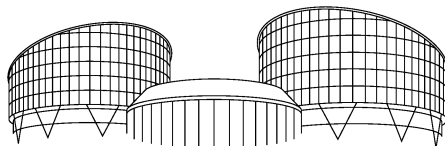


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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.



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

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA ROMANO E ALTRI c. ITALIA

*(Ricorsi nn. 25191/22 e altri 3 –
si veda l'elenco allegato)*

SENTENZA

STRASBURGO

20 marzo 2025

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

Nella causa Romano e altri c. Italia,

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

Georgios A. Serghides, *Presidente*,

Frédéric Krenc,

Alain Chablais, *giudici*,

e Viktoriya Maradudina, *Cancelliere aggiunto di Sezione facente funzioni*,
dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 27 febbraio 2025,
pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1All'origine della causa vi sono dei ricorsi presentati contro l'Italia con i quali la Corte è stata adita ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") nelle varie date indicate nella tabella allegata .

2Il Governo italiano ("il Governo") è stato informato dei ricorsi.

IN FATTO

3L'elenco dei ricorrenti e le informazioni pertinenti ai ricorsi figurano nella tabella allegata.

4I ricorrenti hanno lamentato la mancata esecuzione di decisioni nazionali. I ricorrenti avevano intrapreso delle procedure esecutive che erano state dichiarate inammissibili dai tribunali nazionali poiché i comuni locali avevano avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000, nota anche come procedura "pre-dissesto". I ricorrenti hanno sostenuto che l'approvazione da parte dei comuni del piano di riequilibrio finanziario pluriennale previsto dall'articolo 243-*quater* del decreto legislativo n. 267/2000 rendeva di fatto ineseguibile la decisione nazionale. Nelle more del procedimento dinanzi alla Corte, le autorità nazionali avevano versato interamente soltanto le somme relative ai ricorrenti del ricorso n. 25191/22. I ricorrenti hanno sollevato anche altre doglianze ai sensi della Convenzione e dei suoi Protocolli.

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

5Il diritto e la prassi interni relativi alla procedura di insolvenza applicabile a un ente locale sono reperibili nella sentenza della Corte relativa alla causa *De Luca c. Italia*, n. 43870/04, 24 settembre 2013.

6Il decreto-legge n. 174/2012 ha modificato il decreto legislativo n. 267/2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), introducendo la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, detta anche procedura "pre-dissesto", per i comuni e le province che versano in una

situazione di squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare la loro insolvenza. La procedura è finalizzata a impedire ai comuni e alle province in dissesto finanziario di ricorrere alla procedura di risanamento prevista dagli articoli 244 e ss. del decreto legislativo n. 267/2000.

7La procedura “pre-dissesto” è intrapresa dall’ente locale, che è responsabile della definizione del piano di risanamento e dell’adozione di tutti i provvedimenti necessari. Tutte le procedure esecutive nei confronti dell’ente locale sono sospese dalla data di adozione della decisione di ricorrere alla procedura pre-dissesto, alla data di adozione del piano di risanamento finanziario pluriennale da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Successivamente all’adozione del piano, i provvedimenti sono attuati sotto il controllo della Corte dei Conti, senza l’intervento di un comitato di liquidazione straordinaria.

8La procedura è disciplinata dagli articoli 243-*bis* e ss. del decreto legislativo n. 267/2000, come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 e convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche, che recita come segue:

Articolo 243-*bis*

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

1. I comuni e le province per i quali (...) sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario (...) possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo.

2. La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell’interno.

(...)

4. Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell’ente locale sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all’articolo 243-*quater*, commi 1 e 3.

5. Il consiglio dell’ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (...)

Articolo 243-*quater*

Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione

1. Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all’articolo 243-*bis*, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all’articolo 155-*bis*, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria (...) All’esito dell’istruttoria, la Commissione redige una relazione finale (...) che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

(...)

3. La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza al fine del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso (...).

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

9Vista la similitudine dei ricorsi quanto al loro oggetto, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE IN RELAZIONE ALLA MANCATA ESECUZIONE

10I ricorrenti hanno lamentato principalmente la mancata esecuzione o la tardiva esecuzione delle decisioni nazionali pronunciate a loro favore. Hanno invocato, espressamente o sostanzialmente, l'articolo 6 § 1 della Convenzione.

11La Corte ribadisce che l'esecuzione di una sentenza pronunciata da un tribunale deve essere considerata parte integrante di un "processo" ai fini dell'articolo 6. Essa rinvia inoltre alla propria giurisprudenza relativa alla mancata esecuzione o alla tardiva esecuzione di sentenze nazionali definitive (si veda *Hornsby c. Grecia*, n. 18357/91, § 40, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II).

12 Nelle cause di principio *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, 17 maggio 2011, *De Trana c. Italia*, n. 64215/01, 16 ottobre 2007, *Nicola Silvestri c. Italia*, n. 16861/02, 9 giugno 2009, *Antonetto c. Italia*, n. 15918/89, 20 luglio 2000, e *De Luca*, sopra citata, la Corte ha già constatato una violazione in relazione a questioni simili a quelle del caso di specie.

13Dopo avere esaminato tutto il materiale che le è stato presentato, la Corte non ha riscontrato alcun fatto o rilievo in grado di persuaderla a pervenire a una differente conclusione riguardo alla ricevibilità e al merito di tali doglianze. In considerazione della sua giurisprudenza in materia, la Corte ritiene che nel caso di specie le autorità non abbiano compiuto ogni sforzo necessario per fare eseguire pienamente e a tempo debito le decisioni pronunciate a favore dei ricorrenti.

14Tale doglianza è pertanto ricevibile e da essa emerge una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE IN RELAZIONE ALL'ACCESSO A UN TRIBUNALE

15I ricorrenti hanno sollevato un'ulteriore questione in ordine al diniego di accesso a un tribunale ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, data la consolidata giurisprudenza della Corte in materia (*De Luca*, sopra citata).

16Il Governo non ha presentato osservazioni a tale riguardo.

17La Corte ha già constatato una violazione in ordine all'impossibilità per il ricorrente di instaurare una procedura esecutiva nei confronti di un comune dichiarato insolvente secondo i parametri stabiliti dal decreto legislativo n. 267/2000 (si veda *De Luca*, sopra citata). Tenuto conto del quadro normativo menzionato sopra e per i motivi indicati in prosieguo, la Corte non ravvisa alcun motivo per pervenire a una differente conclusione nel caso di specie.

18La Corte rileva che, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000, non poteva essere intrapresa o proseguita alcuna procedura esecutiva nei confronti dei Comuni successivamente all'adozione della decisione di ricorrere alla procedura "pre-dissesto".

19La Corte rileva che il divieto di intraprendere o proseguire una procedura esecutiva nei confronti del Comune rimane in vigore fino all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, quindi fino a una data futura che dipende dall'attività di un organo amministrativo indipendente. Pertanto, poiché i termini stabiliti dal decreto legislativo n. 267/2000 non sono vincolanti per le autorità, la rapidità del procedimento dinanzi a queste ultime rimane interamente al di fuori del controllo o dell'influenza dei ricorrenti (si veda *De Luca*, sopra citata), come è accaduto nel caso di specie.

20Per questi motivi, tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione, e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità. Conseguentemente, deve essere dichiarata ricevibile. Dopo aver esaminato tutto il materiale di cui dispone, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in relazione al diritto dei ricorrenti di accesso a un tribunale (si veda, *mutatis mutandis*, *De Luca*, sopra citata).

IV. SULLE RIMANENTI DOGLIANZE

21Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene inoltre che non sia necessario esaminare separatamente le doglianze dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, sollevate nel ricorso n. 7016/23, e ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, relative al mancato o al tardivo pagamento di un debito da parte di autorità statali e all'assenza di un ricorso effettivo a tale riguardo.

V. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA
CONVENZIONE

22. Tenuto conto della documentazione di cui è in possesso e della sua giurisprudenza (si vedano, in particolare, *Ventorino*, *De Trana*, *Nicola Silvestri*, *Antonetto* e *De Luca*, tutte sopra citate), la Corte ritiene ragionevole accordare le somme indicate nella tabella allegata.

22La Corte osserva inoltre che lo Stato convenuto non ha assolto l'obbligo di eseguire le sentenze che rimangono esecutive nei ricorsi n. 7016/23, 27961/23 e 780/24.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* ricevibili le doglianze ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione relative alla mancata esecuzione o alla tardiva esecuzione di decisioni nazionali e alle restrizioni del diritto dei ricorrenti di accesso a un tribunale e *ritiene* che non sia necessario esaminare separatamente le rimanenti doglianze sollevate dai ricorrenti;
3. *Ritiene* che da tali ricorsi emerga la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in relazione alla mancata esecuzione o alla tardiva esecuzione di decisioni nazionali e alla restrizione del diritto dei ricorrenti di accesso a un tribunale;
4. *Ritiene* che lo Stato convenuto debba assicurare, con misure adeguate, entro tre mesi, l'esecuzione delle decisioni nazionali pendenti indicate nella tabella allegata;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare ai ricorrenti, entro tre mesi, le somme indicate nella tabella allegata;
 - (b) che, a decorrere dalla 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 applicabile durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali.

SENTENZA ROMANO E ALTRI c. ITALIA

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 20 marzo 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Viktoriya Maradudina
Cancelliere aggiunto facente funzioni

Georgios A. Serghides
Presidente

SENTENZA ROMANO E ALTRI c. ITALIA

APPENDICE

Elenco di ricorsi che sollevano doglianze ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione
(mancata esecuzione o tardiva esecuzione di decisioni nazionali e restrizione del diritto del ricorrente di accesso a un tribunale)

N.	Numero del ricorso Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita: Anno di nascita/registrazione	Nome e sede del rappresentante	Decisione nazionale pertinente	Dies a quo della mancata esecuzione	Dies ad quem della mancata esecuzione Durata della procedura esecutiva	Provvedimento giudiziario nazionale	Importo accordato per il danno non patrimoniale a ciascun ricorrente (in euro) ¹	Importo accordato per le spese a ciascun ricorso (in euro) ²
1.	25191/22 29/04/2022	Giovanni ROMANO 1953 Annantonia ROMANO 1967	Romano Giovanni Benevento	Tribunale di Benevento, R.G. 4978/2015, 16/09/2015	16/09/2015	06/12/2022 7 anni, 2 mesi e 21 giorni	Comune di Napoli, pagamento di onorari (<i>avvocato antistatario</i>).	1.916	250
2.	7016/23 27/01/2023	Giovanni ROMANO 1953 Carlo SOMMA 1954	Romano Giovanni Benevento	Giudice di Pace di Avellino R.G. 2979/21, 10/11/2021	11/10/2021	pendente oltre 3 anni e 25 giorni	Comune di Avellino, pagamento di onorari (<i>avvocato antistatario</i>).	350	250
3.	27961/23 30/06/2023	COOPERATIVA SOCIALE LA MONGOLFIERA	Ferraro Massimo Benevento	Tribunale di Napoli, R.G. 17687/2013, 20/09/2013	14/01/2014	pendente oltre 10 anni, 10 mesi e 21 giorni	Comune di Napoli. Pagamento di	9.600	250

¹ Oltre l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta.

² Oltre l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta.

SENTENZA ROMANO E ALTRI c. ITALIA

N.	Numero del ricorso Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita: Anno di nascita/registrazione	Nome e sede del rappresentante	Decisione nazionale pertinente	Dies a quo della mancata esecuzione	Dies ad quem della mancata esecuzione Durata della procedura esecutiva	Provvedimento giudiziario nazionale	Importo accordato per il danno non patrimoniale a ciascun ricorrente (in euro) ¹	Importo accordato per le spese a ciascun ricorso (in euro) ²
		1986					prestazioni professionali.		
4.	780/24 13/12/2023	BANCA SISTEMA SPA 1999	Verri Francesco Crotone	Tribunale di Trani, R.G. 5597/2020, 09/12/2020 Tribunale di Trani, R.G. 5336/2020, 19/01/2021 Tribunale di Trani, R.G. 4830/2020, 29/10/2020 Tribunale di Trani, R.G. 2318/2021, 06/05/2021 Tribunale di Trani, R.G. 2322/2021, 06/05/2021 Tribunale di Trani, R.G. 2338/2021, 17/09/2021	09/12/2020 19/01/2021 28/01/2021 15/06/2021 23/08/2021 15/04/2022	pendente oltre 3 anni, 11 mesi e 26 giorni pendente oltre 3 anni, 10 mesi e 16 giorni pendente oltre 3 anni, 10 mesi e 7 giorni pendente oltre 3 anni, 5 mesi e 20 giorni pendente oltre 3 anni, 3 mesi e 12 giorni pendente oltre 2 anni, 7 mesi e 20 giorni pendente	Comune di Andria. Pagamento dovuto sulla base dell'acquisizione del credito.	6.200	p

SENTENZA ROMANO E ALTRI c. ITALIA

N.	Numero del ricorso Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita: Anno di nascita/registrazione	Nome e sede del rappresentante	Decisione nazionale pertinente	Dies a quo della mancata esecuzione	Dies ad quem della mancata esecuzione Durata della procedura esecutiva	Provvedimento giudiziario nazionale	Importo accordato per il danno non patrimoniale a ciascun ricorrente (in euro) ¹	Importo accordato per le spese a ciascun ricorso (in euro) ²
				Tribunale di Trani, R.G. 6064/2022, 27/12/2022 Tribunale di Trani, R.G. 4337/2021, 07/04/2023	27/02/2023 07/04/2023	oltre 1 anno, 9 mesi e 8 giorni pendente oltre 1 anno, 7 mesi e 28 giorni			