

Presidenza della Regione Siciliana
Ufficio Legislativo e Legale

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 29 – 30 marzo 2007

Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale

Redatto a cura di:
Simone Montalto

Corte di Cassazione
Sentenza n. 2766 dell'8 febbraio 2007
(Equo indennizzo per lunga durata dei processi)

Ai fini del giudizio di ragionevolezza della durata complessiva del processo, onde considerare il diritto degli interessati ad un'equa riparazione, in caso di eccessiva durata, deve essere computato anche il tempo impiegato per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità, dal momento che la relativa decisione non concerne un diverso processo ma una questione pregiudiziale rispetto all'unica procedura giurisdizionale attinente il merito della controversia

Non può passare troppo tempo tra la pronuncia della Consulta e la riassunzione del procedimento di fronte alla corte di merito; infatti, ai fini del calcolo dell'indennizzo bisogna tener conto della questione di legittimità sollevata, che, se da un lato giustifica tempi lunghi, dall'altro va considerata in relazione all'effettiva necessità di proporre, rispetto al caso concreto, tale questione pregiudiziale.

I ricorsi alla Corte di appello onde ottenere un' equa riparazione per i danni (anche morali) prodotti all'interessato da un giudizio irrazionalmente lungo sono ormai nell'attività processuale del nostro Paese di comune pratica: sia in riferimento a processi penali che amministrativi e contabili (contenzioso pensionistico e per responsabilità erariale).

Sebbene la legge sembri riferire il diritto dell'equa riparazione alla persona fisica (la Convenzione è a tutela "dei diritti dell'uomo" e parla di "**persona**"), non sembra vi siano motivi per escludere che la relativa azione possa essere proposta anche da **persone** giuridiche, tanto più che da un processo ingiustificatamente lungo anche una persona giuridica (pubblica o privata) può ricevere danni tangibili e che la legge italiana riconosce il diritto a "**chi** si trova nelle condizioni prescritte.

Si ricorderà che tale tipo di procedura (civilistica) è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. *legge Pinto*) in applicazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo (ratificata dallo Stato italiano ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848 e modificata con protocollo n. 11 del novembre del 1988). Tale norma recita testualmente: "*ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza **entro un termine ragionevole**, davanti ad un Tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge*".

La violazione di tale principio emerge soprattutto alla luce del fatto che il processo davanti al giudice nazionale non abbia conosciuto, nè nella fase istruttoria nè in quella innanzi al Collegio,

incombenti tali che ne possano in qualche modo giustificare la dilazione dei tempi e che i lunghi tempi di attesa non siano addebitabili alla condotta dell'interessato o dei suoi difensori.

Come da insegnamento della Corte di Cassazione, *“il fatto costitutivo prefigurato dall'art. 2 della legge 89/2001 va identificato proprio nel mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo stabilito dall'art. 6 della Convenzione”* (Cass. S.U. n. 2850/05), ed in considerazione di ciò va indennizzato.

D'altra parte, anche a tacere della norma appena indicata, le Corti di appello nazionali possono applicare direttamente l'art. 6 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, essendo la normativa internazionale di eguale contenuto della legge interna (ed essendosi quest'ultima uniformata al dettato normativo europeo), di immediata rilevanza nell'ordinamento italiano (Cass. S.U. n. 28507 del 23/12/2005; conf. Cass. n. 1338/04; n. 1339/04 e n. 1340/04).

Inoltre, va ricordato che il diritto ad una ragionevole durata del processo è costituzionalmente garantito, ai sensi dell'art. 111 Cost.; sicchè il danno prodotto da un inutilmente lungo processo deve considerarsi risarcibile anche ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., anche nella sua componente non patrimoniale (Cass. n. 8827/03).

La giurisprudenza è, del resto, ormai concorde nel ritenere che in tema di equa riparazione per superamento del termine di durata ragionevole del processo ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, il danno morale, non patrimoniale, a differenza del danno patrimoniale, si verifica normalmente per effetto della predetta violazione (*ex multis* Cass. n. 3118 del 16/2/2005).

Più specificatamente, la Suprema Corte ha precisato che il danno non patrimoniale, inteso come danno morale soggettivo –pur non potendo considerarsi *in re ipsa*– *“è automaticamente e necessariamente insito nell'accertamento della violazione”* del principio di ragionevole durata; di talché *“una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, il giudice deve ritenere tale danno esistente, sempre che l'altra parte non dimostri che sussistono, nel caso concreto, circostanze particolari, le quali facciano positivamente escludere che tale danno sia stato sofferto dal ricorrente”* (Cass. n. 3396 del 18/2/2005).

Circa la quantificazione del danno, la Suprema Corte (Cass. S.U. n. 1340 del 26/1/2004; Cass. 20235/2004) ha stabilito che le Corti di Appello nazionali devono conformarsi ai criteri di liquidazione del danno non patrimoniale previsti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. E la più recente giurisprudenza della Corte europea ha statuito che *“il giudice*

nazionale nel quadro della legge n. 89/2001, quanto al termine ragionevole di durata dei processi, deve valutare, quale prima base di calcolo, l'entità del risarcimento del danno non patrimoniale in ragione di 1.000/1.500 euro per ciascun anno di durata della procedura, nel suo complesso e non isolatamente per anno di ritardo ed a prescindere dall'esito della lite per la parte (sia che essa avesse perso o vinto o conciliato la lite davanti ai giudici nazionali). La risultante di questo primo calcolo costituisce la base di partenza della valutazione e può subire un ulteriore aumento o diminuzione, in relazione alla peculiarità della materia oggetto del contendere, del numero dei gradi di giudizio, del comportamento processuale della parte ricorrente" (Sentenza CEDU del 10/11/2001, caso Musci contro Italia, ricorso n. 64699/01; cfr. Sent. CEDU Pizzati contro Italia del 10/11/2001; sent. Apicella contro Italia del 10/11/2004).

La stessa Corte di giustizia europea ha ritenuto che "l'ammontare globale sarà aumentato di 2.000 euro se la posta in gioco della lite è importante segnatamente in materia di diritto del lavoro, di stato e capacità delle persone, di pensioni, di procedure particolarmente gravi in relazione alla salute o alla vita delle persone".

La sentenza che si commenta ha incluso il giudizio di costituzionalità, sollevato nel corso di un giudizio, tra il tempo da considerare nella valutazione di una inspiegabilmente lunga durata del processo.

E siccome il giudizio che la Corte di appello è chiamata a pronunciare si basa su valutazioni **di merito dei fatti e dei documenti prodotti**, così come in situazioni ordinarie, il giudice deve considerare il comportamento del ricorrente nel processo principale (sua attività eventualmente defatigatoria, richieste e disposizioni di inutili consulenze tecniche e di rinvii non necessari; la difficoltà oggettiva di pervenire alla conoscenza dei fatti posti in giudizio e, appunto, la richiesta di un giudizio di costituzionalità non pertinente). La sentenza stessa indica come condizioni attenuanti l'eccezione di incostituzionalità ed il tempo anormalmente trascorso tra la sentenza della Corte Costituzionale e la ripresa o riassunzione del processo innanzi al giudice di merito.

Tribunale Amministrativo Regionale Sardegna (II Sez.)

Sent. 8 febbraio 2007, n. 98

(Scioglimento del Consiglio comunale che ha convalidato l'elezione a sindaco di persona eletta per la terza volta)

E' legittimo il provvedimento con il quale il Presidente di una regione a statuto speciale (nel caso di specie la Regione Sardegna) dispone lo scioglimento di un consiglio comunale che abbia convalidato l'elezione a sindaco di un soggetto che aveva già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi.

Un cittadino della Sardegna, sebbene fosse stato già eletto per due mandati consecutivi, si candidava per la carica di sindaco alle elezioni comunali tenutesi nel Comune di Castiadas nel maggio del 2006, comune con meno di cinquemila abitanti e risultava vincitore della competizione elettorale.

Convocato il consiglio comunale per procedere alla convalida degli eletti, l'organo collegiale, dopo avere rilevato che, in effetti, a carico dell'eletto sindaco sussisteva la causa di ineleggibilità di cui all'art. 51, comma 2, del testo unico degli enti locali, si limitava a prendere atto di non potere censurare il vizio, basandosi sull'interpretazione testuale dell'art. 41 dello stesso testo unico.

Tale norma recita testualmente: "Nella prima seduta il consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorchè non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti **a norma del capo II, titolo III**, e dichiarare l'ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste".

In sintesi, il Consiglio affermava che la propria competenza a rilevare le cause di ineleggibilità si ferma alle sole previste dal **capo II, titolo III del t.u.** (vedi artt. 60 e 61: ministri di culto, funzionari di polizia, chi è sindaco in altro Comune, dipendenti dei comuni ecc.) e non comprende altre cause fissate da norme specifiche, quale quella dell'ineleggibilità per superamento della seconda sindacatura, prevista dal **capo I dello stesso titolo III**. Sicché il Consiglio, sia pure rilevando la possibile lacuna normativa, riteneva non potere procedere alla dichiarazione di ineleggibilità essendo questa "non rilevabile in sede interpretativa", e prevedendo, semmai, un'azione popolare ai sensi dell'art. 70 dello stesso T.U. [questione giuridica basata su una visione rigidamente testuale e senza alcuna attenzione su elementi di logica giuridica, di analogia e di diritto sostanziale, che comunque non avrebbe potuto in nessun caso determinare la permanenza in carica del sindaco eletto nelle viste condizioni].

Contro questo atto interveniva il Presidente della Giunta regionale che, sulla base di una delibera di Giunta, provvedeva ad annullare l'atto del Consiglio comunale, a dichiarare ineleggibile e quindi non eletto il sindaco in questione e, conseguentemente, a nominare un commissario straordinario che procedesse all'ordinaria gestione del Comune ed a preparare nuove elezioni. E ciò senza che la predetta autorità facesse ricorso ad un potere generale di annullamento straordinario, come quello previsto in capo al Presidente della Repubblica dall'art. 138 del vigente testo unico in materia di ordinamento degli enti locali.

Quello che importa della sentenza che si indica, a parte tutte le considerazioni in essa svolte circa le eccezioni in tema di procedimento, di competenze di altre autorità (giurisdizionali, prefettizie ecc.) sollevate dai ricorrenti, è che il Tar Sardegna abbia ritenuto che il Presidente della Regione "ha applicato la norma destinata ad incidere sulla durata del Consiglio con la necessaria ponderazione e nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, tra i quali spicca quello dell'obbligo di applicare le norme vigenti, anche se ritenute non rispondenti alle aspettative della comunità dei cittadini [dato che tra gli argomenti dei ricorrenti vi era quello dell'opportunità comunque di salvare la volontà popolare] e quello di garantire l'osservanza delle regole disciplinanti il corretto svolgimento del procedimento di nomina degli organi di governo dell'ente locale".

Sembra inoltre che a base della decisione del Tar, sebbene non paia testualmente detto, vi sia anche l'urgenza con cui il Governo regionale si trovasse a dover risolvere una situazione di illegittimità che avrebbe potuto determinare gravi rischi sul piano giuridico.

La sentenza aggiunge, infatti, che "L'esercizio del potere di scioglimento di un consiglio, che ha ritenuto di dover comunque convalidare la nomina del sindaco nonostante la prescrizione normativa cogente che ne precludeva l'eleggibilità, si giustifica inoltre con l'esigenza di evitare che tale organo potesse continuare ad agire e gestire la cosa pubblica sotto la guida di un sindaco comunque destinato ad essere dichiarato decaduto, ma solo con effetto ex nunc, in sede giudiziaria ordinaria, con conseguente validità degli atti nel frattempo adottati".