



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2215 del 2011, proposto da:  
Comune di Spinea, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso  
dagli avv. Francesco Curato e Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso  
Francesco Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

***contro***

Presidenza Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei  
Ministri *pro tempore* e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del  
Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,  
domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

***per l'annullamento***

del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20.9.2011 con cui è stato  
ordinato al Comune di Spinea di versare, in favore dello Stato italiano, la somma di  
€ 3.001.836,00 in attuazione di quanto stabilito dall'art. 16 bis, comma 9, della L. n.  
11/2005, trasmesso con nota prot. n. 128572 del 27.9.2011, ricevuta in data

3.10.2011, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo - rese sul ricorso n. 43663/98 Mason e altri c/ Italia - del 17 maggio 2005, divenuta definitiva il 12 ottobre 2005, e del 24 luglio 2007, divenuta definitiva il 24 ottobre 2007, lo Stato Italiano è stato condannato a pagare ai signori Mason la somma di € 3.001.836,00 a titolo di equa soddisfazione per la violazione dell'art. 1, protocollo addizionale 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In particolare, la controversia oggetto del ricorso Mason e altri c/ Italia atteneva alla procedura espropriativa per pubblica utilità posta in essere dal Comune di Spinea e riguardante alcuni terreni di proprietà dei signori Mason, che erano stati destinati ad edilizia economica e popolare nell'ambito di un P.E.E.P.

Le trattative per la definizione dell'indennità di esproprio erano iniziate già nel 1981 senza portare ad alcun esito definitivo, mentre la controversia giudiziaria aveva avuto inizio nel 1991, dinanzi al Tribunale civile di Venezia. Infine, nel 1998

i signori Mason si erano rivolti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale si era pronunciata con le suddette sentenze.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con provvedimento n. 1259 del 3 dicembre 2007, ha dunque autorizzato il pagamento, nei confronti dei signori Mason, della somma di € 3.001.836 liquidata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

A seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto in data 20 settembre 2011, ha esercitato il diritto di rivalsa dello Stato - ai sensi dell'art. 16 bis della legge n. 11/2005, nel testo introdotto dall'art. 6 della legge n. 34/2008 - nei confronti del Comune di Spinea, ordinando allo stesso di versare la somma di € 3.001.836,00 con imputazione al capo X, capitolo 2368, articolo 6, del bilancio statale.

Con il presente ricorso, il Comune di Spinea ha impugnato il predetto D.P.C.M., deducendo i seguenti motivi: 1) Violazione dell'art. 16 bis, della legge n. 11/2005, eccesso di potere per travisamento dei fatti, errore sui presupposti, in quanto l'esercizio del diritto di rivalsa non era stato preceduto da un'attenta indagine sulla responsabilità del Comune di Spinea nella causazione del danno riconosciuto ai signori Mason. Peraltro, il ritardo e l'inadeguatezza nell'erogazione dell'indennità di esproprio, non erano certo imputabili al Comune, essendo la prima dovuta alle lunghezze delle procedure giudiziarie e la seconda all'applicazione della incerta disciplina statale sull'indennità; 2) Eccesso di potere per difetto di motivazione e incongruità manifesta, in quanto, nell'emanare l'ordine di pagamento impugnato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si era discostata dal parere reso dalla Conferenza unificata senza addurre alcuna motivazione sul punto; 3) Violazione del principio di non retroattività delle leggi, essendo stato applicato l'art. 16 bis, introdotto nella legge n. 11/2005 nel 2008, mentre le sentenze della Corte europea

dei diritti dell'uomo che avevano definitivamente condannato lo Stato italiano risalivano ad epoca anteriore.

Per la Presidenza del Consiglio si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato che, con successiva memoria, ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo; quindi, nel merito, ha sostenuto la piena legittimità del provvedimento impugnato, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 67 del 19 gennaio 2012, questo Tribunale, in accoglimento della domanda cautelare, ha sospeso l'esecutività del provvedimento impugnato.

La causa è stata assunta in decisione nella pubblica udienza del 5 dicembre 2012, all'esito della discussione dei difensori delle parti.

## DIRITTO

L'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dalla difesa delle amministrazioni statali è fondata.

L'art. 16 bis della legge n. 11/2005, per quanto d'interesse nella presente causa, disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti territoriali che si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In particolare, tale art. 16 bis prevede che lo Stato ha diritto di rivalersi sugli enti territoriali degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese nei suoi confronti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Conformemente a tale disciplina legislativa, il Ministero dell'economia e delle finanze ha dapprima cercato di raggiungere un'intesa con il Comune di Spinea sull'entità del credito, sui tempi e le modalità di pagamento e poi, fallito tale tentativo, ha trasmesso gli atti alla Presidenza del Consiglio. Quest'ultima, sentita la Conferenza Unificata, ha emanato il decreto oggi impugnato, che ai sensi del comma 8 del predetto art. 16 bis, ha valore di titolo esecutivo.

Ebbene, dall'esame del tenore letterale dell'art. 16 bis, risulta evidente come già i termini "diritto di rivalsa" dello Stato e "responsabilità" degli enti territoriali riportano la fattispecie in esame nell'ambito della responsabilità extracontrattuale delle amministrazioni pubbliche, senz'altro soggetta ai principi ed alle regole di diritto comune.

Nel caso di specie siamo in presenza di una condanna dello Stato, inteso non solo come Stato – persona giuridica ma anche come Stato – apparato (che comprende tutti i pubblici poteri, ivi compresi gli enti locali), ad un risarcimento del danno cagionato a privati da amministrazioni pubbliche in seguito a violazioni delle disposizioni della C.E.D.U. .

In particolare, poiché l'unico soggetto abilitato a stare in giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo è lo Stato – persona giuridica (unico soggetto nel nostro ordinamento dotato di personalità di diritto internazionale), anche in rappresentanza di tutti i pubblici poteri incolpati di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, può verificarsi che esso sia tenuto a risarcire soggetti privati per violazioni poste in essere da altre amministrazioni pubbliche (in questo caso un ente territoriale), e ciò giustifica il diritto di rivalsa dello Stato, previsto e disciplinato appunto dall'art. 16 bis L. 11/2005, che va esercitato nei confronti degli enti territoriali effettivamente responsabili del danno.

Viene in questione, dunque, un'ordinaria pretesa creditoria dello Stato nei confronti di un ente territoriale, i cui presupposti (sentenza di condanna della CEDU resa nei confronti dello Stato e responsabilità dell'ente territoriale) sono stabiliti direttamente dalla legge.

Ne consegue che ciò che è richiesto al Giudice di accertare nella presente controversia è la sussistenza del diritto soggettivo dello Stato ad essere rimborsato ed il quantum di tale risarcimento, che andrà misurato sulla base della

responsabilità dell'ente coinvolto, in ragione della gravità della colpa, del nesso di causalità e delle conseguenze derivate.

Non si tratta, quindi, di un sindacato sull'esercizio di un pubblico potere, in quanto il provvedimento (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) qui impugnato costituisce solo lo strumento concesso allo Stato per portare ad esecuzione il credito vantato senza necessità di adire preventivamente l'autorità giudiziaria.

Pertanto, non vi è da stabilire se il potere sia stato legittimamente esercitato in sede di emissione del decreto in esame, ma solo se sussista il diritto soggettivo dell'amministrazione ad essere rimborsata, ed in quale misura.

La difesa del ricorrente, sul punto, ha sostenuto che saremmo invece in presenza di esercizio di un pubblico potere, anche perché il provvedimento in esame è assistito dal potere coattivo di riscossione diretta delle somme dovute, appositamente conferito dall'art. 16 bis, comma 6 della L. n. 11/2005, che costituisce un'attribuzione tipica del provvedimento amministrativo autoritativo.

Tuttavia, si osserva, in linea di teoria generale, che l'esecutorietà del provvedimento amministrativo non deriva automaticamente e necessariamente dall'imperatività dello stesso, ma costituisce una situazione eccezionale che la legge consegna alla pubblica amministrazione per imporre coattivamente l'adempimento di obblighi nei suoi confronti, a prescindere dall'esercizio sul piano sostanziale di un potere autoritativo atto a modificare unilateralmente le situazioni soggettive del privato.

Appare allora chiaro che nel caso in esame il decreto del Presidente del Consiglio impugnato non incide, modificandolo, sul rapporto sostanziale, che è e resta un rapporto obbligatorio paritario, bensì rappresenta l'esercizio, nella successiva fase esecutiva del rapporto, di tale capacità speciale di diritto pubblico, specificamente attribuita allo Stato al fine di procedere con forza coattiva alla riscossione del credito.

Ebbene, nel caso in esame, al Giudice non è chiesto di conoscere e giudicare in ordine al momento esecutivo (di esercizio del potere specifico di riscossione), bensì in merito al sottostante rapporto sostanziale.

Si richiamano sul punto due precedenti giurisprudenziali, rispettivamente del TAR Calabria – Reggio Calabria, n. 378/2012 e del TAR Puglia – Bari, n. 1461/2012, riguardanti casi analoghi a quello in esame, decisi con sentenze declinatorie della giurisdizione, laddove si è osservato che: “..non può neppure invocarsi il valore di titolo esecutivo riconosciuto al provvedimento di determinazione del dovuto anche in assenza di “intesa” dell’ente interessato, giacché tale valore attiene, facilitandola, alla fase di realizzazione in concreto del diritto (si pensi agli atti sicuramente “privati”, ai quali è riconosciuto valore di titolo esecutivo, quali gli assegni e le cambiali), mentre l’insorgere di quest’ultimo avviene direttamente per legge, non secondo il canone pubblicistico (potestà – interesse legittimo), ma attraverso quello obbligatorio (credito – debito). Né detto provvedimento esecutivo può limitare il diritto del preteso debitore di contestare la sussistenza dei presupposti di legge della rivalsa, innanzi al giudice dei diritti soggettivi, cioè l’A.G.O”.

Pertanto, alla luce di quanto sopra rappresentato, il Collegio ritiene che difetti la giurisdizione in capo al giudice amministrativo sulla controversia in esame e che la stessa sia da attribuire al giudice ordinario.

Per il principio della "translatio iudicii" sono salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda se il giudizio è riassunto davanti al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato di detta pronuncia.

In considerazione della novità della questione e del fatto che si tratta di controversia tra enti pubblici, sussistono i presupposti di legge per l'integrale compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando essa al giudice ordinario, presso il quale la causa potrà essere riassunta nel termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente pronuncia.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente FF

Giovanni Ricchiuto, Referendario

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/12/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)