



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

## PRIMA SEZIONE

### CAUSA DIACO E LENCHI contro ITALIA

*(Ricorsi n. 15587/10 e altri 2 – cfr.  
elenco in allegato)*

### SENTENZA

Art. 1 P1 • Rispetto dei beni • Mancata esecuzione da parte delle autorità, entro un termine ragionevole, delle ordinanze di pagamento delle indennità ai ricorrenti avvocati a titolo di assistenza legale • Art. 1 P1 applicabile • Interesse patrimoniale rientrante nella nozione di «beni» • Il termine di pagamento decorre dalla data di deposito dell'ordinanza di pagamento presso la cancelleria, momento in cui le autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'esistenza dei crediti a favore dei ricorrenti • Termini da poco più di un anno a più di quattro anni, al netto del termine di opposizione, fino al pagamento delle somme dovute • Onere eccessivo sostenuto dagli interessati  
Art. 46 • Misure generali • Lo Stato convenuto è tenuto a determinare le diverse cause dei malfunzionamenti strutturali che hanno determinato il ritardo delle autorità nel pagamento agli avvocati delle indennità concesse con ordinanza a titolo di patrocinio a spese dello Stato e ad apportare soluzioni

Preparato dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

11 dicembre 2025

*La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni di cui all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Essa potrà essere oggetto di modifiche formali.*



**Nella causa Diaco e Lenchi c. Italia,**

la Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in camera di consiglio composta da:

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

e Ilse Freiwirth, *cancelliere di sezione*,

Visto:

le richieste presentate contro la Repubblica italiana da due cittadini di tale Stato, Giuseppe Diaco e Maria Alessandra Lenchi («i ricorrenti»), ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione») nelle date indicate nella tabella allegata all'allegato I,

la decisione di comunicare al governo italiano («il Governo») le contestazioni relative al ritardo nel pagamento delle somme dovute dalle autorità interne a titolo di assistenza giudiziaria,

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

i commenti ricevuti dall'*Unione delle Camere Penali Italiane*, che il presidente della sezione aveva autorizzato a intervenire come terza parte, e quelli comunicati in replica 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 delle indennità dovute, a titolo di assistenza giudiziaria, ai ricorrenti nell'ambito della loro attività professionale di avvocati. Essa solleva questioni sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

## I FATTI

2. L'elenco dei ricorrenti e le precisazioni pertinenti sulle richieste figurano nella tabella allegata all'allegato I.

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

4. I ricorrenti sono avvocati che hanno rappresentato clienti beneficiari del gratuito patrocinio nell'ambito, rispettivamente, di diversi procedimenti penali (<sup>avv.</sup> Diaco, «il ricorrente») e di un procedimento civile (<sup>avv.</sup> Lenchi, «la ricorrente»).

5. In date diverse, i ricorrenti ottennero *decreti di pagamento* che fissavano l'importo dei loro indennizzi a titolo di patrocinio a spese dello Stato in diversi procedimenti in cui erano intervenuti in tale veste. In assenza di opposizione da parte delle parti, tali decreti divennero definitivi alla scadenza del termine legale di trenta giorni. Dopo averne ricevuto l'autorizzazione dalla cancelleria del tribunale, i ricorrenti hanno inviato le fatture per il pagamento delle stesse. Poiché gli importi dovuti non sono stati versati, gli interessati si sono rivolti alle autorità competenti affinché procedessero al pagamento. Tutti i decreti sono stati eseguiti (allegato II).

6. Inoltre, per quanto riguarda in particolare la domanda n° 18531/14, il 26 giugno 2013 il tribunale di Vigevano ha emesso un'ordinanza di pagamento a favore della ricorrente, che è stata depositata presso la cancelleria il 3 luglio 2013 e successivamente comunicata 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 in merito a un ritardo nella procedura di esecuzione dell'ordinanza di pagamento, la ricorrente è stata informata che il suo fascicolo era andato perso.

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

9. Nel 2016 il fascicolo smarrito è stato ricostituito. L'ordinanza di pagamento è quindi diventata esecutiva il 20 ottobre 2016.

10. Il 15 novembre 2016, la ricorrente ha trasmesso alla Corte d'appello di Milano la relativa fattura elettronica.

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

12. A seguito dell'assegnazione dei fondi necessari da parte del Ministero della Giustizia, l'ordinanza è stata eseguita il 15 settembre 2017.

## QUADRO GIURIDICO E PRATICA INTERNA E INTERNAZIONALE PERTINENTI

### I. SULL'ASSISTENZA GIUDIZIARIA

#### **Quadro nazionale**

##### *1. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato*

13. L'articolo 24 della Costituzione italiana recita:

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

«È riconosciuto a ogni individuo il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e dei propri legittimi interessi.

La difesa è un diritto inviolabile in ogni fase e in ogni momento del procedimento.

I mezzi per agire e difendersi dinanzi a qualsiasi giurisdizione sono garantiti agli indigenti da specifiche istituzioni giuridiche. (...)"

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

«L'articolo 24, comma 3, della Costituzione italiana (...) mira a garantire a coloro che non sono in grado di sostenere le spese processuali «l'effettività del diritto di agire e difendersi in giudizio, che il secondo comma dello stesso articolo 24 della Costituzione qualifica espressamente come diritto inviolabile» (...).

In questi termini, tali diritti, che fanno parte dei diritti civili, inviolabili e caratterizzanti lo Stato di diritto, richiamano il compito assegnato alla Repubblica dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione italiana di fornire i mezzi necessari per garantire agli indigenti un'equa possibilità di successo nelle controversie, ponendo rimedio a un problema di asimmetria derivante da ostacoli economici (...).

In tale prospettiva, occorre precisare che la questione, sottolineata da questa Corte, dell'individuazione di un «punto di equilibrio tra la garanzia del diritto alla difesa degli indigenti e la necessità di contenere la spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018) è rilevante quando si tratta di giustificare adeguamenti (*modulazioni*) che assumono la forma, ad esempio, filtri o controlli, come quelli previsti per i processi non penali, in cui il riconoscimento del beneficio [del patrocinio a spese dello Stato] presuppone che [le pretese] di coloro che agiscono o resistono in giudizio non siano manifestamente infondate (sentenza n. 47 del 2020).

Al contrario, la questione si pone in termini completamente diversi quando una particolare scelta legislativa arriva al punto di impedire a coloro che si trovano in condizioni di indigenza «di avere un accesso effettivo alla giustizia, con la sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 157 del 2021)» (sentenza n. 152 del 2020).

In questo caso, infatti, ciò che è chiaramente in gioco è il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, della Costituzione italiana) e il diritto, inviolabile, [di ricorrere alla giustizia] di cui ai primi due commi dell'art. 24 della Costituzione italiana – poiché si tratta in ogni caso di «spese costituzionalmente necessarie», anche inerenti, in senso lato, «alla fornitura di prestazioni sociali incomprimibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016)».

In tali ipotesi, l'argomento dell'equilibrio di bilancio cede il passo alla possibilità per il legislatore di intervenire, se necessario, per ridurre le spese che non hanno lo stesso carattere prioritario: è anche in questo senso che la nostra Corte ha affermato che «è la garanzia dei diritti incomprimibili che incide sul bilancio, e non il suo equilibrio che ne condiziona il corretto versamento».

Nell'ambito dei procedimenti civili (salvo le eccezioni previste dalla legge, in particolare le controversie dinanzi al giudice di pace il cui valore non supera i 1.100 euro (EUR) e le controversie in materia di diritto del lavoro il cui valore non supera i 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 patrocinio a spese dello Stato, che mira all'esenzione dalle spese processuali, è disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002 («Testo

unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese giudiziarie» – il «D.P.R. n. 115 del 2002»).

16. Il beneficio del patrocinio a spese dello Stato è concesso ai cittadini privi di mezzi sufficienti (*non abbienti*) e, per quanto riguarda in particolare i ricorrenti in materia civile, le loro pretese non devono inoltre essere 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 ammessa al patrocinio a spese dello Stato qualsiasi persona che, nel corso dell'anno precedente, abbia dichiarato un reddito inferiore o pari alla soglia fissata dalla legge. La concessione del patrocinio a spese dello Stato, per quanto riguarda i procedimenti penali, è di competenza del giudice competente (articolo 96 del D.P.R. n. 115 del 2002), mentre in materia civile le domande di ammissione devono essere presentate al consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 126 del D.P.R. n. 115 del 2002). Se, nel corso del procedimento, intervengono modifiche delle condizioni di reddito rilevanti ai fini dell'ammissione, o se risulta che le condizioni di ammissione non sono soddisfatte, o ancora se l'interessato ha agito o resistito in giudizio in malafede o con colpa grave, il giudice adito revoca la decisione di ammissione provvisoria presa dal consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 136 del D.P.R. n. 115 del 2002). In caso di decisione negativa da parte di quest'ultimo, l'interessato può ripresentare la sua domanda al giudice competente.

*2. L'ordinanza di pagamento relativa alle indennità degli avvocati nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato e la procedura di esecuzione*

17. Gli onorari dovuti al difensore di un beneficiario del gratuito patrocinio sono fissati dall'autorità giudiziaria con ordinanza di pagamento (articolo 82 del D.P.R. n. 115 del 2002). Quest'ultima viene comunicata al suddetto rappresentante e alle parti, compreso il pubblico ministero, che possono contestarla (articolo 84 del D.P.R. n. 115 del 2002).

18. L'ordinanza di pagamento emessa dal magistrato costituisce un titolo di pagamento in tutti i casi previsti dall'articolo 171 del D.P.R. n. 115 del 2002.

19. L'ordinanza viene comunicata alle parti dalla cancelleria e, dopo un periodo di 30 giorni durante il quale queste possono presentare opposizione e avviare così una fase giurisdizionale, il cancelliere del tribunale competente ne attesta il carattere definitivo. La cancelleria del tribunale che ha emesso l'ordinanza invia il fascicolo alla cancelleria competente per la gestione delle spese processuali, che autorizza quindi, per via elettronica, l'avvocato a presentare la fattura. Dalla documentazione fornita dalla ricorrente, e in particolare da una nota del tribunale di Como, risulta che i tribunali non accettano fatture in assenza di autorizzazione da parte dell'amministrazione competente. Il fascicolo viene trasmesso all'ufficio del funzionario delegato alle spese processuali che, utilizzando linee di credito concesse a tal fine, invia alla Banca d'Italia i titoli per il pagamento dei crediti.

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

**Articolo 170 - Opposizione all'ordinanza di pagamento**

«1. Il beneficiario e le parti del procedimento, compreso il pubblico ministero, possono opporsi all'ordinanza di pagamento (...). L'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011»<sup>1</sup>

**Articolo 178 - Adempimenti preliminari della cancelleria competente per l'esecuzione degli ordini di pagamento**

«1. Prima di compilare il modulo di pagamento, la cancelleria deve ottenere la fattura emessa dal creditore se quest'ultimo è soggetto all'imposta sul valore aggiunto.

2. La fattura può essere emessa con l'imposta sul valore aggiunto (IVA) in un secondo momento, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, del decreto presidenziale n. 633 del 26 ottobre 1972.

**Art. 182 - Riepilogo dei pagamenti**

«1. Il concessionario e la filiale di *Poste Italiane S.p.A.* redigono un riepilogo dei pagamenti su un apposito modulo, conformemente agli allegati n. 4 e 5 della presente legge.

2. Il modulo, che si riferisce a ciascun ufficio che ha ordinato i pagamenti, contiene i seguenti dati:

- (a) i pagamenti effettuati nel mese precedente [presentati] in ordine cronologico
- (b) i pagamenti non accreditati, specificando se figurano già come pagamenti nei precedenti scadenziari o nei precedenti estratti conto;
- (c) i mancati pagamenti in contanti dovuti alla scadenza del termine;
- (d) la firma del funzionario responsabile.

3. Il modulo compilato dal funzionario contiene inoltre, per ogni singolo pagamento, l'importo delle retribuzioni trattenute, la descrizione dei capitoli e degli articoli di entrata a cui sono state destinate le somme utilizzate per effettuare il pagamento e per l'assegnazione delle retribuzioni, nonché il totale di ciascun capitolo e articolo.

4. Il riepilogo viene trasmesso entro il decimo giorno di ogni mese, insieme ai modelli di pagamento, all'ufficio del funzionario delegato incaricato del rimborso e della regolarizzazione, ai fini del controllo di cui all'articolo 183.

**Art. 183 - Determinazione degli importi e rimborso dei pagamenti**

«1. Il funzionario responsabile verifica la corrispondenza tra il prospetto riepilogativo e i modelli di pagamento allegati, ne verifica la regolarità, anche sulla base della documentazione relativa ai singoli modelli di pagamento, e provvede alle eventuali rettifiche, risultanti in particolare da successive verifiche, degli importi indebitamente pagati e delle somme non accreditate.

---

<sup>1</sup> Prima del 5 ottobre 2011, la seconda frase dell'articolo 170 recitava: «La procedura è quella prevista per le indennità degli avvocati e il tribunale decide in composizione monocratica».

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

2. Entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di ricezione, il funzionario responsabile provvede all'emissione degli ordini di pagamento a valere sulle linee di credito pertinenti.

21. L'articolo 2909 del codice civile («Autorità della cosa giudicata») prevede quanto segue:

«Una decisione contenuta in una sentenza passata in giudicato produce i suoi effetti tra le parti, i loro eredi o aventi diritto».

22. Le disposizioni del codice di procedura civile pertinenti al caso in esame recitano quanto segue:

**Articolo 474 – Titolo esecutivo**

«Costituiscono titoli esecutivi: (...) le sentenze, le decisioni (*provvedimenti*) e le altre misure alle quali la legge attribuisce espressamente forza esecutiva».

**Articolo 633 - Ingiunzione di pagamento**

«Su richiesta del creditore di una somma di denaro contante o di una certa quantità di beni fungibili, o di una persona avente diritto alla consegna di un determinato bene mobile, il giudice competente emette un'ingiunzione di pagamento o di consegna:

- 1) se il credito è provato per iscritto;
- 2) se il credito riguarda indennità per servizi giudiziari o extragiudiziali o il rimborso di spese sostenute da avvocati, cancellieri, ufficiali giudiziari o qualsiasi altra persona che abbia agito nell'ambito di un procedimento».

**Articolo 702 *quater*  
Appello**

«L'ordinanza emessa in applicazione dell'articolo 702 *ter*, sesto comma, produce gli effetti di cui all'articolo 2909 del codice civile se non viene impugnata entro trenta giorni dalla sua notifica.»

23. L'articolo 15 del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011 («Opposizione a una decisione di pagamento delle spese processuali») recita quanto segue:

«1. Le controversie di cui all'articolo 170 del decreto presidenziale n. 115 del 30 maggio 2002 sono disciplinate dal procedimento sommario di cognizione (*rito sommario di cognizione*), salvo disposizione contraria del presente articolo.»

24. Con 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 menziona (...) alcun termine perentorio (...) per presentare l'opposizione in questione. (...)

L'articolo 15 (...) prevede che le opposizioni ai decreti sulle spese processuali «sono disciplinate dalla procedura semplificata». (...)

Il termine di trenta giorni dalla comunicazione o dalla notifica dell'ordinanza, previsto dall'articolo 702 *quater* del codice di procedura civile italiano, deve essere

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

considerato [applicabile] (...) all'opposizione contro il decreto sulle spese processuali (...)."

25. La circolare del Ministero della Giustizia del 19 ottobre 2009 intitolata «Apposizione della formula esecutiva sull'ordinanza di pagamento delle indennità degli avvocati, ai sensi dell'articolo 82 del decreto presidenziale n. 115 del 2002, emessa dal magistrato» recita quanto segue nei passaggi pertinenti al caso di specie:

«Le disposizioni del decreto presidenziale n. 115 del 2002, pur disciplinando in modo preciso il pagamento delle indennità all'avvocato della difesa, non conferiscono mai al decreto in questione la natura di titolo esecutivo.

Il suddetto articolo 82 stabilisce infatti che «gli onorari dell'avvocato sono pagati dal tribunale mediante un'ordinanza di pagamento» e l'articolo 171 della stessa legge [vale a dire il decreto presidenziale], relativo agli «effetti dell'ordinanza di pagamento», definisce tale misura come «un ordine di pagamento delle spese in tutti i casi previsti dalla presente legge».

La portata di tale definizione, alla luce delle altre norme contenute nella legge, e in particolare di quelle previste dall'articolo 168, che danno effetto solo all'ordinanza di pagamento provvisoriamente esecutiva delle indennità degli assistenti del magistrato (periti, consulenti, interpreti, traduttori e qualsiasi altro esperto designato dal magistrato) (...), deve essere intesa nel senso che l'ordinanza di pagamento delle indennità degli avvocati costituisce un'ingiunzione ad onorare il pagamento secondo le modalità disciplinate dalla stessa legge, e non un'ordinanza esecutiva.

Una conclusione diversa non può essere dedotta nemmeno dal testo dell'articolo 170 della legge, il quale (sulla base del riferimento contenuto nell'articolo 84), disciplinando il procedimento di opposizione all'ordinanza di pagamento, prevede, al terzo comma, la possibilità di sospendere «l'esecuzione provvisoria del decreto con un'ordinanza non soggetta ad appello ». Quest'ultima disposizione può ovviamente riguardare solo gli ordini esecutivi, vale a dire quelli relativi al pagamento delle indennità degli assistenti del magistrato (...), e non anche gli altri ordini aventi carattere di ingiunzione di pagamento, come quelli relativi alle indennità degli avvocati.

L'efficacia di un titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 474 del codice di procedura civile è inoltre conferita dall'articolo 53 delle disposizioni di applicazione del codice di procedura civile ai decreti di pagamento delle indennità degli assistenti del magistrato (...), e tale disposizione non fa riferimento al decreto di pagamento delle indennità degli avvocati.

L'articolo 53 [delle disposizioni di applicazione] del codice di procedura civile, intitolato «Contenuto ed efficacia delle ordinanze di fissazione delle indennità», prevede espressamente che «le ordinanze con cui il giudice fissa le indennità dovute (...) agli altri ausiliari devono indicare la parte [del procedimento] tenuta a farsene carico. Tali ordinanze costituiscono un titolo esecutivo nei confronti di detta parte».

In tali circostanze, e tenuto conto dell'assenza di disposizioni legislative espresse che attribuiscono al decreto di pagamento delle indennità di avvocato emesso ai sensi dell'articolo 82 del decreto presidenziale n. 115 del 2002 l'efficacia di un titolo esecutivo, occorre ritenere che esso costituisca solo un titolo per ottenere il pagamento secondo le modalità disciplinate dalla stessa legge, con esclusione di qualsiasi effetto [simile a quello] di un titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 474 del codice di procedura civile.

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 nei confronti dello Stato:

«A partire dal 2016, entro il limite massimo di spesa di 10 milioni di euro all'anno, le persone che rivendicano, ai sensi degli articoli 82 e seguenti del codice delle spese giudiziarie, di cui al decreto presidenziale n. 115 del 30 maggio 2002, crediti per spese, diritti e indennità di avvocato già maturati e non ancora pagati, hanno il diritto di compensare [gli importi] da loro dovuti a titolo di qualsiasi imposta e tassa, compresa l'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché il pagamento dei contributi previdenziali dei dipendenti, mediante la cessione, anche parziale, dei crediti sopra menzionati fino a un limite massimo pari all'importo dei crediti stessi, maggiorato dell'IVA e del contributo previdenziale degli avvocati (CPA). Tali cessioni sono esenti da qualsiasi imposta di bollo e di registrazione. Ai fini della presente legge, possono essere compensati o ceduti tutti i crediti che non sono stati oggetto di opposizione ai sensi dell'articolo 170 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002».

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

**Articolo 37 bis - Misure di semplificazione relative alle richieste di assistenza legale**

«1. Al fine di facilitare il rapido trattamento delle richieste di pagamento delle indennità dovute all'avvocato della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato (...), ai sensi del decreto presidenziale n. 115 del 30 maggio 2002, le richieste presentate a partire dal giorno successivo a quello dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono depositate presso la cancelleria del magistrato competente esclusivamente per via telematica, secondo le modalità stabilite e regolamentate con decreto del direttore generale dei sistemi informativi automatizzati del ministero della Giustizia».

28. Per quanto riguarda, infine, la qualificazione del diritto al pagamento delle spese legali e la natura dell'ordinanza di pagamento, la Corte di cassazione ha ritenuto, nella sentenza n. 17668 del 2019 (cfr. anche Cass. n. 21394 del 2019), che quest'ultima abbia «natura giurisdizionale» e

«costituisce un titolo esecutivo per il quale è prevista una procedura speciale di opposizione, disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 150 del 2011, e [che] il giudice può, su richiesta del beneficiario o delle parti del procedimento, compreso il pubblico ministero, e se sussistono motivi giustificati, sospendere l'esecuzione provvisoria dell'ordinanza con un provvedimento non impugnabile.

(...)

la persona che richiede il pagamento di indennità a seguito di servizi resi a favore di una persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato è titolare di un diritto *soggettivo patrimoniale*, come confermato dalle disposizioni procedurali di diritto civile che disciplinano l'opposizione al decreto di pagamento (Corte di cassazione civile, sezioni unite, n. 19161 del 3 settembre 2009). Il decreto che accoglie la richiesta di pagamento degli onorari dell'avvocato di una persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato ha quindi carattere decisionale (*carattere decisorio*) e giurisdizionale (...).

3. *Elementi pratici e dati statistici*

29. L'8 novembre 2017, il tribunale di Milano ha inviato all'Ordine degli avvocati di Milano la seguente nota:

«Oggetto: stato dei pagamenti delle spese processuali nel 2017. Fatturazione elettronica. Termine per la compensazione dei crediti.

Le fatture di indennità che devono ancora essere emesse nel 2017 non possono essere pagate dal conto di regolarizzazione, poiché [i fondi corrispondenti] sono stati stanziati in misura insufficiente a coprire le fatture ricevute fino ad oggi. Per una parte di tali fatture, sarà necessario richiedere fondi supplementari su un conto specifico.

Numerose fatture emesse nel 2016, che avrebbero dovuto essere pagate con tali fondi ricorrendo al conto specifico, sono rimaste insolute a causa dell'insufficienza di quest'ultimo.

In tali circostanze, gli avvocati sono pregati di prendere in considerazione il rinvio dell'emissione delle fatture al 2018.

Infine, va ricordato che dal 1° marzo al 30 aprile 2018 [...] sarà aperto il prossimo termine per richiedere la compensazione dei debiti fiscali con i crediti derivanti dalle indennità relative al patrocinio a spese dello Stato.

30. Il governo ha fornito statistiche relative ai tempi medi di pagamento delle fatture relative al patrocinio a spese dello Stato nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018 (allegato III).

31. Con delibera n° 1825 del 14 novembre 2013, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trani ha denunciato quanto segue:

- gravi disfunzioni nella procedura di determinazione degli importi delle indennità degli avvocati nei procedimenti civili e penali per i quali sono state accolte richieste di patrocinio a spese dello Stato;
- ritardi significativi, 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 viene incaricato di trattare un caso e quello in cui viene pagato dallo Stato;
- il fatto che il termine per la presentazione delle ordinanze di pagamento e poi dei titoli di pagamento è superiore a 24 mesi;
- il fatto che, in alcuni casi segnalati, a causa dell'inefficienza e/o della disorganizzazione degli uffici, i titoli di pagamento non vengono trasmessi al funzionario responsabile del pagamento.

32. Con delibera del 15 giugno 2017, l'Ordine degli avvocati di Milano ha deplorato i notevoli ritardi nella procedura relativa al pagamento degli onorari degli avvocati a titolo di patrocinio a spese dello Stato e ha ritenuto in particolare inaccettabile che gli avvocati debbano attendere, in alcuni casi, fino a un anno dalla data della fattura prima di essere pagati e che i fondi stanziati a tal fine siano ogni anno inferiori a quelli degli anni precedenti.

33. Con delibera del 16 maggio 2018, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Monza ha lamentato il persistere di una situazione insostenibile relativa ai tempi di pagamento delle parcelle degli avvocati, con pagamenti che in alcuni casi registravano ritardi anche di un anno, e ha sottolineato la necessità di risolvere definitivamente il problema attraverso lo stanziamento stabile nel bilancio dello Stato di fondi adeguati a garantire il pagamento degli onorari degli avvocati.

34. Con delibera dell'11 luglio 2018, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze ha denunciato l'esistenza di ritardi molto significativi nel pagamento degli onorari dovuti a titolo di patrocinio a spese dello Stato, l'insufficienza di altri strumenti quali la compensazione dei crediti con i debiti degli avvocati nei confronti dello Stato, nonché l'esistenza di situazioni simili relative ad altri ordini degli avvocati.

35. Un'associazione di Modena che riunisce avvocati specializzati in diritto penale (*Camera penale di Modena*) ha organizzato diverse giornate di sciopero nel 2017 e nel 2018 per protestare contro i ritardi, ritenuti inaccettabili, nelle procedure amministrative per il pagamento delle ordinanze di pagamento.

36. Con una nota del 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 stipulato un accordo con la Banca Popolare di Sondrio per la concessione di prestiti sotto forma di anticipi sul pagamento delle indennità relative al patrocinio a spese dello Stato. In virtù di tale accordo, gli iscritti alla Cassa possono richiedere un anticipo fino a un massimo dell'80% dell'importo fatturato e per un importo non superiore a 15.000 euro. Il tasso di rimborso è pari al tasso Euribor a 3 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 sottostante, adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004, e la Dichiarazione di Brighton, adottata in occasione della Conferenza di alto livello tenutasi a Brighton (Regno Unito) il 19 e 20 aprile 2012, sono citate nella sentenza *Burmych e altri c. Ucraina* (cancellazione) ([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 nella sua <sup>1444a</sup> riunione del 28 settembre 2022 (le «Linee guida del 2022»), recitano quanto segue nel passaggio pertinente al 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

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

fondamentali sanciti dalla Convenzione e favorevole al rispetto dello Stato di diritto e dei principi democratici inerenti alla Convenzione. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare la loro capacità di affrontare rapidamente i problemi sistemici o altri problemi strutturali in materia di diritti umani individuati dalla Corte o rivelati da procedimenti interni. Ciò comprende un'ampia gamma di azioni che sono enunciate nelle seguenti linee guida. »

## IN DIRITTO

### I. RACCORDO DELLE RICHIESTE

40. Considerata la somiglianza dell'oggetto delle richieste, la Corte ritiene opportuno esaminarle congiuntamente in un'unica sentenza.

### II. SUL LA VIOLAZIONE ALLEGATA DELL' ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

41. I ricorrenti lamentano un ritardo nel pagamento dei crediti loro riconosciuti con ordinanze di pagamento relative a indennità dovute a titolo di assistenza giudiziaria. Essi invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1, che recita:

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

Le disposizioni precedenti non pregiudicano il diritto degli Stati di applicare le leggi che ritengono necessarie per regolamentare l'uso dei beni in conformità con l'interesse generale o per garantire il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

#### **A. Sull'ammissibilità**

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

42. I ricorrenti sostengono che le ordinanze di pagamento riconoscono l'esistenza di crediti esigibili che rientrano nella nozione di «beni», ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Secondo loro, tali ordinanze costituiscono, in ogni caso, decisioni giudiziarie provvisoriamente esecutive.

43. Il Governo non ha sollevato alcuna eccezione in merito all'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

44. L'Unione delle Camere Penali *Italiane* (UCPI), associazione di avvocati penalisti che interviene in qualità di terza parte, formula, a questo proposito, osservazioni dello stesso tenore della tesi avanzata dai ricorrenti.

45. La Corte ritiene che le parti ritengano, almeno implicitamente, che tale disposizione sia applicabile ai fatti all'origine delle presenti ricorsi.

46. La Corte ricorda 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 proprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu c. Romania*, n. 46201/16, §§ 31 e 32, 28 novembre 2023).

**a) Principi generali**

47. La Corte ricorda che il concetto di «beni» può comprendere sia «beni attuali» quanto i valori patrimoniali, compresi, in determinate situazioni ben definite, i crediti. Affinché un credito possa essere considerato un «valore patrimoniale» che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, è necessario che il titolare del credito dimostri che esso ha una base sufficiente nel diritto interno, ad esempio quando è confermato da una giurisprudenza consolidata dei tribunali o quando si basa su una disposizione legislativa o su un atto legale riguardante l'interesse patrimoniale in questione, vale a dire se fa sorgere nel ricorrente un «credito» sufficientemente accertato da 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). Una volta stabilito ciò, può entrare in gioco il concetto di «legittima aspettativa» (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX, e *Associazioni di proprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu*, citato sopra, § 33).

48. Nel caso *Viașu c. Romania* (n. 75951/01, §§ 59 e 60, 9 dicembre 2008), la Corte ha ritenuto che una decisione amministrativa dell'autorità competente che riconosce a un cittadino il diritto al risarcimento fosse sufficiente a creare un «interesse patrimoniale» tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 (cfr. anche *Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 180 e 181, 12 ottobre 2010). Inoltre, ha già stabilito che una decisione amministrativa che riconosce a un ricorrente il diritto di proprietà su un bene immobile costituisce un credito nei confronti dello Stato che può essere considerato sufficientemente accertato da essere qualificato come «valore patrimoniale» e 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 le decisioni che, pur riconoscendo il diritto al risarcimento, non ne fissano l'importo (*Demetrescu c. Romania*, n. 5046/02, § 21, 10 novembre 2009) o quelle in relazione alle quali il diritto interno non ha ancora previsto le modalità pratiche di versamento dei risarcimenti ivi riconosciuti (*Associazioni di proprietà forestale Porceni Pleșa e Piciorul Bătrân Banciu*, citato, § 36).

49. Infine, in materia di rimborso dell'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 dal diritto italiano, sebbene modificabile a determinate condizioni, a partire dal ricevimento da parte dell'amministrazione fiscale della dichiarazione dei redditi e fino al momento del rimborso dell'imposta. Tale approccio era giustificato dal fatto che l'amministrazione è tenuta a procedere d'ufficio al rimborso di un credito d'imposta sul reddito dopo il ricevimento della dichiarazione dei redditi che vale come richiesta di rimborso, anche se solo nel momento in cui l'amministrazione informa l'interessato che il rimborso è imminente, questi viene a conoscenza dell'importo preciso che incasserà. È certamente possibile che, a causa di un errore di calcolo da parte del contribuente, vi sia una differenza tra l'importo che questi riteneva di avere diritto, secondo i propri calcoli, e quello che gli è stato riconosciuto. Tuttavia, tale elemento non era tale da indurre la Corte a concludere che, durante tutto il periodo di attesa del rimborso, la situazione denunciata dalla ricorrente nella fattispecie non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo <sup>n. 1</sup>, mentre le circostanze del caso, considerate nel loro insieme, avevano conferito all'interessata un interesse sostanziale tutelato da tale disposizione.

**b) Applicazione di tali principi al caso di specie**

50. La Corte osserva che, secondo il diritto interno così come sintetizzato dal Governo, le ordinanze di pagamento che fissano gli indennizzi dovuti dallo Stato agli avvocati che difendono le persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato sono dichiarazioni ufficiali che costituiscono titoli di pagamento che riconoscono l'esistenza di obbligazioni nei confronti di detti avvocati (paragrafo 18 supra). Inoltre, mediante l'ordinanza di pagamento, il giudice attesta l'esistenza di un diritto di credito e, allo stesso tempo, ne stabilisce l'importo (*liquidazione*). Si tratta quindi di un titolo che garantisce il pagamento del credito. La Corte rileva inoltre che il governo sostiene che l'ordinanza di pagamento costituisce un credito sufficientemente accertato ed esigibile per fondare una domanda di ingiunzione di pagamento (punto 55 infra).

51. La Corte rileva inoltre che dalla giurisprudenza della Corte di cassazione citata dai ricorrenti e dalla terza interveniente, in particolare dalle sentenze <sup>n. 19161 del 2009</sup> delle sezioni riunite e, più recentemente, <sup>n. 17668 del 2019</sup>, che «la persona che chiede il pagamento degli onorari per i servizi resi a favore di un individuo ammesso al patrocinio a spese dello Stato è titolare di un diritto *soggettivo patrimoniale*». Tale diritto è riconosciuto dall'ordinanza di pagamento, che ha natura giurisdizionale (paragrafo 28 supra).

52. La Corte osserva che, nella fattispecie, i clienti dei ricorrenti sono stati ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato con decisioni definitive emanate, a seconda dei casi, dal giudice competente, nell'ambito di procedimenti penali, o dal consiglio dell'ordine degli avvocati, in materia di procedimenti civili (paragrafi 4, 5 e 16). Con ordinanze di pagamento emesse in varie

date (cfr. tabella nell'allegato II), i giudici hanno sia statuito sul diritto dei ricorrenti alle indennità corrispondenti sia fissato l'importo delle stesse. Tali decisioni, impugnabili dinanzi ai tribunali civili entro un termine legale, non sono state contestate né dai ricorrenti né dalle autorità (cfr., nel senso, *Demetrescu*, citato sopra, § 21, *Țurcanu 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 consolidato nel diritto interno da rientrare nella nozione di «beni» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

54. Alla luce delle conclusioni di cui sopra, non è necessario esaminare la questione relativa all'eventuale carattere provvisoriamente esecutivo delle ordinanze di pagamento (paragrafo 42 sopra).

## 2. *Sull'eccezione di non esaurimento dei rimedi interni*

55. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento dei rimedi interni, rimproverando ai ricorrenti di non aver avviato un procedimento giudiziario al fine di ottenere un *decreto ingiuntivo* o, una volta che le ordinanze di pagamento sono diventate definitive ed esecutive, un procedimento esecutivo, il che, a suo avviso, avrebbe consentito loro di riscuotere le somme dovute nel più breve tempo possibile.

56. I ricorrenti contestano la tesi del Governo. Facendo riferimento a due sentenze della Corte di cassazione (paragrafo 28 sopra), essi sostengono che l'ordinanza di pagamento costituiva già una decisione provvisoriamente esecutiva e che, in ogni caso, non vedono perché avrebbero dovuto avviare un nuovo procedimento per rendere esecutiva una misura emessa dalle autorità statali.

57. La Corte rileva che il Governo non contesta né l'esistenza dei crediti né il loro importo. Inoltre, poiché le ordinanze di pagamento emesse dai tribunali nazionali non sono state oggetto di opposizione, esse sono diventate definitive. Ciò che è in gioco, quindi, è solo un ritardo nel pagamento dei suddetti crediti, ritardo che sarebbe imputabile alle autorità amministrative e alla mancanza di risorse economiche.

58. La Corte osserva che i ricorrenti hanno fatto ricorso alla procedura specificamente prevista dal diritto interno in materia di assistenza giudiziaria e che non sono rimasti passivi nell'ambito della procedura in questione, cosa che del resto non è contestata dal Governo. In particolare, essi si sono rivolti più volte, tramite posta elettronica, alle amministrazioni competenti (paragrafi 5 e 7-8 sopra).

59. La Corte rileva infine che il procedimento relativo all'ingiunzione di pagamento consente di ottenere il riconoscimento di un credito da parte di un tribunale e la possibilità di ricorrere, su tale base, a un procedimento esecutivo. Pertanto, la Corte non vede perché i ricorrenti avrebbero dovuto avviare i due

procedimenti in questione quando, da un lato, disponevano già di un provvedimento giudiziario (punto 28 supra) che attestava l'esistenza del credito e, dall'altro, secondo una giurisprudenza consolidata, non si può esigere che un individuo, al quale è stato riconosciuto un credito nei confronti dello Stato al termine di un procedimento giudiziario, avvii successivamente un procedimento di esecuzione forzata per ottenere quanto gli è dovuto (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004 e *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, § 28, 17 maggio 2011).

60. È quindi opportuno respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo.

### 3. *Conclusioni*

61. Constatando che il ricorso non è manifestamente infondato né inammissibile per un altro motivo di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte lo dichiara ricevibile.

## **B. Nel merito**

### 1. *Tesi delle parti e osservazioni della terza interveniente*

62. Il ricorrente espone che in Italia le persone aventi diritto al gratuito patrocinio possono scegliere il proprio avvocato solo tra quelli che figurano in un apposito elenco redatto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Egli sostiene che la prospettiva di non poter ottenere entro un termine ragionevole il compenso loro dovuto dissuade molti avvocati dall'offrire i propri servizi a persone prive di mezzi sufficienti, il che, a suo avviso, incide sul diritto di accesso alla giustizia di tali persone e sul rispetto dei loro diritti di difesa. A questo proposito, il ricorrente ricorda che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la Convenzione è destinata a proteggere non diritti teorici o illusori, ma diritti concreti ed effettivi. Inoltre, alla luce dell'importanza del patrocinio a spese dello Stato e del ruolo da esso svolto, i ricorrenti ritengono che i pagamenti dovrebbero essere effettuati entro sei mesi dall'emissione dell'ordinanza di pagamento.

63. Per quanto riguarda il punto di partenza da considerare per il calcolo del ritardo controverso, i ricorrenti sostengono che occorra prendere in considerazione il momento del deposito presso la cancelleria dell'ordinanza di pagamento, ritenendo che la legittima aspettativa dell'avvocato nasca in quel momento e non, precisano, a seguito delle varie procedure che la cancelleria e gli uffici amministrativi effettuano prima di ricevere la fattura dell'avvocato.

64. A questo proposito, i ricorrenti spiegano che, dopo l'emissione dell'ordinanza di pagamento da parte del tribunale, l'avvocato interessato deve prima attendere che la cancelleria ne informi ufficialmente tutte le parti, poi che scada il termine di trenta giorni previsto, a partire dall'ultima comunicazione alle parti, per la formazione di un'eventuale opposizione e, infine,

infine, che la cancelleria trasmetta detto ordine ai servizi amministrativi. Ritengono pertanto che, poiché l'avvocato può inviare la relativa fattura solo dopo che tali procedure sono state espletate, non gli possa essere attribuito il ritardo che ne deriverebbe.

65. A sostegno della sua argomentazione, il ricorrente fa riferimento a cinque esempi tratti dalle controversie che lo riguardano, per le quali sostiene che i tempi tra il deposito dell'ordinanza presso la cancelleria e la comunicazione alle parti variavano da sei a undici mesi, e ritiene che si tratti di tempi irragionevoli. Aggiunge che a tali termini va inoltre aggiunto il periodo trascorso tra il momento in cui l'ordinanza diventa definitiva e quello in cui le autorità amministrative richiedono l'emissione di una fattura all'avvocato. Infine, egli sostiene che, anche supponendo che si consideri la data di invio della fattura come punto di partenza, i termini tra quest'ultima e il versamento delle indennità dovute superavano i dodici mesi nella maggior parte dei casi citati. La ricorrente sottolinea invece che l'ordinanza di pagamento è diventata definitiva un anno e tre mesi dopo il suo deposito presso la cancelleria e che è stata eseguita quattro anni e due mesi dopo tale deposito.

66. Il Governo sostiene che il punto di partenza da considerare per calcolare il ritardo nel versamento delle somme controverse deve essere la data di invio della fattura da parte dei ricorrenti alle autorità competenti. A tal proposito, spiega che prima di tale data le autorità non potevano pagare gli interessati e che si tratta di una procedura volta a garantire un recupero più efficace di un credito accertato con decisione giudiziaria, che consentirebbe inoltre di esercitare i necessari controlli in materia di evasione e frode fiscale. Ritiene quindi che tale requisito non sia irragionevole, sostenendo inoltre che l'onere che incombe ai ricorrenti a tale riguardo ha una portata limitata. Inoltre, il Governo ritiene che la Corte dovrebbe considerare ragionevoli termini inferiori a un anno e sei mesi. Di conseguenza, nel caso di specie, i termini così calcolati, che vanno da tre mesi a un anno e due mesi, non costituirebbero una violazione della Convenzione. In ogni caso, «il potenziale ritardo nel pagamento delle parcelle presentate dagli avvocati nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato [sarebbe] il prezzo da pagare per l'istituzione di una procedura amministrativa speciale».

67. Nelle sue osservazioni in risposta alle osservazioni della terza parte interveniente, il Governo sostiene 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 presunto ritardo fosse imputabile alle autorità amministrative. Ritiene quindi che, in una situazione del genere, non sia possibile valutare se la presunta presentazione tardiva della fattura dell'avvocato alle autorità competenti sia stata la conseguenza di un ritardo nell'esecuzione delle pratiche affidate alle stesse autorità durante la suddetta fase amministrativa. Ritiene pertanto che, in assenza di prove contrarie, si debba presumere che il ritardo in questione fosse imputabile all'inerzia degli avvocati.

68. L'organizzazione interveniente UCPI ritiene che il corretto funzionamento del sistema di assistenza legale sia ostacolato dal ritardo cronico nel pagamento delle ordinanze, ritardo che, secondo essa, ha le due seguenti conseguenze principali: da un lato, impedisce agli avvocati di percepire i compensi dovuti per la loro attività professionale e, dall'altro, li scoraggia dall'isciversi e dal rimanere negli elenchi speciali degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, compromettendo così il diritto alla difesa delle persone a basso reddito.

## 2. *Valutazione della Corte*

69. La Corte ricorda che la mancata esecuzione di una decisione 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*, citato sopra, § 60, e *Ramadhi e altri c. Albania*, n. 38222/02, § 77, 13 novembre 2007). Al fine di determinare se sia stato raggiunto un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e le esigenze di tutela del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti, la Corte è chiamata a esaminare se il ritardo nel pagamento delle spese di assistenza legale dovute ai ricorrenti abbia comportato per questi ultimi un onere sproporzionato ed eccessivo.

### a) **Sul periodo da prendere in considerazione**

70. Per quanto riguarda l'argomento del Governo secondo cui occorre prendere in considerazione solo il periodo successivo all'invio della fattura da parte dei ricorrenti, la Corte ricorda che, in materia di esecuzione delle decisioni interne, non appare irragionevole, in linea di principio, che l'amministrazione richieda alle persone interessate documenti supplementari al fine di conformarsi a una decisione giudiziaria che le impone l'adozione di determinate misure positive. Tale richiesta è giustificata quando i servizi amministrativi non sono in possesso dei documenti necessari per eseguire la decisione giudiziaria in questione e persegue quindi l'obiettivo di accelerarne l'esecuzione (*Kalogramis e Kalogrami c. Grecia*, n. 17229/08, § 22, 12 maggio 2010). Allo stesso tempo, l'obbligo di cooperazione dei creditori non deve tuttavia andare oltre quanto strettamente necessario e, in ogni caso, non esonera l'amministrazione dall'obbligo che le incombe in virtù della Convenzione di agire di propria iniziativa e nei termini previsti, sulla base delle informazioni a sua disposizione, al fine di dare esecuzione alla sentenza pronunciata contro lo Stato. La Corte ritiene pertanto che spetti in primo luogo alle autorità dello Stato garantire l'esecuzione di una decisione giudiziaria emessa nei suoi confronti, a partire dalla data in cui tale decisione diventa obbligatoria ed esecutiva (*Bourdov c. Russia (n. 2)*, n. 33509/04, § 69, CEDU 2009).

71. Nel caso di specie, la Corte ritiene che l'obbligo di inviare una fattura non costituisca un procedimento irragionevole, il che

del resto non contestato dai ricorrenti, i quali hanno trasmesso, per ogni ordine di pagamento, le fatture richieste.

72. Allo stesso tempo, osserva che l'ingerenza controversa risiede nell'inadempienza delle autorità competenti per quanto riguarda l'efficacia del diritto che hanno riconosciuto ai ricorrenti con le suddette ordinanze, comunicandole innanzitutto alle parti, autorizzando poi gli interessati a presentare una fattura e, infine, pagando loro le somme dovute (cfr. *Demetrescu*, citato sopra, § 26-29, *Țurcanu*, citato sopra, § 19, *Viașu*, citato, §§ 60 e 66, e *Ramadhi e altri*, citato, §§ 76 e 77; cfr., *a contrario*, la causa *Radobuljac c. Croazia* (n. 2), n. 38785/18, § 52, 17 giugno 2025, in cui 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 che egli vantava 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 pertanto che occorra considerare come punto di partenza del termine la data di deposito dell'ordinanza di pagamento, che costituisce il momento in cui le autorità giudiziarie hanno riconosciuto l'esistenza di crediti a favore dei ricorrenti (cfr. *Viașu*, citato sopra, § 65).

**b) Sulla ragionevolezza del termine per il pagamento delle somme fissate dagli ordini di pagamento**

74. La ragionevolezza del termine deve essere valutata tenendo conto, in particolare, della complessità del procedimento esecutivo, 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 concessa dal giudice (*Bourdov*, citato sopra, §§ 66 e 87, *Gerasimov e altri c. Russia*, nn. 29920/05 e altri 10, §§ 168 e 182-183, 1<sup>o</sup> luglio 2014).

75. La Corte ha già stabilito che, in linea di principio, un ritardo inferiore a un anno nel pagamento di una somma riconosciuta da una decisione interna è considerato compatibile con la Convenzione, mentre un ritardo più lungo è *prima facie* irragionevole (*Gerasimov e altri*, citato sopra, § 169). Tuttavia, tale presunzione può essere ribaltata alla luce di circostanze particolari e se si tiene debitamente conto dei criteri sopra menzionati (*ibidem*).

76. Secondo la Corte, l'esecuzione di alcune decisioni deve essere effettuata entro un termine più rigoroso, in particolare a causa della natura poco complessa del procedimento o dell'importanza della questione. La Corte ritiene quindi che un ritardo superiore a sei mesi dovrebbe essere considerato irragionevole, ad esempio, nei seguenti casi: quando è richiesto un semplice atto da parte dell'amministrazione, come rispondere a una richiesta della ricorrente relativa a determinati dati del registro fondiario (*ibidem*, § 170) ; quando la questione richiede una diligenza particolare, come nel caso, in particolare, di un obbligo di garantire i servizi pubblici di base e di una

ristrutturazione, o fornitura di riscaldamento in tempo per la stagione fredda, o ancora un'auto per la riabilitazione di una persona affetta da una disabilità permanente (*ibidem*); quando si tratta del pagamento 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. Nel caso di specie, la Corte rileva, in primo luogo, che i termini per l'esecuzione delle ordinanze di pagamento vanno da un anno e un mese a quattro anni e due mesi, il che appare *prima facie* irragionevole (paragrafi 75-76 sopra).

78. Per quanto riguarda poi il criterio della complessità del procedimento, la Corte constata che gli adempimenti a carico delle autorità non erano particolarmente complessi, poiché si trattava di comunicare l'ordinanza di pagamento alle parti, di autorizzare gli avvocati a inviare una fattura e di pagare le somme controverse (paragrafo 19 sopra).

79. Per quanto riguarda il comportamento dei ricorrenti, la Corte osserva innanzitutto che il Governo ritiene che i ricorrenti non abbiano dimostrato che i ritardi nella fase amministrativa fossero imputabili alle autorità.

80. A questo proposito, la Corte ritiene che, di fronte a ritardi *prima facie* irragionevoli, spetti al Governo sollevare tempestivamente l'argomento secondo cui i ritardi controversi erano imputabili ai ricorrenti e sostenerlo con prove.

A questo proposito, la Corte osserva innanzitutto che l'argomento in questione non figurava nelle prime osservazioni presentate dallo Stato convenuto, ma è stato invocato solo nelle osservazioni formulate in risposta alle osservazioni della terza interveniente (paragrafo 67 supra); inoltre, 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 sua argomentazione. Orbene, dal fascicolo non emerge alcun elemento che consenta di dedurre che ritardi sostanziali siano imputabili ai ricorrenti, in particolare a causa di lentezze nell'invio delle fatture. La Corte rileva quindi, a titolo di esempio, che, a seguito della comunicazione delle richieste al Governo, gli uffici competenti per le indennità del tribunale di Roma hanno preparato relazioni dettagliate relative alle procedure di esecuzione delle ordinanze di pagamento, ma che in esse non è stato menzionato alcun elemento specifico riguardante la responsabilità del ricorrente. Per quanto riguarda la richiesta presentata dalla ricorrente in particolare, dalla nota prodotta dal Governo risulta invece chiaramente che i ritardi sono imputabili alle autorità (paragrafi 8 e seguenti sopra). Inoltre, la Corte rileva che le fasi amministrative in questione sono gestite dai funzionari dei tribunali (paragrafo 19 sopra) e che, di conseguenza, le autorità nazionali disponevano di tutte le informazioni relative ai ritardi contestati.

82. In ogni caso, la Corte rileva che i ricorrenti hanno inviato diverse e-mail alla cancelleria dei tribunali competenti al fine di far progredire il procedimento amministrativo (paragrafi 5, 7 e 11 sopra). Dai documenti forniti dalle parti risulta inoltre che i ritardi contestati sono stati causati da una pluralità di fattori: da un lato, problemi legati alla gestione dei fascicoli da parte della cancelleria dei tribunali, per quanto riguarda i ritardi nella comunicazione delle ordinanze alle parti o nell'autorizzazione all'invio delle fatture (paragrafi 7 e 65 supra) e, dall'altro, alla mancanza di risorse economiche sufficienti, per quanto riguarda il ritardo nel pagamento a seguito dell'invio delle fatture (cfr., ad esempio, paragrafo 11 sopra). Infine, la Corte rileva anche, a titolo esemplificativo, che con una comunicazione ufficiale dell'8 novembre 2017 indirizzata al consiglio dell'ordine degli avvocati, il tribunale di Milano ha invitato gli avvocati a rinviare l'invio delle fatture relative all'anno 2018 poiché i fondi disponibili non erano sufficienti a coprire tutte le fatture relative agli anni 2016 e 2017 (punto 29 supra).

83. Pertanto, in assenza di elementi che possano dimostrare una qualsiasi responsabilità dei ricorrenti, la Corte ritiene che occorra prendere in considerazione l'intero periodo precedente l'invio della fattura, ad eccezione dei trenta giorni previsti dalla legge per l'opposizione a un'ordinanza di pagamento (paragrafo 24 supra).

84. Infine, per quanto riguarda l'oggetto della controversia, la Corte ritiene che sia necessaria una particolare diligenza nel pagamento delle indennità dovute agli avvocati a titolo di patrocinio a spese dello Stato, non solo in ragione della missione fondamentale dell'avvocato in una società democratica, ma anche del ruolo essenziale del patrocinio a spese dello Stato nell'accesso alla giustizia e nell'effettività dei diritti garantiti dalla Convenzione. La Corte sottolinea infatti l'importanza del ruolo svolto dal patrocinio a spese dello Stato nell'ambito della protezione concreta ed effettiva dei diritti dei cittadini, in particolare dei più vulnerabili, all'accesso a un tribunale e, più in generale, a un processo equo, nonché degli altri diritti previsti dalla Convenzione. A questo proposito, ricorda l'obbligo degli Stati di garantire il diritto al patrocinio a spese dello Stato in modo concreto ed effettivo in materia penale (articolo 6 § 3 c) della Convenzione) e, in materia civile, quando tale assistenza è indispensabile per un accesso effettivo al tribunale, in particolare nei casi 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, Raccolta delle sentenze e decisioni 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. Pertanto, sebbene la Corte riconosca che un certo ritardo nell'esecuzione delle ordinanze di pagamento sia comprensibile, esso non dovrebbe superare, salvo circostanze eccezionali, un anno in totale, escluso il termine di opposizione e, in linea di principio, sei mesi tra il deposito delle

ordinanze e la possibilità per gli avvocati di inviare la fattura, e sei mesi tra il momento dell'invio della fattura e il pagamento.

86. Nel caso di specie, la Corte constata che i termini tra il deposito delle ordinanze di pagamento presso la cancelleria e il pagamento delle somme dovute vanno, al netto del termine di opposizione, da poco più di un anno a quattro anni e un mese (cfr. tabella nell'allegato II). Essa rileva inoltre che il Governo non fornisce una spiegazione convincente in merito ai ritardi in questione.

87. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che la mancata elaborazione dei fascicoli dei ricorrenti e l'esecuzione entro un termine ragionevole degli ordini di pagamento da parte delle autorità abbia comportato un onere eccessivo per gli interessati (cfr. *Viașu*, citato sopra, §§ 69 e 70, e *Ramadhi e altri*, citato sopra, §§ 81 e 83).

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

### III. SUR GLI ALTRE VIOLAZIONI PRESUNTE DEL 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 nelle ordinanze di pagamento e dell'impossibilità di ottenere l'esecuzione forzata delle stesse.

90. La Corte ritiene di aver esaminato, alla luce dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, la questione giuridica principale sollevata dalle presenti ricorsi (paragrafi 69-88 sopra). Ritiene pertanto che non sia necessario pronunciarsi separatamente sulla ricevibilità e sul merito delle altre censure (*Centro di risorse giuridiche per conto 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 consente di eliminare in modo completo le conseguenze di tale violazione, la Corte concede alla parte lesa, se del caso, un equo soddisfacimento.»

#### **A. Danno**

92. Il ricorrente chiede 71 500 euro (EUR) per danno morale. La ricorrente chiede invece 3 900 EUR, o qualsiasi altra somma che la Corte riterrà ragionevole, a titolo di risarcimento del danno morale che dichiara di aver subito.

93. Il Governo non ha presentato osservazioni in merito alla soddisfazione equa.

94. Alla luce delle violazioni accertate, la Corte concede, a titolo di risarcimento del danno morale, 7.200 EUR al ricorrente e 1.000 EUR alla ricorrente, oltre a qualsiasi importo dovuto a titolo di imposta su tali somme.

#### **B. Spese e costi**

95. I ricorrenti si rimettono alla discrezionalità della Corte. Non hanno prodotto alcuna prova a sostegno delle spese e dei costi.

96. Il Governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

97. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà, la necessità e la ragionevolezza dell'importo. Tenuto conto dei documenti a sua disposizione, della sua giurisprudenza e del fatto che i ricorrenti non erano rappresentati da un avvocato, la Corte respinge la richiesta relativa alle spese e agli onorari in assenza di documenti giustificativi presentati dai ricorrenti al 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 nelle controversie alle quali sono parti.

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

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

99. I ricorrenti ritengono che il ritardo nel pagamento delle indennità dovute agli avvocati a titolo di patrocinio a spese dello Stato in Italia costituisca un problema sistemico. A loro avviso, le statistiche fornite dal Governo sono incomplete e non forniscono un quadro oggettivo della situazione, ma dimostrano comunque che vi sono notevoli ritardi in diversi distretti giudiziari. A questo proposito, essi rimproverano al Governo di non aver fornito i dati relativi ad alcuni distretti in cui si riscontrerebbero gravi disfunzioni. Per quanto riguarda la possibilità di compensare i crediti con i debiti che avrebbero nei confronti dello Stato, precisano che si può ricorrere a tale procedura solo dopo che l'ordinanza di pagamento è stata comunicata alle parti ed è diventata definitiva.

100. Il Governo sostiene che le statistiche relative ad alcuni distretti della Corte d'appello dimostrano che il problema in questione non è di natura strutturale. Aggiunge che i dati relativi ai tempi che intercorrono tra

invio della fattura e il pagamento dimostrano che la situazione varia notevolmente da un distretto all'altro e che tali ritardi possono, a seconda dei casi, essere inferiori o superiori allo standard convenzionale. Inoltre, secondo il Governo, «è certo che esistono anche «picchi» più elevati, dovuti a situazioni locali di sottofinanziamento o carenza di personale. Ciò non significa tuttavia che la situazione nazionale, nel suo complesso, dimostri un'incapacità sistemica del sistema di assistenza legale di garantire tempi ragionevoli nel pagamento degli indennizzi agli avvocati d'ufficio».

101. Il Governo sostiene inoltre che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 778, della legge n. 208 del 2015, gli avvocati hanno la possibilità, entro il limite complessivo di 10 milioni di euro all'anno, di compensare i loro crediti con eventuali debiti che potrebbero avere nei confronti dell'amministrazione (paragrafo 26 sopra).

102. L'UCPI ritiene che il ritardo nel pagamento degli avvocati sia generale ed endemico e che riguardi l'intero territorio nazionale, anche se l'impatto del problema varia a seconda del distretto. Sottolineando che le statistiche generali non sono state prodotte dal governo, l'UCPI cita diversi elementi che, a suo avviso, dimostrano l'esistenza di un problema strutturale, tra cui: le deliberazioni adottate tra il 2013 e il 2018, tra l'altro, dai rispettivi ordini degli avvocati di Trani, Milano, Monza e Firenze (paragrafi 31-34 sopra); gli scioperi organizzati dall'associazione degli avvocati penalisti di Modena (paragrafo 35 sopra); la conclusione da parte della Cassa di previdenza degli avvocati e di numerosi ordini degli avvocati di accordi con istituti di credito volti a garantire l'anticipo degli importi delle indennità dovute dallo Stato, il che, sottolinea la terza interveniente, comporta tuttavia costi aggiuntivi che rimarrebbero a carico degli avvocati (punto 37 sopra).

103. Infine, per quanto riguarda la possibilità per gli avvocati di compensare i crediti controversi con i debiti che potrebbero avere nei confronti dell'amministrazione, l'UCPI sostiene che la procedura, che ritiene complessa, può essere attuata solo tramite una piattaforma di registrazione elettronica e che, inoltre, l'opzione così offerta può essere utilizzata solo per un periodo limitato dell'anno (dal 1° marzo al 30 aprile di ogni anno). Secondo l'organizzazione interveniente, questi due elementi portano a un sottoutilizzo della procedura in questione.

## **B. Valutazione della Corte**

### *1. Principi generali*

104. I principi generali pertinenti al 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 Yalçınkaya c. Türkiye* [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) Contesto generale

105. La Corte osserva che è chiamata a pronunciarsi per la prima volta sulla questione del ritardo nel pagamento delle somme assegnate con ordinanza a titolo di indennità di avvocato riconosciute nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato.

106. Nel caso di specie, le presenti richieste riguardano quarantaquattro ordinanze di pagamento. Inoltre, attualmente sono pendenti altre tredici richieste relative all'esecuzione di quarantasette ordinanze di pagamento, presentate tra il 2021 e il 2025.

107. Tuttavia, i ritardi riscontrati nelle cause in esame non sembrano essere casi isolati. Infatti, dalle statistiche relative al tribunale di Roma, competente per l'esecuzione degli ordini di pagamento emessi a favore del ricorrente (allegato III), risulta che nel 2018 il tempo intercorso tra l'emissione della fattura e il pagamento superava i quattordici mesi. Va inoltre sottolineato che i termini così calcolati non comprendono il periodo intercorso tra il deposito dell'ordinanza di pagamento presso la cancelleria, la sua comunicazione alle parti e l'autorizzazione concessa agli avvocati di inviare la fattura. Inoltre, il Governo riconosce che in alcuni distretti della Corte d'appello si registrano tempi medi superiori a dodici mesi tra l'emissione della fattura e il pagamento degli indennizzi a causa di situazioni locali di sottofinanziamento o carenza di personale (paragrafo 100 sopra e allegato III).

108. Inoltre, gli scambi tra i ricorrenti e le cancellerie dei tribunali competenti dimostrano l'esistenza di alcune disfunzioni, legate in particolare alla gestione amministrativa dei fascicoli e all'insufficienza dei fondi messi a disposizione per il pagamento delle ordinanze (paragrafi 7-12 sopra).

109. La Corte attribuisce inoltre importanza agli elementi forniti dall'UCPI (paragrafi 31-37 sopra).

110. Allo stesso tempo, invitato a fornire i dati statistici relativi ai termini di pagamento delle somme dovute a titolo di assistenza giudiziaria, il Governo non ha fornito statistiche a livello nazionale.

111. Inoltre, la Corte prende atto delle argomentazioni del Governo relative alle modifiche apportate al quadro normativo e alla prassi amministrativa successivamente ai fatti oggetto della controversia. In particolare, la Corte rileva che dal 2016 gli avvocati possono, almeno in parte,

compensare i crediti derivanti dalle ordinanze di pagamento con i debiti che avrebbero nei confronti della pubblica amministrazione (paragrafo 26 sopra). Inoltre, la Corte rileva che almeno dal 2020, al fine di facilitare il rapido trattamento delle richieste di pagamento delle indennità dovute all'avvocato a titolo di patrocinio a spese dello Stato, le autorità interne hanno istituito una piattaforma dedicata al trattamento informatico di tali richieste (paragrafo 27 sopra).

112. In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene opportuno indicare alcune misure generali (*Zadumov c. Russia*, n. 2257/12, § 91-96, 12 dicembre 2017), tanto più che alcuni elementi sembrano evidenziare l'esistenza di alcune disfunzioni nella gestione delle procedure relative al rimborso delle somme riconosciute a titolo di assistenza giudiziaria.

**b) Sulle misure generali da adottare**

113. La Corte ritiene che gli Stati siano nella posizione migliore per individuare, in primo luogo e nell'ambito del loro obbligo di verificare la conformità delle loro leggi e prassi alla Convenzione, l'eventuale esistenza di un malfunzionamento, non appena le prime violazioni vengono evidenziate nell'ambito dei procedimenti interni. Sarebbe infatti contrario al carattere sussidiario della Convenzione che l'obbligo degli Stati di individuare ed eventualmente risolvere le disfunzioni sorgesse solo a seguito di una prima constatazione di violazione da parte della Corte.

114. A questo proposito, la Corte ricorda che dalla Convenzione, e in particolare dal suo articolo <sup>1</sup>, risulta che, ratificandola, gli Stati contraenti si impegnano a garantire 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; cfr. anche le «Linee guida del 2022» e la Dichiarazione firmata dagli Stati a Brighton, punto 7, paragrafi 38-39 sopra).

I giudici nazionali devono avere la possibilità, nell'ambito del diritto interno, di applicare direttamente la giurisprudenza della Corte, e la loro conoscenza di tale giurisprudenza deve essere facilitata dallo Stato in questione (*Scordino*, citato sopra, § 239).

115. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che le autorità nazionali, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, dovranno adottare le misure generali necessarie per verificare, in particolare con l'ausilio di dati statistici, l'esistenza di disfunzioni strutturali, a livello nazionale o in specifici distretti di corte d'appello, determinare le diverse cause delle disfunzioni eventualmente riscontrate e, se del caso, individuare e adottare misure generali atte a risolvere tali problemi e a prevenire violazioni simili in futuro (cfr., ad esempio, *Aydoğdu c. Turchia*, n. 40448/06, § 119, 30 agosto 2016).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *decide* di riunire le richieste;
2. *Dichiara* ricevibile il ricorso relativo alla violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione;
4. *Dichiara* che non è necessario pronunciarsi separatamente sull'ammissibilità e sul merito delle altre censure sollevate dai ricorrenti;
5. *Dichiara*
  - a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza sarà diventata definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    - i. 7 200 EUR (settemiladuecento euro) al ricorrente Giuseppe Diaco, più qualsiasi importo dovuto a titolo di imposta su tale somma, a titolo di risarcimento del danno morale;
    - ii. 1 000 EUR (mille euro) alla ricorrente Maria Alessandra Lenchi, più qualsiasi importo dovuto a titolo di imposta su tale somma, a titolo di risarcimento del danno morale;
  - b) che a partire dalla scadenza di tale termine e fino al pagamento, tali importi saranno maggiorati di un interesse semplice ad un tasso pari a quello della linea di credito marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;
6. *Respinge* la richiesta di equa soddisfazione per il resto.

Redatto in francese, comunicato per iscritto l'11 dicembre 2025, ai sensi dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Ilse Freiwirth  
Cancelliere

Erik Wennerström  
Presidente

## ALLEGATO I

### Elenco delle richieste:

N.	Richiest a N°	Nome del caso	Presentata il	Richiedente Anno di nascita Luogo di residenza Nazionalità
1.	15587/10	Diacò c. Italia	08/03/2010	<b>Giuseppe DIACO</b> 1972 Roma, Italia
2.	32536/10	Diacò c. Italia	17/05/2010	<b>Giuseppe DIACO</b> 1972 Roma, Italia
3.	18531/14	Lenchi c. Italia	20/02/2014	<b>Maria Alessandra LENCHI</b> 1966 Vigevano, Italia

## ALLEGATO II

### Ricorso n° 15587/10 (Maître Diaco)

	<b>N° Ordinanza di pagamento</b>	<b>Data di deposito dell'ordinanza di pagamento</b>	<b>N. fattura</b>	<b>Data della fattura</b>	<b>Data del pagamen to</b>	<b>Importo pagato (in EUR)</b>	<b>Durata del ritardo nel pagamento</b>	<b>Data di presentazione della richiesta</b>
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 contro  
ITALIA

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

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

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

	<b>N. ordinanza di pagamento</b>	<b>Data dell'ordinanza di pagamento</b>	<b>Data del pagamento</b>	<b>Importo pagato (in EUR)</b>	<b>Durata del ritardo nel pagamento</b>
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 dell'ordinanza 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

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

Tribunale di Potenza – cause civili

Anno	Tempo trascorso tra la presentazione della domanda e l'emissione dell'ordinanza 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 contro  
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

SENTENZA DIACO E LENCHI contro  
ITALIA

Tribunale di Como

- tempi tra il momento in cui viene emessa l'ordinanza di pagamento e quello in cui diventa definitiva:

termine	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 che intercorre tra il momento in cui l'ordine di pagamento diventa definitivo e quello dell'invio della fattura:

tempo	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 l'invio della fattura e il pagamento:

tempo	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%