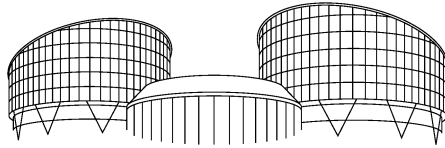


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico, e rivista con la sig.ra Rita Carnevali, assistente linguistico.

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 ORIANI c. ITALIA

(Ricorso n. 312/17)

SENTENZA

STRASBURGO

20 giugno 2024

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Oriani c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in un comitato composto da:

Péter Paczolay, *presidente*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *giudici*,

e da Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Visti:

il ricorso (n. 312/17) proposto contro la Repubblica italiana da un cittadino di questo Stato, il sig. Domenico Oriani («il ricorrente»), nato nel 1935 e residente a Napoli, rappresentato dall'avv. L. Strazzullo del foro di Napoli, che, il 14 dicembre 2016 ha 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»), rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia, avvocato dello Stato, le doglianze formulate sotto il profilo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto,

le osservazioni delle parti,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 28 maggio 2024,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. Il ricorrente è un ex magistrato della Corte dei conti. Il 5 maggio 2010, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, fu nominato Commissario straordinario per la gestione del piano di rientro del Comune di Roma, in applicazione della legge finanziaria n. 191 del 2009.

2. Con un decreto emesso il 22 settembre 2010, il presidente del Consiglio dei ministri revocò il mandato del ricorrente e nominò V. per sostituirlo nelle stesse funzioni. Secondo il decreto, la missione del ricorrente si era conclusa con la presentazione del documento di accertamento del debito, ed era dunque opportuno nominare una persona che portasse a termine la fase operativa di gestione del piano di rientro.

3. Il 16 dicembre 2010 il tribunale amministrativo del Lazio (di seguito il «TAR») al quale il ricorrente aveva presentato ricorso, annullò il decreto, affermando che il ricorrente era stato incaricato, a tempo indeterminato, della gestione dell'intero piano di rientro. Il 22 dicembre 2014, su appello dell'amministrazione, il Consiglio di Stato confermò la decisione.

4. Con il decreto-legge n. 225 del 29 dicembre 2010, l'articolo 2 della legge finanziaria n. 191 del 2009 fu modificato con l'aggiunta di un nuovo comma 196*bis* che disponeva che il Commissario straordinario doveva essere

in possesso di requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria acquisiti nel settore privato.

5. Di conseguenza, con un decreto emesso il 4 gennaio 2011, il mandato del ricorrente fu nuovamente revocato e affidato a V. Il ricorrente impugnò il decreto dinanzi al TAR, che sollevò una questione di costituzionalità relativamente al comma 196*bis* dell'articolo 2 della legge finanziaria sopra menzionata.

6. Con la sentenza n. 191 emessa il 4 luglio 2014, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale la disposizione in questione, affermando tra l'altro che l'entrata in vigore dell'articolo 2, comma 196*bis*, in un momento in cui il procedimento avviato dal ricorrente per contestare la propria revoca era pendente, comportava una violazione del principio del processo equo sancito dall'articolo 111 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 6 della Convenzione. Detta Corte sottolineò, in particolare, che l'intervento di questa modifica legislativa era stato determinante per l'esito della controversia in questione, dato che la modifica aveva portato all'annullamento della decisione con la quale il TAR aveva invalidato in favore del ricorrente il primo decreto di revoca. L'alta giurisdizione ritenne che le argomentazioni proposte dal Governo per giustificare la modifica legislativa in questione fossero inidonee a integrare un imperativo motivo di interesse generale.

7. Con un decreto emesso il 20 gennaio 2015, il presidente del Consiglio dei ministri confermò la revoca del mandato del ricorrente e ordinò la nomina di un nuovo Commissario straordinario.

8. Il ricorrente chiese di essere reintegrato nelle sue funzioni di Commissario straordinario e chiese un risarcimento danni in riparazione del pregiudizio che affermava essere derivato per lui dalla circostanza che era stato escluso dal 2011 dalle suddette funzioni.

9. Il 4 novembre 2015, il TAR riconobbe al ricorrente un risarcimento danni per gli atti compiuti dall'amministrazione successivamente alla decisione della Corte costituzionale, e il primo atto che rispondeva a tale criterio era il decreto del 20 gennaio 2015. Affermando che l'amministrazione non poteva invece essere considerata responsabile per gli atti che erano stati compiuti anteriormente alla suddetta decisione, il TAR respinse la domanda di risarcimento nella misura in cui quest'ultima riguardava il periodo compreso tra il 4 gennaio 2011 e il 20 gennaio 2015. La decisione fu confermata in appello il 15 giugno 2016.

10. Dal fascicolo risulta che, in esecuzione della sentenza del tribunale amministrativo del 4 novembre 2015, il ricorrente ricevette 23.000 euro (EUR) di risarcimento danni in riparazione del pregiudizio per lui derivato, nell'anno 2015, dal fatto che non aveva esercitato le funzioni di Commissario straordinario.

11. Il ricorrente lamenta di non aver ricevuto una riparazione sufficiente per la violazione del diritto a un processo equo che afferma di avere subito.

Sono invocati gli articoli 6 § 1 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

VALUTAZIONE DELLA CORTE

SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 E DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

12. Il Governo invita la Corte a respingere il ricorso per assenza della qualità di vittima del ricorrente. Il Governo argomenta che l'articolo 2, comma 196*bis*, non è stato più applicato al ricorrente fin dal momento in cui la disposizione in questione è stata dichiarata incostituzionale.

13. Il ricorrente afferma che, malgrado la sentenza della Corte costituzionale, egli non ha ottenuto una riparazione adeguata. A sostegno di questa tesi, egli spiega che le autorità non hanno riconosciuto che ha subito un danno morale e che, per quanto riguarda il danno materiale, la riparazione che gli è stata accordata escludeva il pregiudizio che egli afferma di avere subito negli anni 2011 – 2014, in quanto le giurisdizioni interne ritenevano che l'amministrazione non potesse essere considerata responsabile per gli atti compiuti sulla base dell'articolo 2, comma 196 *bis* prima che tale disposizione fosse dichiarata incostituzionale.

14. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, per fargli perdere la qualità di «vittima» ai fini dell'articolo 34 della Convenzione soltanto se le autorità nazionali hanno riconosciuto, espressamente o in sostanza, la violazione della Convenzione, e vi hanno posto rimedio (*Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, §§ 179-181, CEDU 2006-V, *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, §§ 115-116, 1 giugno 2010, *Blyudik c. Russia*, n. 46401/08, §§ 49-50, 25 giugno 2019, e *Roth c. Germania*, nn. 6780/18 e 30776/18, §§ 75-81, 22 ottobre 2020).

15. La Corte osserva che il ricorrente è stato risarcito solo per il periodo successivo alla sentenza della Corte costituzionale. Ora, per quanto riguarda il periodo anteriore a tale sentenza, essa ritiene che il solo riconoscimento della violazione non possa, nelle circostanze del caso di specie, essere considerato una riparazione sufficiente per il danno causato all'interessato dal fatto che egli non ha percepito, per tale periodo, gli emolumenti associati alle funzioni da cui era stato escluso. Non vi è stata dunque una riparazione adeguata, cosicché il ricorrente non ha perduto la qualità di vittima in riferimento all'articolo 34 della Convenzione, e l'eccezione sollevata dal Governo deve essere respinta.

16. Constatando che il ricorso non è manifestamente infondato né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte lo dichiara ricevibile.

17. I principi generali applicabili all'esame della questione se delle misure siano tali da influire sull'esito giudiziario di una controversia sono state riassunte nelle cause *Vegotex International S.A. c. Belgio* ([GC], n. 49812/09, 3 novembre 2022) e *D'Amico c. Italia* (n. 46586/14, 17 febbraio 2022).

18. La Corte constata che l'articolo 2, comma 196bis, è entrato in vigore mentre il procedimento intentato dal ricorrente per contestare la sua revoca era pendente, in quanto la disposizione in questione era precisamente destinata a determinare l'esito di questa controversia. Essa osserva che la Corte costituzionale ha sottolineato che l'intervento legislativo in questione regolamentava la suddetta controversia, e che le argomentazioni proposte dal Governo per giustificare tale intervento legislativo non erano idonee a integrare un imperativo motivo di interesse generale (paragrafo 6 *supra*). La Corte osserva, inoltre, che l'alta giurisdizione ha dichiarato che la disposizione in questione era incostituzionale, in quanto comportava una violazione del principio del processo equo sancito dall'articolo 111 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 6 della Convenzione. Essa osserva, infine, che il ricorrente è stato in seguito nuovamente revocato dal suo mandato.

19. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte non può che concludere che l'intervento legislativo in questione, che regolamentava definitivamente, in maniera retroattiva, il merito della controversia tra il ricorrente e lo Stato dinanzi alle giurisdizioni interne, non era giustificato da imperativi motivi di interesse generale.

20. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

21. Per quanto riguarda la doglianza inerente all'articolo 1 del Protocollo n. 1, la Corte ritiene che gli emolumenti associati alle funzioni di Commissario straordinario ai quali il ricorrente aveva diritto tra il 2011 e il 2014 costituiscano un bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Essa afferma che, contrariamente a quanto sostiene il Governo, la privazione di detti emolumenti costituisce un'ingerenza nel diritto del ricorrente in riferimento a tale disposizione.

22. A questo proposito, la Corte rammenta anzitutto che qualsiasi violazione dei diritti protetti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 deve soddisfare l'esigenza di legalità (*Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia* [GC], n. 71243/01, § 95, 25 ottobre 2012, e *Béláné Nagy c. Ungheria* [GC], n. 53080/13, § 112, 10 febbraio 2015). Essa precisa che l'esistenza di una base giuridica nel diritto interno non è tuttavia sufficiente, in quanto tale, per soddisfare questa condizione: a questo scopo, è necessario che la base giuridica presenti anche una determinata qualità, ossia quella di essere compatibile con la preminenza del diritto e di offrire delle garanzie contro l'arbitrarietà.

23. Nella fattispecie, la Corte constata che la legge in contestazione è stata dichiarata incostituzionale nel luglio 2014. Essa osserva, inoltre, che è sulla base di questa disposizione che il ricorrente è stato privato, tra il 2011 e il 2014, di qualsiasi emolumento legato alle funzioni di Commissario

straordinario, e che questo pregiudizio è stato riparato solo per quanto riguarda il periodo posteriore all'intervento della Corte costituzionale: in effetti, nonostante tale decisione, l'interessato non ha potuto ottenere alcun risarcimento per il periodo precedente.

24. Ora, non può essere il ricorrente a dover sostenere l'onere di eventuali errori o carenze delle autorità (si veda, *mutatis mutandis*, *Gashi c. Croazia*, n. 32457/05, § 40, 13 dicembre 2007).

25. La Corte conclude che l'ingerenza nei beni del ricorrente non si può considerare «prevista dalla legge» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

26. Tenuto conto di quanto sopra esposto e di tutti gli elementi che le sono stati sottoposti, la Corte ritiene che l'ingerenza in contestazione fosse manifestamente illegale sul piano del diritto interno e, di conseguenza, incompatibile con il diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni. Una tale conclusione la dispensa dall'esaminare se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti individuali.

27. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

28. Il ricorrente chiede alla Corte di accordargli, per il danno materiale che afferma di avere subito, un risarcimento calcolato secondo gli stessi criteri che ha applicato il TAR per determinare il risarcimento accordato per l'anno 2015. Egli invita dunque la Corte a considerare come base di calcolo l'importo lordo degli emolumenti associati alle funzioni di Commissario straordinario per gli anni 2011 – 2014, e a dedurre dalla somma ottenuta i redditi delle attività professionali da lui esercitate nel corso dello stesso periodo in quanto dette attività erano incompatibili con le funzioni di Commissario straordinario (*l'aliunde perceptum*). Il ricorrente spiega, inoltre, che la legge che introduce un limite per il cumulo della pensione e degli emolumenti associati alle funzioni di Commissario straordinario è entrata in vigore nel 2014 e che, di conseguenza, soltanto per tale anno dovrebbero essere dedotte dal risarcimento le somme che sono state versate a titolo di pensione.

29. Il ricorrente chiede dunque la somma di 370.716,03 euro (EUR) per danno materiale, la somma di 40.000 EUR per danno morale, e la somma di 25.248,76 EUR per le spese che dice di avere sostenuto per il procedimento condotto dinanzi alla Corte.

30. Il Governo contesta le richieste del ricorrente affermando, in particolare, che, tenuto conto della pensione elevata a suo parere percepita dall'interessato, la circostanza che quest'ultimo sia stato privato negli anni in questione di qualsiasi emolumento legato al posto di Commissario

straordinario non costituisce un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio da parte sua dei suoi diritti in riferimento alla Convenzione. Tenuto conto dell'*aliunde perceptum*, il ricorrente, secondo il Governo, non avrebbe dunque subito alcuna perdita.

31. La Corte rammenta che una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre un termine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in modo da ripristinare per quanto possibile la situazione precedente (*Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI, e *Guiso-Gallisay c. Italia* (equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, § 90, 22 dicembre 2009).

32. Senza speculare sulla somma esatta costituita dagli emolumenti che il ricorrente avrebbe percepito se le violazioni della Convenzione non si fossero verificate, e se egli avesse potuto compiere il suo mandato fino al 2015, la Corte ritiene che l'interessato abbia subito un pregiudizio materiale che deve essere tenuto presente. Essa considera, inoltre che quest'ultimo deve aver subito un danno morale al quale non è possibile porre rimedio con la semplice constatazione di violazione alla quale essa è giunta nella presente causa. Deliberando in via equitativa e alla luce di tutte le informazioni di cui dispone, la Corte ritiene ragionevole accordargli la somma complessiva di 120.000 EUR per tutti i danni subiti, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma.

33. Per quanto riguarda le spese, tenuto conto dei documenti di cui dispone, la Corte ritiene ragionevole accordare al ricorrente la somma di 10.000 EUR per il procedimento condotto dinanzi ad essa.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
4. *Dichiara*,
 - a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, le somme seguenti:
 - i. 120.000 EUR (centoventimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma, per danno materiale e morale;
 - ii. 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta su tale somma, per le spese;
 - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un

SENTENZA ORIANI c. ITALIA

tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

5. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 20 giugno 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente