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:

CORBO LUIGI, 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, 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;

- resistente -

avverso il decreto definitivo della Corte d’Appello di ROMA, depositato il 10/07/01;

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 l’annullamento con rinvio.

Svolgimento del processo

Con ricorso alla Corte di Appello di Roma depositato il 3 maggio 2001, L. C., premesso che aveva instaurato presso la Pretura di Benevento una causa iscritta a ruolo in data 9 gennaio 19909 per il risarcimento del danno dipendente da incidente stradale per l'ammontare complessivo di £ 2380000 e che il giudizio si era concluso dopo circa 11 anni con sentenza del giudice di pace di Benevento depositata il 14 dicembre 2000 che aveva parzialmente accolto la domanda chiedeva ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 2001 n. 89, il risarcimento dei danni, materiali e morali quantificati in £ 24.000.000, previa declaratoria di violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi: CEDU), per il mancato rispetto del termine ragionevole del processo.

Costituitosi il Ministero della giustizia, la Corte di appello adita con il decreto depositato il 10 luglio 2001, ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 6 della CEDU ed il diritto del ricorrente ad una equa ripartizione del conseguente danno, riferibile al solo periodo eccedente il termine ragionevole di durata del processo: e cioè ad otto anni (e non agli unici anni in cui è durato il processo). Ha poi escluso il danno patrimoniale, riconoscendo il solo danno non patrimoniale, che ha liquidato nella somma di £ 1.000.000, ritenendo che esso vada correlato soprattutto agli interessi in gioco, che, nel caso di specie, sono costituiti dalla definizione di un giudizio di trascurabile valore economico, per soli danni alle cose, quantificati in domanda per poco più di £ 1.800.000.

Avverso il decreto della Corte di appello di Roma L. C. ha proposto ricorso per cassazione, deducendo due motivi. Il Ministero della giustizia si è limitato a costituirsi in giudizio.

Il ricorso, assegnato in un primo momento alla Prima Sezione di questa Corte, a cui il ricorrente ha presentato memoria è stato poi assegnato alle Sezioni Unite, con provvedimento del Primo Presidente del 18 giugno 2002, che ha accolto l'istanza del ricorrente, per la soluzione di questione di massima di particolare importanza. Il Ministero della giustizia ha presentato memoria alle Sezioni unite.

Motivi della decisione

1.I due motivi di ricorso sono strettamente connessi perché censurano il quantum del danno non patrimoniale liquidato dalla decisione impugnata.

Con il primo motivo il ricorrente deduce violazione e mancata applicazione dell'art. 2 legge n. 89/2001. Contestuale violazione e mancata applicazione degli artt. 1223, 1226, 1227, 2056 c.c.. Contestuale violazione e mancata applicazione dell'art. 6 §1 e dell'art. 13 della CEDU. Omessa insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c. Il ricorrente premette che la violazione del termine di durata ragionevole del processo determina la violazione di un diritto costituzionalmente ed intenzionalmente tutelato, posto a presidio di un bene inviolabile, il cui valore non è immediatamente valutabile in termini pecuniari e la cui compressione, pertanto, determina ex se un danno non patrimoniale; e rileva che il bene costruito dal diritto alla ragionevole durata del processo è identico per chiunque sia parte di un processo e per ogni tipo di processo. Secondo il ricorrente, la decisione impugnata ha male utilizzato il parametro della posta in gioco, dato che esso è adoperato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo al fine di riconoscere con maggiore facilità, in ipotesi delicate, l'esistenza della lesione, mentre la Corte di appello vi ha fatto ricorso per arginare la pretesa del danneggiato. In tal modo il danno non patrimoniale è stato determinato in misura manifestamente iniqua in

relazione ai parametri costantemente utilizzati dalla Corte di Strasburgo.

Con il secondo motivo il ricorrente deduce violazione e mancata applicazione dell’art. 2 commi 1 e 3, della legge n. 89/2001 e dell’art. 132 della CEDU. Premesso che i diritti protetti dalla CEDU devono trovare anzitutto attuazione e tutela in sede nazionale, con il ricorso agli strumenti apprestati dai singoli ordinamenti, rileva che con l’impugnato decreto si è stravolto il rimedio alla legge n. 89/2001, pervenendosi ad una liquidazione del danno non patrimoniale chiaramente violativa dei parametri e standard valutativi elaborati dalla Corte europea.

2.La questione di massima posta dal presente ricorso concerne l’ambio del sindacato della Corte di cassazione sui decreti della Corte di appello che determinano il quantum dell’equa ripartizione spettante al ricorrente a titolo di danno non patrimoniale; in particolare, se possa costituire vizio della liquidazione del danno la mancanza di relazione ragionevole della somma accordata dalla Corte di appello ai parametri di commisurazione della equa soddisfazione (art. 41 CEDU) utilizzati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo in casi simili.

La soluzione della questione di massima richiede che si precisi quale effetto giuridico debba attribuirsi nella liquidazione del danno non patrimoniale da indennizzare in applicazione della legge n. 89/2001, ai criteri seguiti dalla Corte europea nella riparazione dello stesso tipo di danno, quindi alle pronunzie della stessa Corte sulle conseguenze della violazione del termine ragionevole di durata del processo.

Il che, a sua volta, esige la considerazione della lettera e delle finalità della legge 89/2001.

3.Come chiaramente si desume dall’art. 2 comma 1, della detta legge, il fatto giuridico che fa sorgere

il diritto di 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, paragrafo 1, della Convenzione. La legge n. 89/2001 cioè, identifica il fatto costitutivo del diritto di 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 sia 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 § 1, nella parte relativa al termine ragionevole), non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma da il giudice europeo.

L'opposta tesi diretta a consentire una sostanziale diversità tra l'applicazione che la legge n. 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 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). 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 ciò tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo.

Il rimedio interno introdotto dalla legge n. 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 n. 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 inadempienza 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 n. 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 dall'art. 41 della CEDU, la quale, quando sussista la violazione, viene accordata dalla Corte soltanto s il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette 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 della 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 altri 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 accennare 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 la cui violazione costituisce il fatto costitutivo del diritto di indennizzo attribuito alla 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 costringerebbe l'interessato ad un duplice giudizio, uno davanti al giudice nazionale per chiedere l'indennizzo previsto dalla legge n. 89/2001 e l'altro davanti alla Corte europea per ottenere l'integrazione della ripartizione che il diritto interno ha consentito, in ipotesi, in modo soltanto incompleto (secondo il giudizio della stessa Corte europea). In tal modo il rimedio predisposto dal legislatore italiano con la legge n. 89/2001 diverrebbe sostanzialmente inutile e si realizzerebbe una violazione del menzionato principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo.

Deve, allora concordarsi con la detta Corte europea la quale, nella citata decisione sul ricorso Scordino (relativo all'incompletezza della tutela accordata al 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.

Nella stessa decisione Scordino si è precisato, con specifico riferimento alla ripartizione del danno non patrimoniale, che il giudice nazionale può allontanarsi da un'applicazione rigorosa e formale dei criteri adottati dalla Corte europea, ma pure conservando un margine di valutazione, non può liquidare somme che non siano in relazioni ragionevoli

con la somma accordata dalla Corte negli affari simili, restando quindi fermo il suo dovere di conformarsi alla giurisprudenza della Corte così accordando somme conseguenti.

La legge n. 89/2001 non pone alcuno ostacolo a tale dovere di prendere a punto di riferimento dell'equa riparazione del danno non patrimoniale la giurisprudenza della Corte europea, perché detta legge richiama, attraverso l'art. 2056 c.c., l'art. 1226 c.c., che prevede una valutazione con criteri equitativi, i quali possono essere commisurati in linea generale, all'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 CEDU.

Consegue che i criteri di determinazione del quantum della riparazione applicati alla Corte europea non possono essere ignorati dal giudice nazionale, anche se questi può discostarsi in misura ragionevole dalle liquidazioni effettuate a Strasburgo in casi simili.

Tale regola di applicazione della legge 89/2001, per quanto attiene alla riparazione del danno non patrimoniale, ha natura giuridica perché inerisce ai rapporti tra la detta legge e la CEDU, onde il mancato rispetto di essa da parte del giudice del merito concretizza il vizio di violazione di legge denunziabile a questa Corte di legittimità. Occorre, cioè, precisare che, mentre, in linea generale, il criterio adottato dal giudice del merito per la liquidazione equitativa del danno, in applicazione dell'art. 1226 c.c., non è censurabile in cassazione, quando il relativo potere di scelta è stato esercitato in maniera logica (v. ex plurimis, Cass. 5 giugno 1996 n. 5265; 10 aprile 1996 n. 3341), la liquidazione del danno non patrimoniale effettuata dalla Corte di appello a norma dell'art. 2 della legge n. 89/2001, pur conservando la sua natura equitativa, è tenuta a muoversi entro un ambito che è definito dal diritto perché deve riferirsi alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla Corte di Strasburgo, da cui è

consentito discostarsi purchè in misura ragionevole. L’ambito giuridico della riparazione equitativa del danno non patrimoniale è, in altri termini, segnato dal rispetto della CEDU, per come essa vive nelle decisioni, da parte di detta Corte, di casi simili a quello portato all’esame del giudice nazionale.

L’accertamento dei casi simili e delle eque soddisfazioni del danno non patrimoniale in essi operate, dalla Corte di Strasburgo , pura rientrando nei doveri di ufficio del giudice, può giovarsi della collaborazione delle parti ed in particolare dell’attore, che ha interesse a fornire al giudicante ogni elemento utile alla determinazione del quantum del danno nella misura da lui richiesta, anche nelle ipotesi in cui non sia configurabile a suo carico un onere probatorio (in senso analogo v. l’art. 14 della legge 31 maggio 1995 n. 218, per quanto attiene allo aiuto delle parti nell’accertamento della legge straniera, che pure è compiuto di ufficio dal giudice).

Va, infine, avvertito che, in ogni caso, nella determinazione del quantum dell’indennizzo, il giudice è vincolato, sul piano processuale, al rispetto della domanda e della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, onde egli non può mai liquidare un ammontare superiore a quello chiesto dall’attore.

4.Applicando i principi espressi nel precedente paragrafo, si rileva che la decisione impugnata ha liquidato come danno non patrimoniale, causato da un giudizio di primo grado in cui essa ha ravvisato un ritardo ingiustificato di otto anni, la somma di £ 1.000.000. La Corte europea in due recenti decisioni emanate il 19 febbraio 2002 e relative a ritardi della giustizia italiana ha determinato l’equa soddisfazione per il danno non patrimoniale nella somma di Euro 10.000 per un giudizio di primo grado che è durato poco più di otto anni (Sardo C. Italia) e nella somma di Euro 8.000 per un giudizio che è durato sette anni ed undici mesi (Donato C. Italia).

La decisione impugnata ha liquidato, quindi una somma che è meno di un decimo di quella accordata in casi simili dalla Corte europea onde si ha nel presente caso, un divario analogo a quello già censurato dalla Corte europea nella citata decisione Scordino.

La Corte di appello, a giustificazione della riparazione da essa effettuata, ha fatto richiamo ad altre due pronunzie della Corte europea del 19 febbraio 1991: quella sul caso Manzoni, in cui è stata liquidata la somma di £ 1.000.000 per un tempo di oltre sette anni e quella sul caso Pugliese in cui non è stata riconosciuta alcuna somma per un tempo di oltre cinque anni (essendosi la Corte limitata al riconoscimento dell'avvenuta violazione). Va, però, rilevato che, come ha esattamente osservato il ricorrente, non vi è alcuna somiglianza tra i due casi richiamati dalla decisione impugnata e la situazione posta alla base del presente giudizio. In detti due casi si tratta di processi penali protrattisi per più gradi di giudizio ed in cui la Corte ha emanato decisioni non recenti mentre vanno preferite come punti di riferimento, in linea generale, decisioni recenti della Corte europea e, con riferimento, al caso di specie, pronunce su ritardi verificatisi in giudizi non penali (come le due decisioni del 19 febbraio 2002 che si sono in precedenza qui richiamate).

Ne la liquidazione esigua può trovare giustificazione nella entità degli interessi in gioco nel processo presupposto. Tal entità può determinare una riduzione significativa dell'indennizzo, ma non può ridurlo a meno di un decimo di quanto normalmente venga liquidato dalla Corte europea in casi simili.

5.In conclusione, la decisione impugnata avendo fissato una riparazione del danno non patrimoniale in misura notevolmente ed irragionevolmente difforme dalla normativa della CEDU, per come essa vive nella

giurisprudenza della Corte di Strasburgo, è viziata per violazione di legge, onde essa va cassata.

La causa va rinviata alla Corte di Appello di Roma, che, in diversa composizione, determinerà nuovamente l'indennizzo da corrispondere al ricorrente per la riparazione del danno non patrimoniale derivante dal mancato rispetto del giudice del termine ragionevole di durata del processo, adeguandosi ai criteri adottati in casi simili dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, pure se con un margine di valutazione che sia ragionevole.

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

PQM

La Corte accoglie il ricorso, cassa la decisione impugnata e rinvia la causa alla Corte di Appello di Roma anche per le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso a Roma il 27 novembre 2003.

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2004.