



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ORIGINALE

SOGGETTA REGISTRAZIONE ESENTE SOLLI ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Equa ripartizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Graziadei	Giulio	Presidente	R.G.N. 2812/05
Dott. Bonomo	Massimo	Consigliere	
Dott. Rordorf	Renato	Consigliere	Gran. 789
Dott. Spagna Musso	Bruno	Consigliere	Rep. 212
Dott. Del Core	Sergio	Cons. Rel.	Ud. 5/12/05

789/06

ha pronunciato la seguente:

**S E N T E N Z A**

sul ricorso proposto da:

~~Luigi~~ ~~M...~~, elettivamente domiciliato in Roma, via Valle Viola 38, presso l'avv. Roda Raniari, rappresentato e difeso dall'avv. Abbate Ferdinando Emilio, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

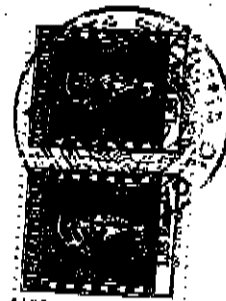
contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la difende ope legis;

- controricorrente -

GIEMME NEW s.r.l.

*M*



4159  
2005



avverso il decreto della Corte d'appello di Roma n.976 *ref.*  
del 16/2/2004.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 5/12/2005 dal Relatore Cons. Sergio Del  
Core;

Udito l'avv. Roda;

Udito l'avv. Bacosi;

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. Antonietta Carestia, che ha concluso per  
l'accoglimento del ricorso.

#### Svolgimento del processo

~~Luca A.~~, con ricorso ai sensi dell'art. 2,  
legge 24 marzo 2001, n. 89, chiese la condanna della  
Presidenza del Consiglio a un'equa riparazione dei  
danni patrimoniali e non patrimoniali patiti a causa  
della furata, ritenuta eccessiva, di un processo  
iniziato davanti al Tar del Lazio nel giugno 1997, per  
ottenere la rivalutazione monetaria e gli interessi  
relativamente a somme in precedenza percepite in virtù  
della legge n.312/1980, e definito con sentenza del 24  
maggio 2002.

Nella resistenza dell'amministrazione convenuta,  
l'adita Corte d'appello di Roma respinse il ricorso  
osservando che: il 1° gennaio 1999, quando non era  
ancora maturato un periodo di tempo tale da far



ritenere non fisiologica la durata del giudizio, era entrata in vigore la legge n.448/1998, che all'art.26, commi 4 e 5, espressamente vietò la corresponsione degli accessori richiesti; con ordinanza del 15 giugno 1999, il Tar aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di detta legge, che la Corte Costituzionale, con sentenza n.136/2001, dichiarò incostituzionale; lo svolgimento del giudizio successivo alla pronuncia predetta era stato caratterizzato da notevole celerità e comunque non superò, pur sommando il periodo precedente la remissione della causa al Giudice delle leggi, il termine di ragionevole durata; anche a condividere in astratto il principio affermato dal giudice di legittimità, secondo cui la durata del procedimento innanzi alla Corte delle leggi si somma a quella della controversia in cui è stato sollevato l'incidente di costituzionalità, era da escludere la indennizzabilità del pregiudizio lamentato giacché il patema d'animo relativo all'esito del giudizio di merito non sarebbe derivato tanto dalla lunghezza di detta causa ma, piuttosto, dalla sopravvenuta e perdurante vigenza di una legge che impediva il cumulo richiesto e che rese necessaria la promozione di diverso giudizio; ciò comportava che i termini, congrui rispetto al

C

M



procedimento di merito, dovevano essere, se non proporzionalmente, quanto meno sostanzialmente aumentati dei tempi occorsi per il giudizio incidentale; in quest'ottica, la durata dell'intero procedimento era stata ragionevole; da tali conclusioni rimaneva assorbita ogni questione in merito alla esistenza in concreto del turbamento psichico, non senza considerare, oltre alla assoluta genericità della relativa deduzione, che per la scarsa rilevanza del credito dedotto, la presenza di numerosi ricorrenti con posizioni identiche e il succedersi di norme nel corso del processo, si sarebbe dovuto fornire la prova - sia pure inferenziale o per presunzioni - del pregiudizio subito, avente natura non di danno evento ma di danno conseguenza.

Per la cassazione di tale decreto ricorre l'Alcaro in base a un unico articolato motivo.

La Presidenza del Consiglio resiste con controricorso.

#### Motivi della decisione

Con l'unico articolato motivo, il ricorrente, denunziando violazione e/o falsa applicazione dell'art.2 legge n.89/2001, degli artt. 6, 13 e 41 CEDU e "dei principi generali in tema di controversie del lavoro" nonché vizi di motivazione, lamenta che la

C

M



corte romana: a) non ha spiegato, alla luce dei parametri di cui alla legge n.89/2001, perché ha ritenuto fisiologico sia il tempo (diciotto mesi) trascorso dal deposito del ricorso introduttivo del giudizio amministrativo all'entrata in vigore della legge n.448/1999, sia quello, pari a ulteriori dieci mesi, intercorso dalla proposizione dell'istanza di riassunzione del procedimento (luglio 2001) - dopo la sentenza della Corte Costituzionale - alla pubblicazione della decisione del giudice adito, né perché, sommati i due periodi, la durata del processo sarebbe da ritenersi ragionevole, pur trattandosi di controversia di stretto diritto non implicante alcun particolare approfondimento istruttorio; b) in contrasto con precedente di legittimità, non ha computato integralmente, ai fini del calcolo della durata complessiva del procedimento, il tempo impiegato per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità la cui decisione, pur non riguardando direttamente il merito della controversia, concerne una questione che rispetto alla definizione assume carattere pregiudiziale; c) non ha spiegato perché e in quale misura i tempi del giudizio dovevano essere se non proporzionalmente quanto meno sostanzialmente aumentati in ragione dell'incidente di costituzionalità; d) non

C  
M



ha considerato, nel valutare la durata, che la causa poteva farsi rientrare tra le controversie di lavoro le quali, secondo quanto ripetutamente affermato dalla Corte EDU, richiedono una diligenza particolare con conseguente, consistente riduzione del termine ragionevole del processo; e) ha ritenuto non provati il turbamento psichico e il correlativo danno non patrimoniale benché fosse stato evidenziato che la controversia coinvolgeva diritti primari e essenziali e che, per tali fattispecie, la corte sopranazionale ha usato parametri diversi rispetto ai giudizi ordinari sotto il profilo sia della determinazione dei termini di durata sia della quantificazione del pregiudizio morale subito dall'interessato; f) ha fatto riferimento, per negare il pregiudizio morale, a criteri irrilevanti, anche alla luce del recente intervento delle Sezioni Unite di questa Corte, quali il numero dei ricorrenti, l'esiguità del credito e il succedersi di norme nel corso del processo.

Il ricorso è fondato nei sensi appresso precisati.

Questa Corte (sent. n.16882/2002) ha già affermato il principio, condiviso dal Collegio, che ai fini del giudizio di ragionevolezza della durata complessiva del processo richiesto dall'art. 2 della legge n.89/2001, deve essere computato anche il tempo impiegato per la



risoluzione dell'incidente di costituzionalità, dal momento che la relativa decisione, pur non riguardando direttamente il merito della controversia, concerne una questione che, rispetto alla sua definizione, assume carattere pregiudiziale.

D'altra parte, contrariamente a quanto opina la corte del merito, il giudizio di legittimità costituzionale non rileva di per sé, o in via autonoma, ma in quanto acceda al procedimento nel quale sia insorta la questione ritenuta dal giudice a quo rilevante e non manifestamente infondata. Come è noto, nel nostro ordinamento la pregiudiziale di costituzionalità non può essere sollevata se non in un giudizio già in corso, che viene sospeso nell'attesa della decisione della Corte. L'art. 23 della legge 11 marzo 1953, 87 dispone, infatti, che "nel corso di un giudizio dinanzi a un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero" (1° comma) ovvero la stessa autorità giurisdizionale, d'ufficio (3° comma) "possono sollevare questioni di legittimità costituzionale mediante apposita istanza" e "l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente

C  
M



infondata, emette ordinanza" con la quale "dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso".

Ciò significa che il procedimento dinanzi ai giudici costituzionali, più che costituire un nuovo e distinto processo, rappresenta la prosecuzione in una nuova sede del procedimento originario, la cui sospensione non a caso viene definita in dottrina "impropria". E se è il procedimento originario a continuare dinanzi alla Consulta, appare evidente come il superamento del termine ragionevole di durata debba essere riferito al processo nel quale sia scaturita la questione di costituzionalità, con la conseguenza, tra l'altro, che il ricorso per l'equa riparazione andrà notificato contro soggetti differenti a seconda della natura del processo a quo.

Le enunciate conclusioni si appalesano, peraltro, in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, le cui sentenze in tema di interpretazione dell'art.6, par.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ratificata in Italia con legge n.848 del 1955) costituiscono la più importante guida ermeneutica per il giudice italiano.

Per vero, i giudici di Strasburgo, con riferimento alla Corte costituzionale tedesca, non hanno avuto





dubbi nel ritenere che anche la durata del giudizio incidentale di costituzionalità debba essere computata nel termine oggetto della valutazione di ragionevolezza (in tal senso, vedi Corte europea, 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania Federale, par.77; Corte europea, 29 marzo 1989, B... c. Germania Federale, par.37; Corte europea, 31 maggio 2001, M... c. Germania Federale, par.34).

In definitiva, quindi, nel computo della durata deve dunque tenersi conto del tempo dei procedimenti celebrati dinanzi ai giudici della Consulta quando abbiano a oggetto il sindacato di legittimità costituzionale di una norma da applicare nel procedimento dove è insorto il dubbio circa la sua conformità alla legge fondamentale dello Stato.

Il decreto impugnato è, quindi, errato laddove ha ritenuto di detrarre perentoriamente dalla durata del processo svoltosi davanti al Tar del Lazio il periodo di sospensione connesso alla risoluzione della questione di costituzionalità. Lo è anche nella parte in cui ha affermato che, anche a condividere il principio enunciato da questa Corte, l'indennizzabilità sarebbe esclusa essendo il patema d'animo circa l'esito del giudizio riconducibile alla legge, in seguito dichiarata incostituzionale, che si frapponeva

C  
M



all'accoglimento della pretesa azionata. Invero, nell'accertare la durata del procedimento al fine di verificarne la ragionevolezza il giudice deve considerare anche il ritardo conseguente alla (doverosa) applicazione di atti legislativi o, comunque, a contenuto normativo. Siffatto accertamento, invero, non è diretto a sindacare tali atti, e le scelte ad essi sottese (e non che mai a disapplicarli), bensì a controllare se la durata del singolo procedimento (come conformato in base a quegli atti o da questi condizionato) si riveli compatibile con i principi della legge n. 89 del 2001, segnatamente con il precetto di cui all'art. 2 e, tramite questo, con l'omologo precetto sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione. È erronea, quindi, nella sua assolutezza, l'affermazione del provvedimento impugnato secondo cui nella specie si deve escludere il superamento del termine ragionevole, in ragione dell'incidenza, sulla durata del giudizio presupposto, riferibile alla legge n.384 del 1999, che ostacolava l'accoglimento della domanda. D'altronde, sia detto per *incidens*, tra i parametri che concorrono alla determinazione del *délai raisonnable* un ruolo importante riveste il comportamento delle autorità. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte europea è costante

C  
M



nell'affermare che la Convenzione impegna gli Stati contraenti a organizzare le proprie giurisdizioni in modo da consentire l'adempimento delle prescrizioni dell'art.6, comma primo, in particolare il rispetto della garanzia della durata ragionevole del processo. Non sono mancate, tuttavia, decisioni in cui si specifica che lo Stato è "responsabile dell'insieme dei suoi servizi" e non solo dei suoi organi giudiziari (Corte europea 26 ottobre 1988, ~~M. v. M.~~ c. Portogallo, par.60; Corte europea 23 ottobre 1990, ~~M. v. M.~~ c. Portogallo, par.73); è dunque indifferente che il ritardo sia causato da organi del potere giudiziario, legislativo (vedi, con riferimento al caso, per certi versi simile a quello di specie, del ritardo nel deliberare l'autorizzazione a procedere, Corte europea 10 dicembre 1982, ~~F. v. F.~~ e altri, c. Italia, par.63) o esecutivo, poiché sul piano internazionale "è in ogni caso la responsabilità dello Stato che viene in gioco" (così Corte europea 28 marzo 1990, B. c. Austria, par.54, la quale sottolinea che "non spetta alla Corte ricercare a quale autorità attribuire la responsabilità dei ritardi").

Da quanto precede non deriva, tuttavia, quale conseguenza automatica, che l'arco di tempo (cinque anni) in cui si è protratto il processo amministrativo,

C  
M



ivi inclusa la fase svolta davanti al Giudice delle leggi, debba di per sé considerarsi eccessivo. Questa Corte ritiene che il periodo di sospensione determinato dalla risoluzione della questione di costituzionalità vada considerato da parte del giudice dell'equo indennizzo nell'ambito della valutazione della complessità del caso di cui all'art. 2, comma secondo, della legge n. 89/2001. Per come è noto, relativamente al predetto criterio di contestualizzazione, di inconfutabile se non di preminente importanza sia in proprio che come chiave di lettura di comportamenti che influiscono sulla durata del processo, occorre fare riferimento a qualunque elemento, in fatto o di diritto, che abbia oggettivamente inciso sulla durata del processo. In tale prospettiva, nel valutare la ragionevolezza della durata alla luce dell'indicato criterio, è lecito tenere conto anche del fatto che nel corso del processo presupposto, verosimilmente destinato a rapida soluzione, sia stata emanata una legge comportante il rigetto del diritto dedotto in lite, le cui previsioni siano però in contrasto con precetti costituzionali, poiché irragionevoli e discriminatorie, e quindi tali da dover essere espunte dall'ordinamento in seguito a giudizio di costituzionalità.

C

W



E' erroneo il decreto anche laddove, con argomentazione di rincalzo ma costituente un'autonoma ratio decidendi, subordina il riconoscimento del danno non patrimoniale alla prova - di cui sarebbe onerata la parte ricorrente - della sua effettiva e concreta esistenza ed esclude la possibilità di presumere un disagio psichico legato al protrarsi del processo nel caso di modesta consistenza economica della controversia o di domanda proposta assieme a numerosi altri soggetti.

Con le sentenze nn. 1338, 1339, 1440 del 2004, le Sezioni Unite di questa Suprema Corte hanno affrontato questioni di massima di particolare importanza in punto di applicazione della legge n.89/2001 aventi a oggetto, tra l'altro, le condizioni per l'indennizzo del danno non patrimoniale in conseguenza della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Nelle prime tre sentenze, le Sezioni Unite hanno affermato il principio di diritto secondo cui in tema di equa riparazione ai sensi dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei



diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: sicché, pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno non patrimoniale *in re ipsa* - ossia di un danno automaticamente e necessariamente insito nell'accertamento della violazione - il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della citata legge n. 89 del 2001, deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogniqualvolta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente. Siffatta lettura della norma di legge interna - oltre che ricavabile dalla ratio giustificativa collegata alla sua introduzione, particolarmente emergente dai lavori preparatori (dove è sottolineata la finalità di apprestare in favore della vittima della violazione un rimedio giurisdizionale interno effettivo, capace di porre rimedio alle conseguenze della violazione stessa, analogamente alla tutela offerta nel quadro della istanza internazionale) - è imposta dall'esigenza di adottare un'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo (alla stregua della quale il danno non patrimoniale

C  
W



conseguente alla durata non ragionevole del processo, una volta che sia stata dimostrata detta violazione dell'art. 6 della Convenzione, viene normalmente liquidato alla vittima della violazione, senza bisogno che la sua sussistenza sia provata, sia pure in via presuntiva), così evitandosi i dubbi di contrasto con la Costituzione italiana, la quale, con la specifica enunciazione contenuta nell'art. 111, tutela il bene della ragionevole durata del processo come diritto della persona, sulla scia di quanto previsto dalla norma convenzionale.

Le Sezioni Unite hanno superato l'orientamento, formatosi nella giurisprudenza di questa Sezione della Corte, che, oltre ad escludere (così come ora le Sezioni Unite) qualsiasi automatismo tra ritardo nella definizione del processo ed equa riparazione, richiedeva che anche il danno non patrimoniale dovesse essere dimostrato dalla parte legittimata a chiederne il ristoro, ancorché tale prova potesse essere in concreto agevolata dal ricorso a presunzioni e a ragionamenti inferenziali (in questo senso, tra le altre, sentt. nn. 11987/2002, 15443/2002, 18130/2002, 5129/2003, 5131/2003, 12935/2003). Secondo le Sezioni Unite, invece, la sofferenza di un danno non patrimoniale per la lungaggine del processo, avendo

C  
N



natura meramente psicologica, non è suscettibile di ricevere una obiettiva dimostrazione, onde l'interprete deve prendere atto che esso si verifica nella normalità dei casi, secondo l'*id quod praelumque accidit*. Può, allora, parlarsi, a proposito del danno non patrimoniale derivante dalla violazione dell'art. 6 della CEDU (nel profilo considerato dalla legge n. 89 del 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 dimostrino che quelle conseguenze non si sono verificate. Più specificamente, con la sentenza n. 1339/2004, le Sezioni Unite hanno poi precisato che la indennizzabilità del danno non patrimoniale non può essere esclusa sul rilievo dell'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto, dato che l'ansia e il patema d'animo conseguenti alla pendenza del processo si verificano normalmente anche nei giudizi in cui sia esiguo il valore degli interessi dibattuti, onde tale

C  
M





aspetto può avere un effetto riduttivo dall'entità del risarcimento, ma non totalmente esclusivo dello stesso.

Ai principi espressi da tali arresti, si è in seguito conformata la giurisprudenza di questa Sezione della Corte (vedi, ad esempio, le sentenze nn.15093 e 17405 del 2004).

Ma diverge invece il decreto impugnato avendo la Corte di appello, da un lato, escluso aprioristicamente la possibilità di presumere il patimento di un danno morale a causa del superamento del termine di ragionevole durata del processo; e, dall'altro, introdotto nella formazione del convincimento circostanze irrilevanti ai fini in discorso quali la scarsa entità della posta in gioco e la presentazione della domanda da parte di numerosi litisconsorti. Al contrario, alla stregua dei principi enunciati dalle Sezioni Unite, il danno morale è presunto e per vincere detta presunzione devono essere dedotte e provate circostanze specifiche dalle quali possa positivamente desumersi che l'irragionevole protrarsi del giudizio non abbia prodotto al resistente il lamentato danno non patrimoniale. Circostanze che, in ogni caso, non possono essere ravviate nel modesto valore della controversia e/o nella natura collettiva del ricorso introduttivo del giudizio. Elementi siffatti, semmai,

C  
W



potendo essere indici di un minore impatto psichico e quindi autorizzare una deroga *in peius* ai parametri di indennizzo elaborati per analoghe controversie dalla Corte europea.

Il ricorso va, dunque, accolto con la conseguente cassazione, nei punti che ne formino oggetto, dall'impugnato decreto e il rinvio della causa ad altro giudice il quale procederà, con ampia libertà di apprezzamento, a nuovo esame della controversia per stabilire, tenendo presente gli enunciati principi, se il termine in cui si è protratto il processo de quo sia irragionevole, tenuto conto dei criteri di contestualizzazione di cui all'art. 2 legge n.89/2001 e, in particolare, della complessità del caso; e, nell'affermativa, se nella fattispecie sussistono situazioni particolari atte a superare la presunzione che dal processo eventualmente ritenuto eccedente la durata ragionevole sia derivato per il ricorrente un danno non patrimoniale. Dovrà ovviamente il giudice di rinvio - nella pienezza dei suoi poteri discrezionali - rivalutare compiutamente l'articolato complesso delle risultanze processuali, alla stregua di corretti principi giuridici e metodologici e con motivazione congrua e logica, libero di pervenire alle medesime conclusioni cui è pervenuto il decreto annullato, ma

C  
M



attraverso un adeguato percorso logico-giuridico.

Allo stesso giudice, designato nella Corte d'appello di Roma in diversa composizione, si ritiene opportuno rimettere anche la liquidazione delle spese di questo grado del giudizio.

P.Q.M.

La Corte, accoglie il ricorso, cassa l'impugnato decreto e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 5 dicembre 2005

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Sergio Del Core

Giulio Graziadei

IL CANCELLIERE

Domenico Mazzaluni

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Prima Sezione Civile

Depositato in Cancelleria

17 GEN 2006

IL CANCELLIERE