

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill. mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Massimo	GENGHINI	Presidente
Dott. Francesco	FELICETTI	Consigliere
Dott. Renato	RORDORF	Consigliere
Dott. Aldo	CECCHERINI	Consigliere
Dott. Luigi	MACIOCE	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

A. P., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA R. GRAZIOLI LANTE 76, presso l'avv. STEFANIA IASONNA con l'avvocato GIOVANNI ROMANO del Foro di Benevento, che lo rappresenta e difende giusta delega in atti;

- ricorrente -

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente in carica

- intimato -

avverso il decreto della Corte d'Appello di Roma n. 1217 cron. del 4.3.2002;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16.01.04 dal Relatore Cons. Luigi Macioce;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Maurizio Velardi che ha concluso per il rigetto del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso 24.9.2001 A. P. conveniva (in riassunzione da procedimento instaurato innanzi alla Corte Europea dei d.u.) il Presidente del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte d'Appello di Roma chiedendo il riconoscimento di indennizzo per il danno patito per effetto della irragionevole durata del processo - avente ad oggetto il riconoscimento del diritto a percepire il contributo economico di cui all'art. 26 della L. R. Campania 11/84 per il suo congiunto A. T., portatore di handicap - instaurato innanzi al Pretore di Benevento e poi incardinato il 9.9.1993 presso il TAR Campania. Tale procedimento innanzi al Giudice Amministrativo - al qual l'istante correlava la sua doglianza - aveva visto emettere dal TAR sentenza di accoglimento del ricorso in data 25.2.97, sentenza sospesa nella sua efficacia dal Consiglio di Stato, e quindi dichiarare cessata la materia del contendere in data 22.6.2000 dal C.d.S. dopo che la ASL competente aveva deciso di erogare la prestazione.

L'adita Corte di Roma, con decreto 4.3.2002, rigettava il ricorso negando la sussistenza di una durata irragionevole del processo ed affermando che:

- Doveva escludersi dalla valutazione il tempo impiegato innanzi a giudice carente di giurisdizione od il tempo anteriore alla stessa proposizione della prima domanda.
- Del pari era irrilevante il fatto che la ASL avesse deciso di riconoscere la prestazione.
- La fattispecie sottoposta sai doveva ritenere complessa, per le questioni di diritto, per il numero della parti e

per le indagini necessarie al fine di accertare la legittimazione.

- Su tali premesse non doveva ritenersi irragionevole la durata del processo innanzi al TAR (poco più di tre anni), né della successiva fase, chiusasi "... in brevissimo tempo, attesa anche l'intervenuta transazione".

Per la cassazione di tale decreto l'A. ha notificato ricorso al P.d.C.d.M. in data 26.7.2002 articolando quattro motivi ed illustrandoli in memoria finale. Nessuna difesa è stata espletata dall'intimato.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo l'A. denuncia violazione degli artt. 2909,324 c.p.c, 2 L. 89/01, 6 della Convenzione Europea e vizio di motivazione. Il ricorrente, dopo aver ampiamente ricordato la funzione della legge 89/01 in relazione al disposto dell'art. 6 della Convenzione, e dopo aver sottolineato l'obbligo spettante all'Italia di dare ai relativi precetti puntuale e piena attuazione, integrando essi un diritto di rango costituzionale (art. 111 Cost.) che deve ricevere tutela piena e soddisfacente dal giudice nazionale (sussidiario essendo l'intervento della CEDU: artt. 35 e 41 Conv.), ha censurato il decreto 4.3.2002 della Corte romana nella parte in cui avrebbe ommesso di riconoscere efficacia vincolante (in termini di giudicato) alla statuizione della Corte Europea resa su caso identico (ricorso Mario Mennitto c. Italia n. 33804/96, deciso dalla Grande Camera il 5.10.2000).

Con il secondo, subordinato motivo l'A. denuncia violazione delle stesse norme per avere la Corte di merito negato quantomeno

l'efficacia riflessa del giudicato alla menzionata decisione sul caso Mennitto, e pertanto indebitamente esteso la sua indagine alla verifica della ragionevole durata là dove avrebbe dovuto limitare la sua cognizione al solo *quantum*.

Con il terzo motivo, quindi, il ricorrente propone denuncia di violazione degli artt. 2 L. 89/01, 112, 115, 116 c.p.c. per avere la Corte romana totalmente omissa di prendere in considerazione le argomentazioni svolte dalla citata decisione della Corte Europea, decisione che era stata debitamente ad essa prodotta ed illustrata nelle difese (e che era di massimo rilievo, avendo statuito sulla irragionevolezza della durata di identico procedimento ad identico oggetto, avanti lo stesso TAR); di converso la Corte avrebbe incongruamente - ed in violazione dell'art. 112 c.p.c.- motivato sulla impossibilità di valutare nella durata *de qua* il tempo decorso nel giudizio erroneamente incardinato innanzi al Pretore, tempo che esso ricorrente non aveva in alcun modo inteso valutare.

Con il quarto motivo, infine, si denuncia la violazione delle predette norme, e dell'art. 13 della Convenzione, per avere la contestata interpretazione data alla vicenda dalla Corte di Roma cagionato l'apprestamento di un rimedio apparente e non effettivo alla ingiustificata durata del processo.

Ritiene il Collegio che, affatto inconsistenti le doglianze di cui ai primi due motivi ed inammissibili quelle esposte nel quarto mezzo, meritino invece parziale condivisione quella articolate nel terzo motivo del ricorso.

Con riguardo a quanto sostenuto nel primo mezzo si osserva che, come da questa Corte affermato assai di recente in controversia

analoga (Cass. 13209/03), neanche proponibile è l'ipotesi che la decisione sul ricorso Mennitto della CEDU possa esprimere efficacia di giudicato nel processo innanzi al Giudice nazionale sol perché coinvolgente questioni identiche (se non semplicemente analoghe) in termini di durata, difettando la necessaria identità di soggetti, oltre che di *petitum* e *causa petendi*, perché possa operare l'autorità del giudicato (Cass. 8583/00 - 5092/00 - 4751/00).

E del pari, con riguardo a quanto sostenuto nella prima parte del secondo motivo, nel caso sottoposto non sussistono neanche i requisiti per ipotizzare l'efficacia riflessa del giudicato nel giudizio che occupa, non scorgendosi come l'estraneo alla decisione CEDU possa affermarsi essere titolare di un diritto dipendente da quello ivi attribuito (Cass. 10196/97 - 11153/97 - 7271/97). Di contro, con riguardo alla doglianza di indebita valutazione del periodo di pendenza della lite innanzi al Pretore del lavoro, se è esatto che l'A. non aveva tal periodo sottoposto all'attenzione della Corte di Roma, è però evidente che quella Corte, pur avendo al proposito espresso una sua valutazione (ovviamente) negativa, ciò ha fatto con statuizione ultronea quanto inconferente, avendo appuntato la sua valutazione di non irragionevolezza sulla sola durata del procedimento innanzi al G.A. (e cioè per il periodo dall'1.9.93 al 22.6.00).

Inammissibile è, infine, la censura di cui al quarto mezzo, che denuncia non già errori od omissioni del decreto impugnato ma la iniquità delle conseguenze delle statuizioni censurate con i primi tre motivi.

Fondata, per quanto appresso viene esposto, ed all'uopo non condividendo il Collegio quanto affermato nella sopra citata sentenza 13209/03 di questa Corte, è la censura che attinge la completezza dell'iter decisionale che ha condotto la Corte romana alla affermazione di non irragionevolezza della durata complessiva del procedimento instaurato dall'A. innanzi al TAR l'1.9.93 e concluso con la declaratoria di cessazione della contesa emessa dal C.d.S. il 22.6.2000.

Dati di fatto insuperabili sono, in primo luogo, quelli afferenti la avvenuta deduzione innanzi alla Corte romana della esistenza e pertinenza della decisione CEDU sul caso Mennitto: tale decisione (che nel ricorso per cassazione è ampiamente menzionata) venne, infatti, prodotta, invocata *in limine* ed abbondantemente illustrata al Giudice nazionale, sia negli errati termini di decisione esplicante autorità, sia negli ammissibili termini di precedente adottato dalla Corte Europea in un quadro di identità di situazioni processuali in disamina (come risulta dalla lettura del fascicolo, consentita dalla censura di violazione dell'art. 112 c.p.c.).

Altrettanto insuperabile è, poi, il rilievo per il quale la decisione 4.3.2002 della Corte di Roma, lungi dall'avvertire la questione del "precedente" invocato, la ha affatto ignorata ed ha motivato la sua valutazione di ragionevolezza con riguardo ad elementi denunziati come scarsamente plausibili (quali: la complessità di questioni di diritto in un procedimento per il riconoscimento di una prestazione assistenziale; il numero della parti, trattandosi di procedimenti riuniti, e l'esigenza di

accertarne la legittimazione). Su tali premesse deve osservarsi che:

- l'approvazione della legge 89/01 è stata determinata dalla ineludibile esigenza di apprestare un rimedio interno alle violazioni relative alla durata dei processi, così da consentire che l'intervento della Corte Europea possa realizzare il canone della sussidiarietà (art. 35 CEDU), con la conseguenza per la quale l'Italia deve garantire che i propri giudici assicurino tutela effettiva e completa a coloro che la invocano.
- Spetta ovviamente alla Corte di Strasburgo (artt. 34 e 41) accertare se il ricorso alla giurisdizione nazionale abbia sortito effetti di integrale tutela del diritto della "vittima della violazione", in tal guisa ben potendo affermarsi che la giurisdizione sussidiaria della Corte Europea si estende alla verifica della completezza della riparazione (come rammentato dalla nota decisione 27.3.2003 sul ricorso Scordino iscritto al 36813/97).
- Dal ruolo di giudice della verifica e chiusura della adeguatezza della tutela nazionale, da riconoscere alla Corte Europea, discende, poi, con carattere di assoluta necessità, l'esigenza che il Giudice nazionale debba - **ove reso possibile dalla identità delle premesse di fatto** - adottare parametri di interpretazione/applicazione dell'art. 6 della Convenzione conformi a quelli dati dalla Corte Europea stessa (le difformi ed inadeguate statuizioni importando infatti l'automatico ricorso

sussidiario al Giudice di Strasburgo, ricorso che è obbligo della giurisdizione nazionale **scongiurare**).

- Siffatta esigenza di non ignorare - anzi espressamente esaminare e valutare - i criteri ermeneutici/applicativi sottesi alle decisioni della Corte Europea riguarda non solo la scelta dei parametri di quantificazione del ristoro del pregiudizio subito per l'irragionevole durata del processo ma anche la formulazione di schemi o griglie di valutazione della stessa ragionevole durata, ben potendo ipotizzarsi tempi diversi - ma certi e prevedibili - di durata con riguardo a controversie ed affari di diversa complessità e dovendo il giudice nazionale tendenzialmente attenersi alle valutazioni generali espresse dalla Corte Europea al proposito e comunque farsi carico di un esame critico, e di una valutazione motivata, le volte in cui una decisione di quella Corte possa assurgere a livello di **precedente**.

E su tali premesse appare chiara la pertinenza delle doglianze formulate avverso il decreto 4.3.2002: chiamata, espressamente e documentatamente, a valutare pertinenza e decisività del precedente CEDU in causa Mennitto, la Corte di Roma - che aveva il **dovere generale** di interpretare, al possibile, la norma secondo la giurisprudenza CEDU e che aveva l'**obbligo specifico** di prendere in esame un precedente che si asseriva essere assolutamente sovrapponibile alla causa A., nei suoi presupposti - ha mancato tanto al dovere quanto all'obbligo, in tal guisa violando il precetto cui all'art. 2 c. 1 L. 89/01 (che richiama l'art. 6 della Convenzione e quindi l'interpretazione che di essa dà la Corte Europea) ed omettendo di adottare la dovuta e

richiesta pronunzia e di motivare la sua decisione (**di consenso a, o di consapevole dissenso da, quel precedente**).

A tanto dovrà quindi attenersi il Giudice del rinvio, designato in altra sezione della Corte romana, che procederà anche a regolare le spese di lite.

P.Q.M.

la Corte di Cassazione accoglie il terzo motivo di ricorso per quanto di ragione e rigetta gli altri; cassa il decreto impugnato e rinvia - anche per le spese - ad altra sezione della Corte d'Appello di Roma.

Così deciso in Roma, il 16 gennaio 2004.