

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill. mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Giuseppe	IANNIRUBERTO	Primo Presidente f.f.
Dott. Vittorio	DUVA	Presidente di Sezione
Dott. Giovanni	PAOLINI	Consigliere
Dott. Antonino	ELEFANTE	Consigliere
Dott. Alessandro	CRISCUOLO	Consigliere
Dott. Ernesto	LUPO	Rel. Consigliere
Dott. Luigi Francesco	DI NANNI	Consigliere
Dott. Maria Gabriella	LUCCIOLI	Consigliere
Dott. Michele	LO PIANO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

BALSINI ORESTE, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA R. GRAZIOLI LANTE 76, presso lo studio dell'avvocato STEFANIA IASONNA, rappresentato e difeso dall'avvocato GIOVANNI ROMANO, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

intimato -

e sul 2° ricorso n° 27271/01 proposto da:

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro-tempore,
domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

**- controricorrente e ricorrente incidentale -
contro**

BALSINI ORESTE, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA R.
GRAZIOLI LANTE 76, presso lo studio dell'avvocato STEFANIA
IASOMNA, rappresentato e difeso dall'avvocato GIOVANNI ROMANO,
giusta delega a margine del controricorso al ricorso
incidentale;

- controricorrente al ricorso incidentale -

avverso la sentenza n. 93/01 della Corte d'Appello di
Campobasso, depositata il 20/07/01;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 27/11/03 dal Consigliere Dott. Ernesto LUPO;

uditi gli avvocati Giovanni ROMANO, PELATIELLO, dell'Avvocatura
Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Esposito,
che ha concluso per il rigetto del ricorso incidentale,
annullamento con rinvio.

Svolgimento del processo

Con il ricorso depositato il 5 giugno 2001 Oreste Balsini, ingegnere, adiva la Corte di appello di Campobasso chiedendo che gli fosse riconosciuto il diritto all'equa riparazione per l'inosservanza del termine ragionevole di durata del processo, in relazione ad una causa civile da lui promossa con atto di citazione notificato il 22 aprile 1993 nei confronti del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Valle del Pescara, per il pagamento di competenze professionali chieste nella somma di L. 633.399.342, causa ancora pendente davanti al Tribunale di Chieti, sezione stralcio. Il ricorrente esponeva che l'iter procedurale della causa era stato contrassegnato da non pochi rinvii di ufficio, disposti sia per le udienze di trattazione che per quella di spedizione al collegio, sottolineando che a volte l'intervallo tra un rinvio e l'altro era stato pluriennale. Evidenziava, in particolare, che, dal 14 novembre 1995, la controversia era rimasta giacente in cancelleria, in attesa che venisse assegnata ad un giudice della sezione stralcio; il che era avvenuto nel corrente anno. Ne inferiva l'ulteriore violazione della norma dell'at. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi: CEDU), sotto l'aspetto del diniego di accesso ad un tribunale, essendogli stato precluso, nell'arco di quasi sei anni, di svolgere adeguate attività difensiva. Il ricorrente, pertanto, chiedeva la condanna del Ministero della Giustizia a corrispondergli la somma di L. 20.000.000, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Costituitosi il Ministero della Giustizia, la Corte d'appello adita, con la pronuncia depositata il 16/07/2001 (erroneamente qualificata come "sentenza", anziché come decreto) ha accertato il mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, ma ha escluso il diritto all'indennizzo previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, osservando che "il ritardo non è un danno ex se, ma fonte di danni, patrimoniale e non, risarcibili nella misura in cui

siano provati". Nel caso di specie, l'attore aveva posto l'accento sul pregiudizio gravissimo subito dalla sua immagine per il fatto che, non essendogli stati riconosciuti e liquidati onorari professionali in tempi ragionevoli, egli era stato costretto a contrarre un mutuo bancario e, tardando ad essere emanata la sentenza, non era stato in grado di adempiere l'obbligazione restitutoria. Ma, secondo la corte di appello, tale danno non è riconducibile alla mancata decisione della controversia, giacchè il diritto ad un processo di ragionevole durata si traduce nel diritto ad avere, in tempi ragionevoli, una sentenza, e non una sentenza favorevole. Quindi "il Balsini, nel risolversi a ricorrere al mutuo bancario, non poteva far conto, per estinguerlo, sul credito vantato verso il consorzio, il quale essendo *sub iudice* non era un diritto acquisito al suo patrimonio ma una mera aspettativa".

Avverso la pronuncia della corte di appello di Campobasso, Oreste Balsini ha proposto ricorso per Cassazione, a cui il Ministero della Giustizia ha resistito con controricorso e ricorso incidentale condizionato. I due ricorsi, assegnati inizialmente alla prima sezione di questa Corte, a cui il ricorrente principale ha presentato memoria, sono stati poi assegnati alle Sezioni Unite, con provvedimento del Primo Presidente di questa Corte del 18 giugno 2003, che ha accolto l'istanza del ricorrente principale, per la soluzione di questioni di massima di particolare importanza. Il Ministero della Giustizia ha presentato memoria alle Sezioni Unite.

Motivi della decisione.

1. Il ricorso principale ed il ricorso incidentale vanno riuniti, essendo stati proposti avverso la medesima pronuncia (art. 335 c.p.c.).

2. E' pregiudiziale l'esame del ricorso incidentale del Ministero della Giustizia, anche se esso è stato proposto condizionatamente all'accoglimento del ricorso principale. Ed invero, il ricorrente incidentale, con i due motivi formulati, pone due questioni che, sotto l'aspetto logico - giuridico,

precedono l'esame del ricorso principale. Secondo il recente orientamento di questa Corte (Sez. Un. 23 maggio 2001, n. 212), l'ordine logico delle questioni che la Cassazione è chiamata a decidere non può essere modificato dalla volontà della parte ricorrente, onde è irrilevante la condizione apposta dal Ministero della Giustizia all'esame del proprio ricorso incidentale.

3. Con il primo motivo del ricorso incidentale il Ministero della Giustizia, deducendo la "violazione e falsa applicazione di legge in relazione all'art. 4 legge 89/2001 (art. 360 n. 3 c.p.c.)", sostiene che la domanda del Balsini doveva essere dichiarata "inammissibile ovvero improcedibile, in quanto proposta nella pendenza dello stesso grado del giudizio in cui i ritardi contestati sarebbero maturati". Secondo il ricorrente, il citato art. 4, che consente la proposizione della domanda di riparazione, "durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata", dovrebbe essere interpretato "nel senso di precludere l'azione se il grado in cui il ritardo sarebbe imputabile non si è comunque concluso", perché l'interpretazione opposta si porrebbe in contrasto con gli artt. 25, primo comma, e 111 Cost., "consentendo surrettiziamente di sottrarsi al giudice naturale precostituito per legge attraverso la contestuale pendenza (in ipotesi anche strumentale) di domande idonee a giustificare l'estensione o addirittura la ricusazione dell'organo competente sulla controversia principale".

Il motivo di ricorso è infondato.

L'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 prevede espressamente che "la domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata". Come questa Corte ha già affermato (Sez. I, 7 novembre 2002, n. 15611; 20 dicembre 2002, n. 18221; 4 gennaio 2003, n. 362; 17 aprile 2003, n. 6187), l'espressione "pendenza del procedimento" non deve essere

interpretata nel senso, restrittivo, che essa non sia comprensiva del grado di giudizio in cui si è manifestato il ritardo, di guisa che resti esclusa la proponibilità della domanda nel corso di quel grado a causa della violazione, in caso contrario, del principio del giudice naturale (art. 25 Cost.), conseguente alla possibilità, insita nel sistema, di una astensione o di una ricusazione di quel giudice a seguito di un'azione di responsabilità civile o di un procedimento disciplinare promossi nei confronti del magistrato. Infatti il promovimento di quell'azione civile o di quel procedimento disciplinare dipendono da autonomi presupposti, non identificabili nel mero mancato rispetto del termine ragionevole di durata, che invece costituisce condizione sufficiente del sorgere dell'obbligazione dell'amministrazione all'equa riparazione prevista dalla legge n. 89/2001.

4. Con il secondo motivo del ricorso incidentale il Ministero della Giustizia censura, per violazione di legge (art. 2, comma 2, della legge n. 89/2001 e art. 2697 c.c.) e per vizi di motivazione, l'accertamento della pronuncia impugnata di superamento della ragionevole durata del processo, osservando che detta pronuncia: a) ha erroneamente affermato "la rilevanza oggettiva (o parzialmente oggettiva) del dato temporale ai fini della violazione del termine ragionevole", il quale invece "è un concetto di relazione, che si può ritenere realizzato solo se la durata del giudizio appaia eccessiva rispetto ai parametri" previsti dal comma 2 del citato art. 2; b) non ha esaminato le argomentazioni svolte dal Ministero in ordine alla complessità della causa ed alla condotta processuale dell'attore, onde ha ritenuto sussistente l'eccessiva durata del giudizio pur non avendo il ricorrente assolto l'onere della prova su di lui incombente.

Il motivo di ricorso è infondato.

4.1. Per quanto attiene alla dedotta violazione di legge (censura sopra indicata *sub* lettera a), la Corte di appello ha correttamente interpretato i criteri di accertamento della

violazione previsti dall'art. 2 della legge n. 89/2001 affermando che il dato temporale di durata del processo "non si configura come un presupposto assoluto, nella ricorrenza del quale sorga indefettibilmente il diritto all'equa riparazione", poiché esso deve "essere temperato da due criteri valutativi non di altrettanta obiettività, come la complessità della controversia e la condotta processuale delle parti, sottolineandosi tuttavia al riguardo che, contrariamente a quanto sembra opinare l'Avvocatura dello Stato, il temperamento attingibile dai suddetti criteri non può mai portare ad una radicale sterilizzazione del dato temporale, giacché le cause complesse e quelle in cui le parti abbiano tenuto un comportamento defatigatorio non sono sottratte alla norma che ne impone la definizione in un tempo ragionevole, il giudice dovendo e potendo far fronte alla complessità con un più risoluto ed incisivo impegno di studio ed al comportamento defatigatorio delle parti con l'attivazione dei rimedi all'uopo previsti dal c.p.c."

I criteri interpretativi espressi dalla decisione impugnata vanno pienamente condivisi, sia per quanto attiene alla rilevanza oggettiva della durata del processo, che è il dato fondamentale da prendere a base per l'accertamento della violazione, sia in ordine all'operatività dei criteri della complessità del caso e del comportamento delle parti processuali, che possono incidere sulla determinazione della durata ragionevole, ma non possono eliminare del tutto la rilevanza del lungo protrarsi del processo.

4.2. In applicazione dei suesposti criteri interpretativi della legge n. 89/2001, la decisione impugnata ha accertato che la controversia proposta dal Balsini "a distanza di otto anni" dal suo inizio "non è stata decisa neppure in primo grado". Questa durata non trova giustificazione, secondo la Corte d'appello, "né nella complessità della vertenza né nella condotta delle parti". In ordine a questo secondo criterio, la Corte ha specificamente rilevato che il ritardo "può essere

imputato alle parti limitatamente alla richiesta di due rinvii nella fase della trattazione contraddistinta, invece, da una sequela di rinvii di ufficio, mentre nella fase della discussione la controversia è rimasta giacente per sei anni!".

Non sussistono, quindi, i vizi di motivazione lamentati dal ricorrente incidentale (con la censura sopra indicata *sub* lettera *b*), avendo il giudice del merito accertato, con motivazione corretta e completa, la sussistenza della violazione della durata ragionevole del processo in danno del Balsini.

5. Essendo infondato il ricorso incidentale del Ministero, va esaminato il ricorso principale del Balsini, con cui vengono formulati cinque motivi, che sono strettamente connessi.

Con il primo motivo (violazione e mancata applicazione dell'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 89/2001, nonché degli artt. 2056 e 1226 c.c., in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.) il ricorrente principale - premesso che la *ratio* della legge n. 89/2001 consiste nell'assicurare all'istante una tutela analoga a quella che egli riceverebbe davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo - sostiene che, una volta accertata la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, sotto il profilo del diritto alla ragionevole durata del processo, il giudice adito, versandosi in un'ipotesi di oggettiva responsabilità di carattere internazionale dello Stato, avrebbe dovuto procedere alla liquidazione in via equitativa del danno non patrimoniale. La violazione della norma convenzionale genererebbe sempre, come conseguenza immediata e diretta, un danno alla persona, perché il soggetto verrebbe leso nel suo diritto fondamentale a vedere definita la controversia, che lo coinvolge come parte, entro un termine ragionevole. Inoltre, la particolarità della richiesta risarcitoria avrebbe dovuto indurre la Corte di appello a fare ricorso al meccanismo di cui all'art. 1226 c.c., anche al fine di omologarsi alla giurisprudenza consolidata della Corte europea. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, viola quest'ultima

disposizione il giudice del merito che non prenda in considerazione una voce di danno sicuramente sussistente, ma di incerta misura, omettendo il ricorso alla valutazione equitativa.

Con il secondo motivo il ricorrente principale, deducendo la violazione delle stesse disposizioni di legge indicate in relazione al primo motivo nonché vizi di motivazione, sostiene che il danno non patrimoniale costituisce una conseguenza naturale e diretta della violazione del termine ragionevole, onde esso potrebbe escludersi solo se dai fatti di causa risultasse un interesse della parte al protrarsi nel tempo del giudizio durato eccessivamente. Nel caso di specie, la decisione impugnata ha escluso qualsiasi comportamento della parte ricorrente nella determinazione dell'evento lesivo in assenza di ogni suo interesse al protrarsi del contenzioso.

Con il terzo motivo (violazione e mancata applicazione dell'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 89/2001, nonché dell'art. 6, par. 1, della CEDU, "sia sotto il profilo della violazione del principio della ragionevole durata del processo, sia sotto il profilo del diniego di accesso ad un tribunale") il ricorrente principale, dopo avere richiamato il principio della diretta applicabilità delle norme della CEDU nel nostro ordinamento ed avere argomentato in ordine alla loro particolare forza formale, lamenta che la Corte di appello, contrariamente all'orientamento consolidato della Corte europea, non abbia considerato il ritardo come un danno e non abbia riconosciuto la violazione, oltre che del diritto alla ragionevole durata del processo, anche del diverso diritto di accesso ad un tribunale.

Con il quarto motivo (violazione e mancata applicazione dell'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 89/2001, nonché dell'art. 13 della CEDU) il ricorrente principale osserva che i diritti protetti dalla detta Convenzione europea devono trovare attuazione e tutela anzitutto in sede nazionale, con il ricorso agli strumenti apprestati dai singoli ordinamenti interni.

L'interpretazione seguita dalla impugnata decisione, invece, trasforma il rimedio previsto dalla legge n. 90/2001 in un o strumento apparente e non effettivo.

Con il quinto motivo il ricorrente principale denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge n. 89/2001 e degli artt. 1223, 1226, 1227 e 2056 c.c., nonché vizi di motivazione. Posto che la maggiore durata di un giudizio costituisce un danno ex se e che la domanda di equa riparazione può essere proposta anche durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, il ricorrente osserva che il danno, considerati i presupposti dell'azione di riparazione di cui al presente giudizio, ben poteva essere valutato dal giudice del merito sulla base degli elementi emergenti dagli atti, tanto più che il ricorso ai criteri equitativi non è condizionato alla richiesta di parte.

6. Delle censure proposte dal ricorrente principale con i cinque motivi di ricorso che sono stati riassunti nel precedente paragrafo, assume rilievo autonomo la censura, costituente parte del terzo motivo, con cui si critica il mancato riconoscimento, da parte della decisione impugnata, di una violazione diversa ed aggiuntiva rispetto a quella del diritto alla durata ragionevole del processo, e cioè della violazione del diritto di accesso ad un tribunale, diritto pur esso previsto dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU ("ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... da un tribunale").

La censura è infondata, perché la decisione impugnata ha correttamente escluso che, nel caso di specie, sussista una violazione diversa ed ulteriore rispetto a quella del diritto ad una durata ragionevole del processo. Ed invero la Corte di appello ha esattamente osservato che "il sottile argomentare del ricorrente in direzione della equipollenza *quoad effectum* del diniego di accesso ad un tribunale rimasto per sei anni inerte s'infrange di fronte al fatto che il Balsini ha potuto adire il tribunale competente, anche se la sua pretesa è

tuttora in attesa di ricevere da l giudice adito il vaglio sulla sua fondatezza. Si versa dunque in ipotesi non di diniego di accesso ad un tribunale ma di ritardo del tribunale adito nel decidere la controversia". Ed in effetti il ricorrente non ha lamentato la sussistenza di alcun ostacolo all'accesso alla giustizia diverso dai lunghi tempi occorsi per la decisione della causa da lui instaurata davanti al Tribunale di Chieti, onde, in realtà, è stata dedotta un'unica violazione, che è quella ritenuta sussistente dalla decisione impugnata.

Tale accertamento rende irrilevante la questione di quale sia la conseguenza derivante, nel diritto interno, dalla violazione di una norma della CEDU diversa da quella sulla durata ragionevole del processo, alla quale ultima è vincente limitata la disciplina della legge n. 89/2001.

7.La decisione impugnata va confermata anche nella parte in cui ha negato la sussistenza di un danno patrimoniale in conseguenza della violazione del diritto alla durata ragionevole del processo. Le censure del ricorrente sembrano estendersi, in qualche passaggio dei motivi di ricorso, anche a questa parte della decisione impugnata, la quale però è correttamente e sufficientemente motivata in ordine alla mancanza di prova sulla esistenza di un danno patrimoniale, danno che va dimostrato da colui che ne chiede il risarcimento.

8.Occorre, ora, prendere in esame la parte più consistente delle censure prospettate dal ricorrente principale, che si indirizzano contro la mancata liquidazione del danno non patrimoniale. Dette censure pongono la questione di massima di particolare importanza per la cui soluzione il presente ricorso è stato assegnato alle Sezioni unite.

La questione di massima può così individuarsi: se, nel sistema introdotto dalla legge n. 89/2001, il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo vada identificato nella stessa violazione del diritto alla ragionevole durata del processo e perciò consegua automaticamente all'accertamento di tale violazione, ovvero se,

al contrario, tale danno debba essere qualificato in termini di elemento costitutivo del diritto alla riparazione, come tale distinto dalla violazione del termine ragionevole, non avvisabile *in re ipsa* e necessario a completare la fattispecie, e quindi debba formare oggetto di prova da parte del ricorrente, ancorché questa sia in concreto agevolata dal ricorso allo strumento presuntivo e alle massime di esperienza.

9. La Sezione Prima di questa Corte, avente competenza interna sui ricorsi relativi all'applicazione della legge n. 89/2001m ha, con orientamento costante, seguito la seconda delle due interpretazioni ora prospettate, negando che il danno non patrimoniale causato dalla durata irragionevole del processo derivi automaticamente dall'accertamento di tale violazione ed escludendo quindi che tale danno possa ritenersi *in re ipsa*, sia cioè un "danno-evento" correlato al ritardo nella definizione del processo. Secondo l'orientamento della Cassazione, il danno riparabile ai sensi della legge n. 89/2001 va individuato nella conseguenza immediata e diretta della violazione prevista da detta legge, onde l'indennizzo ivi previsto passa necessariamente attraverso il filtro del danno. Distinto dalla violazione del diritto alla ragionevole durata (che in sé concreta il fatto lesivo) e ad essa eziologicamente riferibile. Dalla qualificazione del danno in termini di elemento costitutivo del diritto all'equa riparazione discende che esso deve formare oggetto di allegazione e di prova da parte dell'interessato, sebbene tale prova, per quanto attiene al danno non patrimoniale, sia facilitata dall'impiego delle presunzioni e delle massime di esperienza, purchè individuate in relazione al caso di specie.

Questo orientamento interpretativo fa leva, essenzialmente, su due diverse, concorrenti ragioni.

a) Per quanto attiene alla fonte normativa, il diritto alla ragionevole durata del processo non può essere incluso tra i diritti fondamentali della persona, la cui inviolabilità sia garantita da norme costituzionali immediatamente precettive e

la cui violazione non possa rimanere senza la minima sanzione risarcitoria, costituendo perciò "danno-evento" di per sé risarcibile. Tale diritto "trova invece la sua fonte a livello di legge ordinaria (legge n. 89/2001)" e "non è direttamente riconducibile alla previsione dell'art. 111 Cost.", il quale "contiene una norma meramente programmatica" (così la sentenza 8 agosto 2002 n. 11987; nello stesso senso, tra le altre, le sentenze 2 agosto 2002, n. 11573; 19 dicembre 2002, n. 18130; 3 aprile 2003, n. 5129, n. 5131 e n. 5133).

b)La formulazione letterale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89/2001 ("chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione"), "lungi dal collegare direttamente l'indennizzo alla protrazione del giudizio oltre il termine ragionevole di durata, si incardina invece sul rapporto eziologico tra quest'ultima ed il danno (patrimoniale o non patrimoniale) che si pretende venga indennizzato, onde tale danno rappresenta un evento diverso ed ulteriore rispetto al fatto lesivo (la violazione della Convenzione sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par.) che può averlo generato, senza cioè che vi sia danno suscettibile di equa riparazione per il solo fatto del verificarsi della violazione medesima, dovendone esso costituire comunque l'effetto" (così la sentenza 5 novembre 2002, n. 15449; nello stesso senso, tra le tante, 5 novembre 2002, n. 15443; 19 novembre 2002, n. 16256; 28 novembre 2002, n. 16879; 5 settembre 2003, n. 12935).

10.La prima delle due *rationes decidendi* (quella indicata *sub* lettera a) non può essere condivisa.

L'art. 111, secondo comma, Cost. (nel testo risultante a seguito della legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2), nella norma secondo cui "la legge assicura la ragionevole durata" di ogni processo, non va contrapposto ma si integra con l'art. 6 della CEDU il quale dispone che "ogni persona ha diritto ad un'udienza ... entro un termine ragionevole". La disposizione costituzionale, inserita tra le norme sulla

giurisdizione si rivolge al legislatore, imponendogli di disciplinare il processo in modo da consentirne una durata ragionevole. La CEDU, che ha il compito di definire i diritti dell'uomo, attribuisce un diritto alla persona che costei può fare valere nei confronti dello Stato. Il bene titolato dalle due disposizioni normative è il medesimo: la durata ragionevole del processo. È diversa soltanto la prospettiva secondo la quale esso viene considerato: garanzia oggettiva dell'ordinamento della norma costituzionale, garanzia soggettiva della persona nella CEDU. può, a conferma di tale rapporto, farsi riferimento alla visione della Corte costituzionale (25 luglio 2001 n. 305), secondo cui "il bene costituzionale della ragionevole durata del processo, ... già implicito nell'art. 24 Cost..., è ora oggetto di specifica enunciazione nel nuovo testo dell'art. 111 Cost., sulla scia dell'art. 6 della Convenzione europea".

Non può, quindi, trarsi alcun argomento interpretativo dal atto che il diritto alla ragionevole durata del processo non sia stato inserito tra i diritti posti nella parte I della Costituzione. La stessa Corte costituzionale (22 ottobre 1999 n. 388), proprio con riferimento alla durata ragionevole del processo, aveva già affermato che "i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione (cfr. sent. n. 399 del 1998): non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 Cost., sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona (cfr. sent. 167 del 1999), ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione. Ciò che, appunto, accade per il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, garantito dall'art. 24 Cost., che implica una ragionevole durata del processo, perché la

decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicuri l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia (sent. n. 345 del 1987)".

Ancora più esplicito è divenuto di recente l'orientamento della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza 21 marzo 2002 n. 78, ha affermato che la ragionevole durata dei processi "è oggetto, oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato" (par. 3 della motivazione). Deve, quindi, ritenersi, in conformità con l'interpretazione del giudice istituito a garanzia della Costituzione, che il diritto della parte ad un processo che non si protragga in modo irragionevole sia previsto e trovi la propria tutela nella costituzione, di cui pertanto la legge n. 89/2001 costituisce attuazione.

11. La seconda delle due *rationes decidendi* sopra individuate (par. 9, *sub* lett. B) a fondamento dell'orientamento interpretativo finora seguito da questa Corte esige una considerazione dell'intera legge n. 89/2001, e delle finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire.

Come chiaramente si desume dall'art. 2, comma 1, della detta legge, il fatto giuridico che fa sorgere il diritto all'equa riparazione da essa prevista è costituito dalla "violazione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, par. 1, della convenzione". La legge n. 89/2001, cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo *per relationem*, riferendosi ad una specifica norma della CEDU. Questa convenzione ha istituito un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo) per il rispetto delle disposizioni in essa contenute (art. 19), onde non può che riconoscersi a detto giudice il potere di individuare il significato di dette disposizioni e perciò di interpretarle.

Poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89/2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico, che pertanto finisce con l'essere "conformato" dalla corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene all'applicazione della legge n. 89/2001, ai giudici italiani.

Non è necessario, allora, porsi il problema generale dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento interno, su cui si è ampiamente soffermato il procuratore generale in udienza. Qualunque sia l'opinione che si abbia su tale controverso problema, e quindi sulla collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno, è certo che l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma della CEDU, sancita dalla legge n. 89/2001 (e cioè dall'art. 6, par. 1, nella parte relativa al "termine ragionevole"), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo.

L'opposta tesi, diretta a consentire una sostanziale diversità tra l'applicazione che la legge 89/2001 riceve nell'ordinamento nazionale e l'interpretazione data dalla corte di Strasburgo al diritto alla ragionevole durata del processo, renderebbe priva di giustificazione la detta legge n. 89/2001 e comporterebbe per lo stato italiano la violazione dell'art. 1 della CEDU, secondo cui "le Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della presente Convenzione" (in cui è compreso il citato articolo 6, che prevede il diritto alla definizione del processo entro un termine ragionevole).

Le ragioni che hanno determinato l'approvazione della legge n. 89/2001 si individuano nella necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi, in modo da realizzare la sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, sancita espressamente dalla CEDU (art. 35: "la Corte non può

essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"). Sul detto principio di sussidiarietà si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Da esso deriva il dovere degli Stati che hanno ratificato la CEDU di garantire agli individui la protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto nel proprio ordinamento interno e di fronte agli organi della giustizia nazionale. E tale protezione deve essere "effettiva" (art. 13 della CEDU), e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la corte di Strasburgo.

Il rimedio interno introdotto dalla legge 89/2001, in precedenza, non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per la violazione dell'art. 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28 settembre 2000) il giudice europeo. Rilevava la Corte di Strasburgo, prima della legge 89/2001, che le dette inadempienze dell'Italia "riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di alcuna via di ricorso interna. Tale accumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la convenzione" (quattro sentenze della Corte in data 28 luglio 1999), su ricorsi di Bottazzi, Di Mauro, Ferrari e A. P.).

La legge 89/2001 costituisce la via di ricorso interno che la "vittima della violazione" (così definita dall'art. 34 della CEDU) dell'art. 6 (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) deve adire prima di potersi rivolgere alla corte europea per chiedere la "equa soddisfazione" prevista nell'art. 41 della CEDU, la quale, quando sussista la violazione, viene accordata dalla Corte soltanto se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permetta che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione". La legge n. 89/2001 ha, pertanto, consentito alla corte europea di dichiarare irricevibili i ricorsi ad essa presentati (anche

prima dell'approvazione della stessa legge) e diretti ad ottenere l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 CEDU per la lunghezza del processo (sentenza 6 settembre 2001 Brusco c/ Italia).

Tale meccanismo di attuazione della CEDU e di rispetto del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte europea di Strasburgo, però, non opera nel caso in cui essa ritenga che le conseguenze dell'accertata violazione della CEDU non siano state riparate dal diritto interno o lo siano state "in modo incompleto", perché, in siffatte ipotesi, il citato art. 41 prevede l'intervento della Corte europea a tutela della "vittima della violazione". In tal caso il ricorso individuale alla Corte di Strasburgo ex art. 34 della CEDU è ricevibile (sentenza 27 marzo 2003, Scordino ed aa. c/ Italia) e la Corte provvede a tutelare direttamente il diritto della vittima che essa ha ritenuto non completamente tutelato dal diritto interno.

Il giudice della completezza o meno della tutela che la vittima ha ottenuto secondo il diritto interno è, ovviamente, la Corte europea, alla quale spetta di fare applicazione dell'art. 41 CEDU per accertare se, in presenza della violazione della norma della CEDU, il diritto interno abbia permesso di riparare in modo completo le conseguenze della violazione stessa.

La tesi secondo cui, nell'applicare la legge n. 89/2001, il giudice italiano può seguire un'interpretazione non conforme a quella che la corte europea ha dato della norma dell'art. 6 CEDU (al cui violazione costituisce il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo attribuito dalla detta legge nazionale), comporta che la vittima della violazione, qualora riceva in sede nazionale una riparazione ritenuta incompleta dalla Corte europea, ottenga da quest'ultimo giudice l'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 CEDU. Il che renderebbe inutile il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge n.

89/2001 e comporterebbe una violazione del principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo.

Deve, allora, concordarsi con la Corte Europea dei diritti dell'uomo la quale, nella citata decisione sul ricorso Scordino (relativo alla incompletezza della tutela accordata dal giudice italiano in applicazione della legge n. 89/2001), ha affermato che "deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione".

Questo dovere per il giudice italiano, chiamato a dare applicazione alla legge n. 89/2001, di interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea, opera "per quanto possibile", e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge n. 89, non potendo certo il giudice violare quest'ultima legge, alla quale egli è pur sempre soggetto (concetto esattamente sottolineato nella memoria del Ministero della Giustizia).

Ma un'eventuale contrasto tra la legge n. 89/2001 e la CEDU porrebbe una questione di conformità della stessa con la costituzione che, come si è visto, tutela lo stesso bene della ragionevole durata del processo, oltre a garantire i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2). Occorre, allora, accertare se possa darsi alla detta legge un'interpretazione che sia conforme alla CEDU, in applicazione del canone ermeneutico secondo cui va preferita l'interpretazione della legge che la renda conforme alla costituzione.

12. Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si desume che il danno non patrimoniale conseguente alla durata non ragionevole del processo, una volta che sia stata provata detta violazione dell'art. 6 della CEDU, viene normalmente liquidato alla vittima della violazione, senza bisogno che la sua sussistenza sia provata, sia pure in via soltanto

presuntiva. E ciò a differenza del danno patrimoniale, per cui si richiede invece la prova della sua esistenza.

Al riguardo possono consultarsi le recenti sentenze della Corte di Strasburgo su ricorsi contro l'Italia, emanate in data 31 luglio 2003 (cause Battistoni, Ferroni Rossi, La Paglia, Tempesti Chiesi, Fezia, Marigliano, De Gennaro, Miscioscia, Gatti), in data 28 marzo 2002 (cause Soave, Contardi, Lattanti e Cascia), in data 19 febbraio 2002 (cause Piacenti, De Cesaris, Sardo, Donato, Di Pede), in data 12 febbraio 2002 (cause Ventrone, Seccia, E.M., De Rosa, It. R., società Croce Gialla Romana s.a.s.), sentenze tutte che, accertata la violazione del termine ragionevole di durata, hanno liquidato alle vittime il danno non patrimoniale ritenuto sussistente senza bisogno di alcun accertamento al riguardo.

Siffatto orientamento interpretativo della Corte Europea non significa, però, che il danno non patrimoniale sia insito nella mera esistenza della violazione, sia cioè, come si usa dire, *in re ipsa*. Ciò comporterebbe che, accertata la violazione, dovrebbe necessariamente conseguirne il risarcimento del danno non patrimoniale, che non potrebbe giammai essere escluso. Ma tale tesi interpretativa si porrebbe in chiaro contrasto proprio con l'art. 41 CEDU, ove si prevede che, accertata la violazione, la Corte europea accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa "quando è il caso", e quindi non in tutti i casi. E, in applicazione di tale disposizione, la Corte di Strasburgo, alcune volte, ha ritenuto sufficiente a riparare il danno morale della vittima il riconoscimento solenne, contenuto nella decisione di merito, che la violazione dedotta nel ricorso sussiste (tra le decisioni recenti v., in relazione però a violazione diverse da quella sulla durata del processo, sentenza 14 novembre 2000, causa Riepan c. Austria; sentenza 10 ottobre 2000, causa Daktaras c. Lituania; sentenza 6 giugno 2000, causa Magee c. Regno Unito; e, nei confronti dell'Italia, sentenza 30 ottobre 2003, sul ricorso Ganci, che

ha accertato la violazione del diritto di accesso ad un Tribunale).

Non è, quindi, accettabile la tesi del cd. danno-evento, e cioè del danno non patrimoniale insito nella violazione della durata ragionevole del processo. Il danno non patrimoniale, anche secondo la CEDU, costituisce una conseguenza della detta violazione, la quale, però, a differenza del danno patrimoniale, si verifica normalmente, e cioè di regola, per effetto della violazione stessa. Ed invero è normale che la anomala lunghezza della pendenza di un processo produca nella parte che vi è coinvolta un patema d'animo, un'ansia, una sofferenza morale che non occorre provare, sia pure attraverso elemento presuntivi. Trattasi di conseguenza non patrimoniale che possono ritenersi presenti secondo l'*id quod plerumque accidit*, senza bisogno di alcun sostegno probatorio relativo al singolo caso.

Possono, però, aversi situazioni concrete in cui tali conseguenze normali della pendenza del processo vanno escluse, perché il protrarsi del giudizio risponde ad un interesse della parte o è comunque destinato a produrre conseguenze che la parte percepisce a sé favorevoli. Si pensi, per fare un esempio (che prescinde dal caso oggetto del presente giudizio, ma che è consentito dal fatto che le Sezioni unite sono chiamate a risolvere una questione di massima rilevante anche in altri giudizi), al caso di un locatario che, durante il giudizio, continui a detenere l'immobile locato e quindi a beneficiare delle utilità derivanti dalla detenzione del bene, onde la lunghezza del giudizio comporti per lui effetti favorevoli, anziché negativi. Più in generale, può dirsi che la piena consapevolezza nella parte processuale civile della infondatezza delle proprie istanze o della loro inammissibilità rende inesistente il danno non patrimoniale, perché tale consapevolezza fa venire meno l'ansia ed il malessere correlati all'incertezza della lite, essendo con gli stessi incompatibile

(v., in tal senso, Cass. 11 dicembre 2002 n. 17650; 18 settembre 2003 n. 13741).

In assenza di tali situazioni particolari che si rilevino presenti nel singolo caso concreto, il danno non patrimoniale non può essere negato alla persona che ha visto violato il proprio diritto alla durata ragionevole del processo, ed ha perciò subito l'afflizione causata dall'esorbitante attesa della decisione (a prescindere dall'esito della stessa, e quindi anche se di contenuto sfavorevole alla vittima della violazione).

13. Il ritenere che il danno non patrimoniale si verifica normalmente per effetto della violazione dell'art. 6 CEDU (sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole) non si pone in contrasto con le disposizioni della legge n. 89/2001, ed in particolare con l'art. 2, che configura il diritto all'equa riparazione.

La legge nazionale, in coerenza con la sua *ratio* giustificativa (v., *retro*, par. 3), non si è voluta discostare dalla CEDU. Particolarmente significativo in tal senso è il disposto del comma 2 dell'art. 2, ove sono indicati i criteri che il giudice italiano è tenuto a considerare al fine di accertare se vi sia stata o meno violazione del termine ragionevole: la complessità del caso, il comportamento delle parti e quello del giudice e delle altre autorità. Sono questi i tre criteri principali elaborati dalla giurisprudenza europea sulla CEDU, che vengono normalmente enunciati nello stesso ordine seguito dalla citata norma della legge italiana.

Ed ancora più espliciti sono i lavori preparatori della legge n. 89/2001. Nella relazione al disegno di legge del senatore Pinto (atto senato n. 3813 del 16 febbraio 1999) si afferma che il meccanismo riparatorio proposto con l'iniziativa legislativa (e poi recepito dalla legge citata) assicura al ricorrente "una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale", poiché il riferimento diretto all'art. 6 della CEDU consente di trasferire sul piano

interno "i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale, limiti che dipendono essenzialmente dallo stato e dall'evoluzione della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, specie della Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui sentenze dovranno quindi guidare - come del resto anche negli altri aspetti qui rilevanti - il giudice interno nella definizione di tali limiti".

Per quanto attiene specificamente alla liquidazione del danno, va tenuto presente che la Camera dei deputati, nella seduta del 6 marzo 2001, respinse un emendamento presentato dagli On.li Pecorella e Saponara, secondo cui "il mancato rispetto del termine ragionevole ... da diritto ad un'equa riparazione". Tale modifica del disegno di legge Pinto avrebbe ricollegato l'indennizzo al semplice accertamento della violazione, recependo la tesi del danno *in re ipsa* e rendendo automatica la riparazione; ma come si è visto (v., *retro*, il precedente paragrafo), tale tesi non è conforme all'art. 41 CEDU che non contempla tale automatismo.

Deve, quindi, ritenersi che non sia in contrasto con la CEDU la norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, la quale ricollega l'indennizzo all'avere "subito un danno patrimoniale o non patrimoniale", non considerando sufficiente l'accertamento della mera violazione della CEDU.

La formula della legge nazionale non impedisce, però, di ravvisare una diversità della prova richiesta per la sussistenza dei due tipi di danno, diversità strettamente correlata alle differenti caratteristiche del danno patrimoniale e di quello non patrimoniale. Mentre l'esistenza del primo, derivando da circostanze esteriori e sensibili, può (e deve) formare oggetto di specifica dimostrazione, la sofferenza di un danno non patrimoniale, per la lungaggine del processo, avendo natura meramente psicologica, non è suscettibile di ricevere un'obiettiva dimostrazione, onde l'interprete deve prendere atto che esso si verifica nella

normalità dei casi, secondo l'*id quod plerumque accidit*. Può, allora, parlarsi, a proposito del danno non patrimoniale derivante dalla violazione dell'art. 6 CEDU (nel profilo considerato dalla legge n. 89/2001), non di danno insito nella violazione (danno *in re ipsa*), ma di prova (del danno) di regola *in re ipsa*, nel senso che provata la sussistenza della violazione, ciò comporta, nella normalità dei casi, anche la prova che essa ha prodotto conseguenze non patrimoniali in danno della parte processuale. Ma tale consequenzialità, proprio perché normale e non necessaria o automatica, può trovare, nel singolo caso concreto, una positiva smentita qualora risultino circostanze che, come si è precisato (v., *retro*, il precedente paragrafo), dimostrino che quelle conseguenze non si sono verificate.

Siffatta interpretazione, relativa alla prova del danno non patrimoniale richiesto dalla legge n. 89/2001, deve ritenersi consentita dalle disposizioni contenute in detta legge, e va adottata al fine di porla in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle conseguenze del mancato rispetto del termine ragionevole, evitandosi così i dubbi di contrasto della stessa legge con la Costituzione italiana.

14. Per le ragioni qui esposte nei paragrafi 8-13 le censure del ricorso con cui si lamenta la mancata liquidazione del danno non patrimoniale vanno ritenute fondate, perché la decisione impugnata ha affermato la necessità che tale danno debba essere provato dall'attore nello stesso modo richiesto per la prova del danno patrimoniale e, avendo ritenuto non provato né l'uno né l'altro, ha respinto la domanda di equa riparazione, pur avendo accertato la sussistenza della violazione del mancato rispetto del termine ragionevole.

Consegue che la decisione impugnata va cassata nella parte in cui ha respinto la domanda di riparazione del danno non patrimoniale. La causa va rinviata alla Corte di appello di Campobasso che, in diversa composizione, si pronunzierà

nuovamente sulla domanda di riparazione del danno non patrimoniale proposta dal Balsini, previa determinazione precisa del periodo di tempo eccedente il termine ragionevole (art. 2, comma 3, lett. a, della legge 89/2001). La decisione impugnata, invero, come si è detto in narrativa, ha accertato la sussistenza della violazione, ma non ha determinato tale periodo di tempo, avendo probabilmente ritenuto che tale determinazione non era indispensabile in considerazione del rigetto della domanda di equa riparazione. Essa, però, appare necessaria anche per l'accertamento in ordine all'esistenza del danno non patrimoniale, il quale va riferito soltanto al "periodo eccedente il termine ragionevole" di durata del processo.

In ordine a quest'ultimo accertamento il giudice di rinvio si atterrà al seguente principio di diritto: "una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della legge n. 89/2001, il giudice deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogni qual volta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stata subito dal ricorrente".

Il giudice di rinvio si pronunzierà anche sulle spese del giudizio di Cassazione.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi, accoglie il ricorso principale per quanto di ragione, rigetta il ricorso incidentale, cassa la decisione impugnata e rinvia la causa alla Corte di Appello di Campobasso, anche per le spese del giudizio di Cassazione.

Così deciso a Roma il 27 novembre 2003.

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2004.

