-V, e *Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, § 47, CEDU 2004-I; si vedano anche le «Linee guida del 2022» e la Dichiarazione firmata dagli Stati a Brighton, punto 7, paragrafi 38-39 *supra*).

I giudici nazionali devono avere la possibilità, nel diritto interno, di applicare direttamente la giurisprudenza della Corte, e la loro conoscenza di questa giurisprudenza deve essere agevolata dallo Stato in questione (*Scordino*, sopra citata, § 239).

115. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte considera che le autorità nazionali, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, dovranno adottare le misure generali necessarie allo scopo di verificare, in particolare con l'aiuto di dati statistici, se esistano malfunzionamenti strutturali a livello nazionale o in distretti di corte d'appello specifici, di determinare le diverse cause dei malfunzionamenti eventualmente riscontrati e, se del caso, individuare e adottare delle misure generali idonee a risolvere tali problemi e a prevenire violazioni analoghe in futuro (si confronti, per esempio, con *Aydoğdu c. Turchia*, n. 40448/06, § 119, 30 agosto 2016).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di unire i ricorsi;
2. *Dichiara* la doglianza relativa alla violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ricevibile;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
4. *Dichiara* non doversi pronunciare separatamente sulla ricevibilità e il merito delle altre doglianze formulate dai ricorrenti;
5. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le somme seguenti:
 - i. 7.200 EUR (settemiladuecento euro) al ricorrente Giuseppe Diaco, più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta, per danno morale;

- ii. 1.000 EUR (mille euro) alla ricorrente Maria Alessandra Lenchi, più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta, per danno morale;
 - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
6. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto l'11 dicembre 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Erik Wennerström
Presidente

ALLEGATO I**Elenco dei ricorsi:**

N.	Ricorso n.	Nome della causa	Presentato il	Ricorrente Anno di nascita Luogo di residenza Cittadinanza
1.	15587/10	Diacò c. Italia	08/03/2010	Giuseppe DIACO 1972 Roma italiana
2.	32536/10	Diacò c. Italia	17/05/2010	Giuseppe DIACO 1972 Roma italiana
3.	18531/14	Lenchi c. Italia	20/02/2014	Maria Alessandra LENCHI 1966 Vigevano italiana

ALLEGATO II**Ricorso n. 15587/10 (Avv. Diaco)**

	N. decreto di pagamento	Data di deposito del decreto di pagamento	N. fattura	Data della fattura	Data del pagamento	Importo pagato (in EUR)	Durata del ritardo nel pagamento	Data di presentazione del ricorso
1.	11449/07	02/03/2009	06/10	4/1/10	14/04/2010	539,98	1 anno e 1 mese	8/03/2010
2.	11451/07	02/03/2009	07/10	4/1/10	14/04/2010	634,3	1 anno e 1 mese	8/03/2010
3.	257/06	08/01/2009	11/10	4/1/10	14/04/2010	341,91	1 anno e 3 mesi	8/03/2010
4.	5166/07	30/04/2008	04/10	4/1/10	14/04/2010	412,65	1 anno e 11 mesi	8/03/2010
5.	13685/07	03/12/2008	01/10	4/1/10	14/04/2010	448,02	1 anno e 4 mesi	8/03/2010
6.	366/07	19/07/2008	02/10	4/1/10	16/04/2010	630,77	1 anno e 4 mesi	8/03/2010
7.	29942/07	30/01/2009	03/10	4/1/10	14/04/2010	692,07	1 anno e 2 mesi	8/03/2010
8.	22198/07	27/12/2008	09/10	4/1/10	16/04/2010	650,81	1 anno e 3 mesi	8/03/2010
9.	11447/07	02/03/2009	05/10	4/1/10	14/04/2010	539,98	1 anno e 1 mese	8/03/2010
10.	18087/07	23/01/2009	8/10	4/1/10	16/04/2010	531,72	1 anno e 2 mesi	8/03/2010
11.	12309/08	30/01/2009	10/10	4/1/10	16/04/2010	689,7	1 anno e 2 mesi	8/03/2010
12.	26850/05	29/12/2006	63/09	15/6/09	09/08/2010	183,61	3 anni e 7 mesi	22/03/2010
13.	24651/07	18/09/2008	64/09	15/6/09	09/08/2010	274,94	1 anno e 10 mesi	22/03/2010
14.	19945/06	21/09/2007	66/09	15/6/09	09/08/2010	256,49	2 anni e 10 mesi	22/03/2010
15.	3762/07	21/09/2007	68/09	15/6/09	09/08/2010	320,14	2 anni e 10 mesi	22/03/2010
16.	19769/07	18/05/2008	71/09	15/6/09	09/08/2010	567,37	2 anni e 2 mesi	22/03/2010

SENTENZA DIACO E LENCHI c. ITALIA

	N. decreto di pagamento	Data di deposito del decreto di pagamento	N. fattura	Data della fattura	Data del pagamento	Importo pagato (in EUR)	Durata del ritardo nel pagamento	Data di presentazione del ricorso
17.	28355/06	10/02/2009	82/09	15/6/09	09/08/2010	1.418,38	1 anno e 5 mesi	22/03/2010
18.	16903/07	23/09/2008	83/09	15/6/09	09/08/2010	547,08	1 anno e 10 mesi	23/03/2010
19.	1766/07	16/11/2007	74/09	15/6/09	09/08/2010	357,97	2 anni e 8 mesi	23/03/2010
20.	4480/05	17/09/2007	73/09	15/6/09	09/08/2010	393,02	2 anni e 10 mesi	23/03/2010
21.	13806/01	17/09/2007	72/09	15/6/09	09/08/2010	293,39	2 anni e 10 mesi	23/03/2010
22.	13858/06	10/01/2008	70/09	15/6/09	09/08/2010	302,62	2 anni e 6 mesi	23/03/2010
23.	20057/04	24/10/2007	65/09	15/6/09	09/08/2010	228,82	2 anni e 9 mesi	23/03/2010
24.	3762/07	16/10/2007	67/09	15/6/09	05/10/2010	64,39	2 anni e 11 mesi	23/03/2010
25.	20167/06	05/01/2008	62/09	15/6/09	09/08/2010	242,65	2 anni e 7 mesi	23/03/2010
26.	5419/06	28/03/2008	61/09	15/6/09	09/08/2010	477,89	2 anni e 4 mesi	23/03/2010
27.	59/07	17/09/2007	59/09	15/6/09	09/08/2010	297,08	2 anni e 10 mesi	22/03/2010
28.	12418/08	14/11/2008	84/09	15/6/09	05/10/2010	122,73	1 anno e 10 mesi	23/03/2010
29.	14458/08	28/11/2008	79/09	15/6/09	09/08/2010	182,69	1 anno e 8 mesi	23/03/2010
30.	14458/08	28/11/2008	81/09	15/6/09	09/08/2010	122,73	1 anno e 8 mesi	23/03/2010
31.	12394/08	21/11/2008	80/09	15/6/09	09/08/2010	122,73	1 anno e 8 mesi	23/03/2010
32.	16916/07	04/02/2008	60/09	15/6/09	09/08/2010	419,77	2 anni e 6 mesi	22/03/2010

SENTENZA DIACO E LENCHI c. ITALIA

Ricorso n. 18531/14 (presentato il 20/02/2014, Avv. Lenchi)

	N. decreto di pagamento	Data del decreto di pagamento	Data del pagamento	Importo pagato (in EUR)	Durata del ritardo nel pagamento
1.	99/2013	3/07/2013	15/09/2017	900	4 anni e 2 mesi

ALLEGATO III**Tribunale di Roma**

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	320,6
2015	302,3
2016	419,7
2017	314,3
2018	430,1

Tribunale di Bologna

Anno	Tempo trascorso tra la data di deposito del decreto di pagamento e il pagamento (in giorni)
2014	336
2015	238
2016	255
2017	256
2018	439

Tribunale di Potenza

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	60
2015	60
2016	60
2017	105
2018	150

Tribunale di Potenza – cause civili

Anno	Tempo trascorso tra la presentazione della domanda e il deposito del decreto di pagamento (in giorni)
2014	688
2015	500
2016	356
2017	141
2018	201

Tribunale di Trieste

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	371
2015	304
2016	300
2017	289
2018	334

Corte d'appello di Ancona

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	76
2015	131
2016	137
2017	144
2018	243
2019	332

Corte d'appello di Caltanissetta

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	132
2015	93
2016	110
2017	167
2018	168

Corte d'appello di Campobasso

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	92
2015	142
2016	323

SENTENZA DIACO E LENCHI c. ITALIA

2017	415
2018	312

Corte d'appello di Potenza

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	62,11
2015	75,45
2016	74,13
2017	56,64
2018	93,2

Corte d'appello di Trieste

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	109
2015	74
2016	90
2017	215
2018	259

Corte d'appello di Torino

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	156
2015	148
2016	138
2017	165
2018	278

Distretto di Trieste

Anno	Tempo trascorso tra l'invio della fattura e il pagamento (in giorni)
2014	246
2015	183
2016	176
2017	181
2018	227

Tribunale di Como

- tempo trascorso tra il momento in cui il decreto di pagamento viene emesso e quello in cui il decreto diviene definitivo:

tempo trascorso	2017	2018	2019 (fino ad aprile)
inferiore a 90 giorni	54%	59%	77%
[tra 90 e] 180 giorni	24%	20%	16%
superiore a 180 giorni	22%	21%	7%

- tempo trascorso tra il momento in cui il decreto di pagamento diviene definitivo e quello dell'invio della fattura:

tempo trascorso	2017	2018	2019 (fino ad aprile)
inferiore a 90 giorni	48%	81%	88%
[tra 90 e] 180 giorni	26%	12%	9%
superiore a 180 giorni	26%	7%	3%

- tempo trascorso tra il momento dell'invio della fattura e quello del pagamento:

tempo trascorso	2017	2018	2019 (fino ad aprile)
inferiore a 90 giorni	63%	80%	97%
[tra 90 e] 180 giorni	31%	19%	3%
superiore a 180 giorni	6%	1%	0%