



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: **Situazioni Giuridiche soggettive** - Equo processo e natura delle controversie su diritti e obblighi civili - *risarcimento del danno*

Titolo: *Diritti e obblighi a carattere civile* ed indennizzo per inadempienza della pubblica amministrazione.

Autore: VALENTINA COLCELLI

Sentenza di riferimento: Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sentenza del 26 marzo 1992, Éditions Périscope c. Francia, (*Requête n°11760/85*)

Parametro convenzionale: art. 6, § 1

Parole chiave: diritti e obblighi di natura civile – risarcimento del danno

Le situazioni individuali che rientrano nella nozione di diritti ed obblighi di natura civile sono strumentali alla realizzazione, anche attraverso la garanzia dell'accesso all'azione innanzi alla Corte, dei diritti riconosciuti dal Trattato.

La ricerca di un criterio interpretativo dell'espressione *diritti e obblighi a carattere civile* conduce ad evidenziare immediatamente come la formula in esame non sia ascrivibile, o almeno non lo sia completamente, alla tradizionale alternativa tra le nozioni di diritto privato e diritto pubblico.

La giurisprudenza lussemburghese classifica come civili le controversie aventi ad oggetto l'azione di risarcimento danni, anche se svolte davanti alle giurisdizioni amministrative. Che è quanto accade nel caso in *Editions Periscope c. Francia* dove la questione relativa alla violazione di *diritti e obblighi a carattere civile* è connessa ad un'ipotesi di indennizzo promossa per inadempienza nei confronti di una pubblica amministrazione.

Da ciò si desume che la qualificazione di un diritto come civile non passa attraverso lo *status* giuridico delle parti del procedimento.

Infatti, è ormai assolutamente costante l'orientamento giurisprudenziale europeo per cui la qualificazione di una posizione giuridica come civile prescinda dal dato che entrambe le parti siano soggetti privati.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Lo Stato o una sua amministrazione possono essere convenuti in un procedimento nel quale si discute di un diritto che può essere qualificato come "civile"; ciò, sia che le parti agiscano come una persona privata, sia quando operino nell'esercizio dei loro poteri di imperio.

L'esercizio di un pubblico potere da parte di un ente non è idoneo a sottrarre la fattispecie oggetto della controversia dalla qualificazione di diritto avente carattere civile ai sensi del art. 6, § 1 CEDU. In tali casi diventa fondamentale per la Corte, che deve pronunciarsi sulla natura civile o meno dei diritti e delle obbligazioni dinanzi ad essa dedotte, determinare se siano in gioco interessi patrimoniali dell'individuo.

La decisione del 26 marzo 1992, *Editions Periscope c. Francia*, è stata promossa da "Les Éditions Périscope" che lamentava l'eccessiva durata dell'azione intrapresa d'apprima dinanzi al Tribunale amministrativo di Parigi e dopo davanti al Consiglio di Stato, allegando una violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione.

La società in questione aveva l'intenzione di creare una rivista denominata "*Périscope de l'usine et du bureau*", con lo scopo di analizzare nuovi prodotti industriali offrendo così un "servizio lettori integrato". Il tipo di periodico in questione era ancora sconosciuto in Francia. Per tale ragione la richiesta fatta dalla casa editrice alla Commissione paritaria delle pubblicazioni e agenzie di stampa di rilasciare alla rivista un certificato di iscrizione come organo di stampa, per beneficiare degli abbattimenti fiscali e di tariffe postali preferenziali, era stata rifiutata. Tale fatto incideva pesantemente sui costi della società.

Con ricorso del 12 novembre 1976 dinanzi al Tribunale amministrativo di Parigi, la società editrice denunciava le "colpe del servizio pubblico" che l'avevano condotta a cessare la pubblicazione di "*Périscope de l'usine et du bureau*" e ad interrompere le sue attività. Il Consiglio di Stato adito, inoltre, a detta della ricorrente non avrebbe costituito un tribunale imparziale. Due dei suoi membri avrebbero conosciuto il caso già da prima della sua iscrizione; nella decisione, inoltre, non veniva riportato il nome dei magistrati giudicanti, né si riproduceva, nel testo notificato, una breve esposizione degli argomenti delle parti che figuravano nella versione manoscritta.

Nel presente caso, l'esistenza di una contestazione non è in discussione, mentre lo stesso non vale per il suo oggetto. Secondo il Governo, infatti, la controversia riguardava esclusivamente l'applicazione di regole relative all'ottenimento degli sgravi fiscali e delle agevolazioni postali, cioè il diritto a beneficiare di vantaggi riservati a determinate pubblicazioni. A parere della società ricorrente, al contrario, si trattava di un contenzioso di piena giurisdizione, che metteva in causa la responsabilità dell'Autorità pubblica.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Per la parte della sentenza che interessa, al centro della contestazione innanzi alle giurisdizioni amministrative francesi vi era il diritto ad un indennizzo discendente da una attività colposa dell'amministrazione. Dal supposto diritto al risarcimento del danno derivava un'azione rivolta ad accertare la responsabilità dello Stato, e successivamente diretta ad ottenere la liquidazione del danno subito dal privato.

Per la Corte poco rileva, come affermava dal Governo convenuto, il fatto che la *Éditions Périscope* avrebbe dovuto ricorrere nel 1964 contro la decisione della Commissione paritaria delle pubblicazioni e agenzie di stampa, che aveva rigettato la richiesta di rilasciare alla rivista un certificato di iscrizione piuttosto che utilizzare tardivamente la "scappatoia" del ricorso per risarcimento dei danni. Al pari della Commissione, prima di lei, la Corte ritiene che il processo dinanzi alle giurisdizioni interne tendeva alla riparazione del danno che lo Stato convenuto avrebbe causato alle *Éditions Périscope* rifiutando loro i benefici consentiti dal medesimo Stato alle imprese concorrenti.

Ai fini dell'applicabilità dell'art. 6, § 1, CEDU è sufficiente determinare se le argomentazioni dedotte dalle *Éditions Périscope* presentavano un grado sufficiente di serietà, senza soffermarsi sull'eventualità che i suddetti argomenti trovassero una giustificazione giuridica nella legislazione francese o se vi fosse una diversa base giuridica idonea ad offrire migliori *chances* di successo.

Sul punto in questione sostengono i Giudici della Corte di Strasburgo che l'art. 6, § 1, inerisce le "contestazioni" relative a "diritti" sicuramente di carattere civile che si può dire ragionevolmente riconosciuti nel diritto interno, indipendentemente dal fatto che siano o meno protetti anche dalla Convenzione (cfr., tra le altre, la decisione *Neves e Silva c. Portogallo* del 27 aprile 1989, serie A n° 153-A, p. 14, par. 37). E' da notare che le due giurisdizioni interne adite hanno riconosciuto la ricevibilità dell'azione; valutando l'eventualità di una mancanza imputabile ai poteri pubblici, esse si pronunciarono nel merito della controversia (cfr., *mutatis mutandis*, la decisione *Neves e Silva* precitata, serie A n° 153-A, p. 14, par. 37).

Ritenendo che l'oggetto dell'azione fosse "patrimoniale" e che si basasse su una violazione di diritti anch'essi di natura patrimoniale, i Giudici di Strasburgo hanno affermato che il diritto in questione rivestiva comunque un carattere civile, nonostante l'origine della vertenza e la competenza delle giurisdizioni amministrative (cfr., le decisioni *Ringeisen c. Austria* del 16 luglio 1971 e *König c. Germania* del 28 giugno 1978, serie A n° 13, p. 39, par. 94, e n° 27, p. 30, par. 90).

Concludendo per l'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione EDU al caso di specie, la Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno, infine, ritenuto con riguardo al mancato rispetto di un termine ragionevole, che il carattere ragionevole della durata di una procedura doveva apprezzarsi con riguardo ai criteri desumibili dalla sua giurisprudenza e seguendo le circostanze della causa. Nel



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

caso di specie, in particolare, non si riscontrava alcuna complessità particolare tale da giustificare il protrarsi della situazione dinanzi alle competenti giurisdizioni interne – Tribunale amministrativo di Parigi e Consiglio di Stato – per un periodo di quasi nove anni. Conseguentemente, i Giudici di Strasburgo hanno riconosciuto, all'unanimità, una violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU.

Casi analoghi: *Neves e Silva c. Portogallo*, 27 aprile 1989, in *Racc.*, serie A n° 153-A, p. 14, § 37; *König c. Germania*, 28 giugno 1978, *ivi*, serie A n° 27, p. 30, § 90; *Ringeisen c. Austria*, 16 luglio 1971, *ivi*, serie A, n° 13, p. 39, § 94.

Profili di diritto interno:

Cass. Sez. Unite, sentenza dell'8 aprile 2008, n. 9040, sul risarcimento del danno ingiusto causato da atto amministrativo illegittimo;

Riferimenti bibliografici:

G. Greco, La Cassazione conferma il risarcimento autonomo dell'interesse legittimo: progresso o regresso del sistema? *Il diritto processuale amministrativo*, 2009 / 1

M. Fornaciari, Lesione di interessi legittimi: risarcimento del danno e annullamento dell'atto, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, fasc. 2, pagg. 334-376

V. COLCELLI, *Risarcimento del danno da comportamento della pubblica amministrazione e riparto di giurisdizione*, in *Rass. Giur. Umbra*, 2, 2007, p. 1037 e ss.