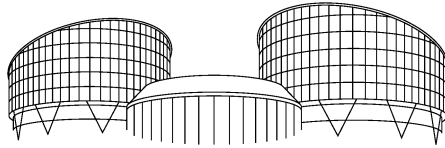


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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 PICCIONI c. ITALIA

(Ricorso n. 42111/14)

SENTENZA

STRASBURGO

17 luglio 2025

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

Nella causa Piccioni c. Italia,

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

Erik Wennerström, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Artūrs Kučs, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 42111/14) proposto contro la Repubblica italiana con il quale in data 23 maggio 2014, un cittadino italiano, il Sig. Mario Piccioni ("il ricorrente"), nato nel 1950, residente a Roma e rappresentato dall'avvocato D. D'Alessandro, del Foro di Trieste, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo Agente, Signor L. D'Ascia, la doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione relativa alla mancata esecuzione o alla tardiva esecuzione di decisioni interne, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni delle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 26 giugno 2025,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

L'OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1La causa riguarda la mancata esecuzione di una sentenza definitiva che disponeva la reintegrazione del ricorrente nel suo posto di lavoro dopo un licenziamento illegittimo.

2Con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° giugno 2004, il ricorrente fu nominato Direttore generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi nell'ambito del Dipartimento per la Giustizia minorile del Ministero della Giustizia. La durata iniziale del suo contratto era di due anni, successivamente prorogata fino al 15 gennaio 2009.

3Con lettera del 27 novembre 2006, il ricorrente fu informato che il suo incarico non era stato confermato e che esso era cessato ai sensi dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (il cosiddetto "spoils system", si veda il paragrafo 9*infra*).

4Il ricorrente intentò un'azione civile per impugnare la revoca dell'incarico e ottenere la reintegrazione. Con sentenza del 15 gennaio 2008, il Tribunale di Roma rigettò le sue pretese. Il ricorrente propose appello, sostenendo che, nel frattempo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 161 del 7 maggio 2008, aveva dichiarato incostituzionale la disposizione pertinente.

5 Con sentenza n. 3622 del 25 maggio 2010, la Corte di appello di Roma dichiarò la nullità della revoca dell'incarico. Valutò inoltre "se l'amministrazione potesse essere condannata a reintegrare il ricorrente, essendo scaduto in corso di causa il termine inizialmente fissato per la scadenza del contratto". Rinvio alla sentenza n. 3677 del 16 febbraio 2009 della Corte di cassazione – che chiariva che i dipendenti pubblici licenziati illegittimamente, il cui contratto fosse nel frattempo scaduto, avevano "diritto alla reintegrazione per il tempo residuo di durata del contratto, detratto il periodo di illegittima revoca" (si veda il paragrafo 10 *infra*) – la Corte di appello dichiarò il diritto del ricorrente alla reintegrazione per il periodo contrattuale corrispondente all'illegittima interruzione.

6 Il Ministero della Giustizia non presentò ricorso avverso la sentenza, che diventò definitiva. Tuttavia, la reintegrazione non è mai avvenuta.

7 Il ricorrente avviò quindi un procedimento di esecuzione forzata (*giudizio di ottemperanza*) dinanzi ai tribunali amministrativi. Sia il T.A.R. del Lazio, con sentenza del 4 maggio 2011, sia il Consiglio di Stato, con sentenza del 20 dicembre 2011, respinsero la domanda di esecuzione del ricorrente, dichiarando che la reintegrazione non era possibile poiché il suo contratto era già scaduto. Il ricorrente presentò ricorso alla Corte di cassazione, sostenendo che il Consiglio di Stato aveva ecceduto la sua competenza reinterpretando il contenuto di una sentenza definitiva. Con sentenza del 29 novembre 2013, la Corte di cassazione respinse il ricorso del ricorrente.

8 Invocando l'articolo 6 § 1 e l'articolo 13 della Convenzione, il ricorrente lamenta che le autorità nazionali non abbiano eseguito la sentenza della Corte di appello di Roma che disponeva la sua reintegrazione, mettendo in tal modo in discussione una decisione giudiziaria definitiva.

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

9. L'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, prevedeva la possibilità di confermare o revocare gli incarichi dirigenziali decorsi novanta giorni dall'insediamento di un nuovo Governo (il cosiddetto "*spoils system*"). In particolare, l'articolo 2, comma 161, del decreto precisava che, in sede di prima applicazione, tutti gli incarichi assegnati prima del 17 maggio 2006 sarebbero cessati ove non confermati entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore. La Corte costituzionale, con sentenza n. 161 del 7 maggio 2008, dichiarò quest'ultima disposizione incostituzionale per carenza di garanzie procedurali.

10. Con sentenza n. 3677 del 16 febbraio 2009, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, affrontò la questione di stabilire se fosse possibile disporre la reintegrazione dei dipendenti pubblici il cui contratto fosse scaduto in pendenza di giudizio di legittimità della revoca dell'incarico, affermando, *inter alia*:

“(…) l’attribuzione del solo risarcimento non costituirebbe effettiva “disapplicazione” dell’illegittimo provvedimento, poiché questo continuerebbe a giustificare (…) la revoca dell’incarico dirigenziale (…)

(…) la posizione lavorativa, il reparto, le funzioni precedentemente svolte possono non esistere più, eppure non per questo si è mai ritenuto di negare la pronuncia di reintegra nel posto di lavoro, giacché una cosa è il tipo di provvedimento che il giudice può emettere, altra cosa è la sua idoneità ad essere eseguito in forma specifica (…)

(…) di talché è consentito condannare la PA ad un *facere* (…). Precisandosi che, in ogni caso, la riassegnazione è limitata alla durata residua di cui all’atto di attribuzione originario, dedotto il periodo di illegittima sottrazione.

(…) una volta ritenuta illegittima la revoca, riacquista efficacia l’originario provvedimento di conferimento dell’incarico dirigenziale. Infatti, a seguito di questo, la posizione del dirigente aveva ormai acquisito lo spessore del diritto soggettivo allo svolgimento, non più di un qualsiasi incarico dirigenziale, ma proprio di quello specifico che era stato attribuito”.

11. Con sentenza n. 3210 del 18 febbraio 2016 e ordinanza n. 29168 del 13 novembre 2018, la Corte di cassazione chiarì ulteriormente che la reintegrazione dei dirigenti esautorati illegittimamente ai sensi delle summenzionate disposizioni incostituzionali non era considerata necessariamente impossibile, anche qualora l’incarico originario fosse scaduto, o la posizione originaria non esistesse più. Quanto a quest’ultimo aspetto, la Corte di cassazione chiarì anche che il contratto collettivo nazionale consente la riassegnazione del dirigente a funzioni analoghe.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE RELATIVA ALL’ESECUZIONE DI UNA SENTENZA DEFINITIVA

A. Sulla ricevibilità

12 Il Governo ha sostenuto che il ricorrente non aveva esaurito le vie di ricorso interne disponibili. In particolare, ha sostenuto che avrebbe potuto presentare una domanda di risarcimento nell’ambito del procedimento di esecuzione ai sensi dell’articolo 112 del codice del processo amministrativo.

13 Il ricorrente ha contestato l’eccezione del Governo, sottolineando che la possibilità di proporre domande di risarcimento relative a obblighi di *facere* era stata introdotta dopo che egli aveva già instaurato il procedimento di esecuzione in secondo grado e riguardava, in ogni caso, solo le situazioni in cui l’esecuzione della *restitutio in integrum* non era più possibile.

14 Indipendentemente dall’applicabilità nel caso specifico della disposizione invocata, la Corte ribadisce che, secondo la sua giurisprudenza, un individuo che ha ottenuto la pronuncia di una sentenza contro lo Stato alla conclusione di un procedimento giudiziario non può essere tenuto ad avviare

successivamente una procedura esecutiva per farla eseguire (si vedano *Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004; *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, § 89, CEDU 2006-V; *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, § 28, 17 maggio 2011). La Corte respinge pertanto l'eccezione del Governo.

15La Corte rileva inoltre che la doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

16I principi generali relativi alla mancata esecuzione di sentenze definitive relative a un obbligo di *facere* sono riassunti nelle sentenze della Corte *Sabin Popescu c. Romania* (n. 48102/99, 2 marzo 2004), *Costin c. Romania* (n. 57810/00, 26 maggio 2005) e, in ordine alla reintegrazione in un posto di lavoro, *Nicola Silvestri c. Italia* (n. 16861/02, §§ 58-62, 9 giugno 2009), *Ștefănescu c. Romania* (n. 9555/03, §§ 22-26, 11 ottobre 2007), *Akhundov c. Azerbaijan* (n. 39941/07, §§ 31-37, 3 febbraio 2011) e *Krndija e altri c. Serbia* (nn. 30723/09 e altri 3, §§ 66-72, 27 giugno 2017).

17Il Governo ha sostenuto che il ricorrente aveva interpretato erroneamente il contenuto della sentenza della Corte di appello di Roma. A suo avviso, il rinvio della Corte di appello alla sentenza della Corte di cassazione n. 3677 del 2009 doveva essere interpretato nel senso che riconosceva il diritto alla reintegrazione solo nella posizione occupata originariamente dal ricorrente. Poiché il contratto del ricorrente era scaduto e la sua precedente posizione era stata riassegnata a qualcun altro, il Governo ha sostenuto che la *restitutio in integrum* era oggettivamente impossibile.

18Il ricorrente ha ribadito le sue pretese.

19La Corte ribadisce che, proponendo un ricorso giurisdizionale avverso un atto amministrativo, i ricorrenti chiedono non solo l'annullamento della decisione contestata, ma soprattutto l'eliminazione dei suoi effetti (si vedano *Nicola Silvestri*, sopra citata, § 59, e *Zazanis e altri c. Grecia*, n. 68138/01, § 37, 18 novembre 2004).

20La Corte rileva che la Corte di appello ha ordinato la reintegrazione del ricorrente per la durata residua del suo contratto. Ha inoltre rinviato alla sentenza della Corte di cassazione n. 3677 del 2009, il cui fine dichiarato era quello di garantire un'effettiva tutela ai dirigenti pubblici rimossi illegittimamente, il cui contratto era scaduto nelle more del procedimento relativo alla cessazione dell'incarico (si veda il paragrafo 10^{supra}). Negare la reintegrazione del ricorrente proprio perché il suo contratto era scaduto nelle more del procedimento comprometterebbe tale fine.

21La Corte osserva inoltre che, qualora il Ministero della Giustizia avesse avuto dubbi sui termini esatti della sentenza della Corte di cassazione e sulla sua applicazione da parte della Corte di appello, avrebbe dovuto presentare ricorso per cassazione. Al contrario, l'amministrazione ha deciso di non

impugnare la sentenza emessa a favore del ricorrente, che è divenuta definitiva. Inoltre, la Corte rileva che la successiva giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 11^{supra}) ha confermato il rilievo del ricorrente secondo il quale la reintegrazione doveva essere eseguita per la durata residua del suo contratto, sebbene il suo incarico originario fosse già scaduto. Essa rileva inoltre che il Governo non ha fornito alcuna giurisprudenza a sostegno della sua diversa interpretazione.

22In ordine al rilievo del Governo relativo all'impossibilità della *restitutio in integrum*, la Corte ammette che possa verificarsi eccezionalmente una situazione in cui l'esecuzione mediante *restitutio in integrum* di una sentenza di un tribunale che dichiara la nullità di atti amministrativi possa, pertanto, rivelarsi oggettivamente impossibile a causa di ostacoli insormontabili di fatto o di diritto (si vedano *Costin*, § 57, e *Nicola Silvestri*, § 62, entrambe sopra citate). Tuttavia, la Corte rileva che, nel caso di specie, il Governo non ha fornito una spiegazione convincente, rinviando solo al fatto che il contratto del ricorrente era scaduto e che la sua posizione era stata occupata da un'altra persona. La Corte osserva che accogliere tale rilievo equivarrebbe a consentire all'amministrazione di eludere l'esecuzione di una sentenza di un tribunale semplicemente invocando i successivi cambiamenti riguardanti la posizione precedentemente occupata dall'interessato (si vedano *mutatis mutandis Ștefanescu*, sopra citata, § 26, e *Ioannidou-Mouzaka c. Grecia*, n. 75898/01, § 28-33, 29 settembre 2005).

23Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ragione della mancata esecuzione della sentenza della Corte di appello del 25 maggio 2010.

II. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 6 § 1 (DIRITTO A CHE UNA DECISIONE GIUDIZIARIA DEFINITIVA NON SIA MESSA IN DISCUSSIONE) E DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

24Il ricorrente ha inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, che le autorità interne, rifiutando di reintegrarlo, avevano messo in discussione una decisione giudiziaria definitiva. Egli ha inoltre lamentato, ai sensi dell'articolo 13, l'assenza di un ricorso effettivo per le violazioni dell'articolo 6 § 1. Visti i fatti della causa, le conclusioni delle parti e le proprie conclusioni di cui sopra, la Corte ritiene di avere trattato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non vi sia alcuna necessità di esaminare la ricevibilità e il merito di tali doglianze (si veda *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 156, CEDU 2014).

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

25 Il ricorrente ha chiesto 170.000 euro (EUR) per il danno non patrimoniale per le sofferenze e il disagio, il danno psicofisico, il danno per l'immagine e la stima professionale, nonché la perdita di future opportunità di carriera. Ha inoltre chiesto EUR 22.008,08 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali nazionali ed EUR 5.000 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

26 Il Governo ha sostenuto che la domanda del ricorrente debba essere respinta.

27 La Corte rileva in primo luogo che il ricorrente non ha chiesto che essa disponga l'esecuzione della sentenza nazionale del 25 maggio 2010. Conseguentemente, anche in considerazione delle specifiche circostanze del caso di specie, la Corte si astiene dal farlo. Tuttavia, la Corte ritiene ragionevole accordare al ricorrente il danno non patrimoniale per l'evidente disagio e il danno morale che ha subito a causa della violazione constatata. Alla luce del particolare contesto del caso di specie, essa accorda al ricorrente l'importo di EUR 20.000 per il danno non patrimoniale, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta.

28 Alla luce della documentazione di cui è in possesso, la Corte ritiene ragionevole accordare EUR 13.000 per le spese sostenute nei procedimenti interni ed EUR 3.000 euro per le spese sostenute dinanzi alla Corte, oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, e respinge la domanda per il resto.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile la doglianza ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione relativa alla mancata esecuzione di una sentenza definitiva;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in relazione alla mancata esecuzione di una sentenza definitiva;
3. *Ritiene* che non vi sia alcuna necessità di esaminare la ricevibilità e il merito delle altre doglianze ai sensi dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 13 della Convenzione;
4. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi, le seguenti somme:
 - (i) EUR 20.000 (ventimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;

- (ii) EUR 13.000 (tredicimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, per le spese sostenute dinanzi ai tribunali nazionali;
- (iii) EUR 3.000 (tremila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, per le spese sostenute dinanzi alla Corte;
- (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 durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

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

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 17 luglio 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Erik Wennerström
Presidente