



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 - *Interesse legittimo*

Titolo: *in corsivo* *L'interesse legittimo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.*

Autore: COLCELLI VALENTINA

Sentenza di riferimento: Corte Europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Sentenza del 5 ottobre 2000, Mennitto c. Italia, (*Requête n° 33804/96*)

Parametro convenzionale: art. 6, § 1.

Parole chiave: Diritti e obblighi di natura civile; interesse legittimo

La Corte europea ha individuato anche nel *nazionale* interesse legittimo una posizione giuridica soggettiva riconducibile all'ampia nozione di *diritto* il cui carattere civile è necessario per godere delle garanzie previste dall'art. 6 C.E.D.U. Anche le posizioni del diritto interno che discendenti dal diritto pubblico rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 6 per l'aspetto *civile*, se l'esito del procedimento è determinante per i diritti e le obbligazioni di carattere privato del ricorrente. E' determinante per la Corte che deve pronunciarsi sulla natura civile o meno dei diritti e delle obbligazioni valutare se nel procedimento interno siano o meno in gioco interessi patrimoniali del singolo.

Nel caso in esame *Mennitto/Italia*, infatti, la giurisprudenza C.E.D.U. ha riconosciuto la natura di *droits et obligations de caractère civil* ad una posizione soggettiva – oggetto di controversia tra un privato ed una pubblica amministrazione – che nell'ordinamento italiano è qualificata come interesse legittimo.

La scelta indicata, però, non dovrebbe affatto sorprendere se la si legge alla luce della giurisprudenza della Corte europea sul punto del art. 6 ,1§. Essa si colloca perfettamente nel solco delle decisioni assunte dai giudici lussemburghesi sulla qualificazione dei *droits et obligations de caractère civil*. Accogliere all'interno della nozione di *civil rights/droits civil* posizioni giuridiche non aventi i caratteri propri del diritto in senso stretto significa dare accesso alla tutela di cui all'art.



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"

6 C.E.D.U. a situazioni giuridiche soggettive che non corrispondono a diritti soggettivi, ma ad una vasta gamma di situazioni giuridiche purché caratterizzate dal carattere della patrimonialità.

Proprio dalla giurisprudenza della Corte si ricava come siano posizioni individuali rilevanti ai fini dell'applicazione della garanzia del giusto processo, la legittima aspettativa, l'interesse semplice, la libertà, il privilegio, la mera speranza di un vantaggio, l'onere, la soggezione così come situazioni giuridiche riconducibili a situazioni processuali e non necessariamente sostanziali.

L'ampio significato che caratterizza l'espressione *droits civil*, implica altresì la possibilità concreta di estendere le garanzie dell'equo processo a procedimenti inerenti situazioni giuridiche che non soddisfano i caratteri specifici dei rapporti di natura privatistica, e che si riferiscono, invece, ad altre partizioni del diritto. Sono escluse, però, da queste le posizioni individuali che discendono dalla partecipazione alla *puissance publique* del ricorrente/agente statale.

La Corte europea dei diritti dell'Uomo, allora, ha ritenuto applicabile la garanzia dell'equo processo anche alla lesione di un interesse legittimo a causa della irragionevole durata di un processo davanti al TAR Campania, individuando, quindi, nel nazionale interesse legittimo una posizione giuridica soggettiva riconducibile a quella ampia nozione di diritto il cui carattere civile è necessario per godere delle garanzie previste dalla norma in commento.

Il sig. Mario Mennitto, cittadino italiano proponeva ricorso innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 6, par.1, C.E.D.U. in quanto la causa che lo aveva visto protagonista non si sarebbe conclusa entro un termine ragionevole. Il caso è stato assegnato alla Corte, conformemente alle disposizioni applicabili prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 11 della Convenzione, dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo il 3 giugno e il 12 maggio 1999.

Questi i fatti allegati al ricorso. La regione Campania aveva stabilito con propria legge – la n. 11 del 15 marzo 1984 – la corresponsione, da parte dei competenti servizi sanitari locali, di contributi su base triennale alle famiglie che, presso le proprie abitazione ed in modo diretto, si occupavano dei propri familiari disabili. Il figlio del sig. Mennitto veniva iscritto nell'elenco di coloro che possedevano i requisiti per beneficiare dei contributi. Quest'ultimo riceveva, però, solo due delle mensilità dovutegli, non ottenendo più alcun assegno successivo. Di qui il ricorso al Tribunale amministrativo della regione Campania.

Il T.A.R. adito si pronunciava con sentenza del 4 febbraio 1997 concludendo che la posizione del ricorrente fosse qualificabile come mero interesse legittimo nell'attesa che la pubblica amministrazione decidesse sia in ordine al riconoscimento dell'indennità, sia dell'importo. Ciò nonostante che lo stesso organo giurisdizionale amministrativo, in tema di corresponsione



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"*

dell'assegno, avesse comunque rilevato la mancanza di discrezionalità in capo all'autorità sanitaria locale. Questa avrebbe dovuto soltanto procedere ad una divisione aritmetica tra il totale del contributo ed il numero dei beneficiari inseriti nell'elenco. In forza di tali argomentazioni il T.A.R. Campania respingeva il ricorso del sig. Mennitto. Quest'ultimo proponeva ricorso innanzi al Consiglio di Stato. La vicenda si è poi chiusa nelle more del giudizio innanzi al Consiglio di Stato, in quanto il sig. *Mennitto* ed l'A.S.L. concludevano la controversia mediante una transazione. La causa innanzi al Consiglio di Stato veniva, pertanto, cancellata.

La giurisprudenza europea ha individuato nell'opera degli organi giurisdizionali amministrativi della Regione Campania la violazione dell'art. 6, par. 1, C.E.D.U., in quanto il procedimento svoltosi loro innanzi non si sarebbe concluso entro un termine ragionevole.

Per la parte, però, della sentenza che maggiormente interessa – ossia la qualificazione di una posizione giuridica interna come di natura civile – la Corte europea dei Diritti dell'Uomo in realtà non è entrata affatto nel merito sul fatto che la nozione autonoma di diritto all'azione di cui all'art. 6 § 1 CEDU debba riferirsi solo ad un diritto soggettivo "perfetto" o anche all'interesse legittimo. La Corte si limita a sottolineare che l'art. 26 della Legge regionale di cui è causa aveva dato luogo ad una controversia giurisdizionale, ed in ogni caso la situazione giuridica del ricorrente, affermano i Giudici di Strasburgo, era questione di natura patrimoniale che si inserisce perfettamente nel solco dei diritti di natura "civile" elaborato dalla sua stessa giurisprudenza (cfr., tra le altre, la decisione *Salesi c. Italia*, 26 febbraio 1993, serie A, n. 257-E, p. 59, § 19). Conseguentemente, l'art. 6 § 1 della Convenzione era applicabile al caso di specie.

Questa non reputa necessario esaminare se la nozione autonoma di diritto all'azione di cui all'art. 6 § 1 riguardi solo il diritto soggettivo perfetto o anche l'interesse legittimo, proprio perché nozione autonoma, e considerando meritevole di tutela una posizione giuridica rientrante in una nozione autonoma di diritto civile avente oggetto patrimoniale.

In realtà analizzando la sentenza richiamata la posizione giuridica lesa dall'illegittimo comportamento della PA, la ASL nel caso di specie, sembra assimilabile ad un diritto soggettivo. Ci troviamo, infatti, davanti ad un esercizio non discrezionale del potere amministrativo, in quanto nel caso in esame una volta riconosciuta l'idoneità del figlio del ricorrente ad essere beneficiario dei contributi l'erogazione degli stessi era atto conseguente e dovuto, scevro di ogni discrezionalità in senso proprio.

Con riferimento alla presunta violazione del "termine ragionevole", i Giudici sottolineano come occorra rilevare che il periodo di riferimento abbia avuto inizio il 2 agosto 1993, con l'introduzione del ricorso al TAR Campania, e si era concluso il 27 dicembre 1997, quando cioè la sentenza del Consiglio di Stato, che cancellava la causa dal ruolo, veniva depositata in cancelleria.



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"*

Avendo esaminato i fatti della causa alla luce degli argomenti delle parti, e tenuto conto della natura degli interessi in gioco e della giurisprudenza sul punto, i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto che la lunghezza del procedimento (conclusosi dopo circa quattro anni e cinque mesi dal suo avvio), non risponda all'esigenza di un termine ragionevole e hanno, inoltre, ribadito l'esistenza di una prassi italiana contraria alle esigenze della Convenzione in materia (cfr. la decisione *Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884 del 1997, § 22, CEDH 1999-V).

Precedenti: *Bottazzi c. Italia* [GC], n° 34884 del 1997, § 22, CEDH 1999-V; *Salesi c. Italia*, 26 febbraio 1993, serie A, n. 257-E, p. 59, § 19.

Riferimenti bibliografici:

D. TEGA, *Interessi legittimi e diritto ad un equo processo: la Corte europea dei diritti si addentra nei meandri della giustizia amministrativa italiana*, in *Giur. It.*, 2001, 1335;

G. SAPORITO, *La Corte dei diritti dell'uomo dubita dell'utilità dell'attuale distinzione tra diritti soggettivo ed interessi legittimi*, in www.giustamm.it.

M. MAGRI, *La Corte di Strasburgo alle prese con la categoria italiana degli interessi legittimi*, in *Quad. cost.*, vo. 21, 1, 2001, pp. 144-145

(28.02.2010)