

Centro Studi

Diritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Equa riparazione per irragionevole durata del processo e liti bagatellari

In tema di [equa riparazione per irragionevole durata del processo](#), ai sensi dell'art. 12 del Protocollo n. 14 alla CEDU, la soglia minima di gravità, al di sotto della quale il danno non è indennizzabile, va apprezzata nel duplice profilo della violazione e delle conseguenze, sicchè dall'ambito di tutela della L. 24 marzo 2001, n. 89, restano escluse sia le violazioni minime del termine di durata ragionevole, di per sè non significative, sia quelle di maggior estensione temporale, ma riferibili a giudizi presupposti di carattere bagatellare, in cui esigua è la posta in gioco e trascurabili i rischi sostanziali e processuali connessi.

NDR: in senso conforme Cass. 14/01/2014, n. 633.

Cassazione civile, sezione seconda, sentenza del 17.10.2019, n. 26497

...omissis...

Fatti di causa

omissis hanno proposto ricorso articolato in tre motivi avverso il decreto della Corte di appello di Messina n. 611/2016, depositato il 12 ottobre 2016. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze resiste con controricorso. I ricorrenti hanno presentato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

Con ricorso depositato in data 30 dicembre 2015 presso la Corte d'appello di Messina, *omissis* chiesero la condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'equa riparazione per la irragionevole durata di un giudizio amministrativo, iniziato l'8 aprile 1991 dalla loro madre *omissis* (deceduta *omissis*), davanti al T.A.R. Sicilia - Sezione di Catania, e definito con decreto di perenzione il 22 luglio 2014. Con decreto n. 156/2016 del 3 marzo 2016, il magistrato designato della Corte d'appello di Messina dichiarò l'inammissibilità della domanda di equa riparazione, in considerazione dell'intervenuto decorso del termine semestrale di decadenza di cui alla L. n. 89 del 2001, art. 4 alla data del deposito dell'istanza. *omissis* proposero opposizione L. n. 89 del 2001, ex art. 5 ter, adducendo l'illegittimità della declaratoria di inammissibilità, in quanto il magistrato designato aveva ommesso di considerare l'effetto interruttivo prodotto dall'istanza di mediazione inoltrata dalle ricorrenti in data 7 ottobre 2015.

La Corte di Messina, in sede di opposizione, ha deciso di rigettare comunque la domanda di equa riparazione, tenendo innanzitutto conto della L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2 sexies, lett. d, (il quale contempla le perenzioni del ricorso al fine di presumere insussistente il pregiudizio da irragionevole durata), ed evidenziando poi come non fosse stata "fornita alcuna prova di pregiudizio da irragionevole durata del processo, in presenza dell'inattività delle parti istanti protratta per ben 24 anni - nel richiedere la fissazione dell'udienza, a fronte del ricorso presentato nel 1991". Inoltre, la Corte di appello ha sottolineato come nel giudizio presupposto la domanda originaria di *omissis* avesse ad oggetto la somma di lire 1.398.631, importo da suddividersi tra le eredi della stessa, e dunque pari a "poco più di 200,00 Euro a testa" per ciascuna delle due ricorrenti. La dichiarazione di perenzione del giudizio presupposto e l'irrisorietà della pretesa hanno, così, condotto, alla decisione di rigetto dell'opposizione.

Ragioni della decisione

Il primo motivo di ricorso di *omissis* censura la falsa applicazione della L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2 sexies, e la conseguente violazione del principio di irretroattività di cui all'art. 11 preleggi. Secondo le ricorrenti, la disposizione di cui alla L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2 sexies, sarebbe applicabile alle sole liquidazioni richieste in giudizi indennitari introdotti a decorrere dalla sua entrata in vigore. All'assunto della protratta inattività delle parti nel richiedere la fissazione dell'udienza, contenuto nel decreto impugnato, le ricorrenti oppongono poi l'omesso esame di due istanze di fissazione dell'udienza di discussione, la seconda del 19 maggio 1996.

Il secondo motivo di ricorso denuncia la "motivazione inidonea ed illogica (e quindi sostanzialmente omessa o "apparente") per giustificare l'esclusione del diritto delle istanti all'equa riparazione in considerazione del preteso valore irrisorio dell'oggetto del giudizio presupposto". La Corte di appello avrebbe errato nel procedere ad una considerazione dell'importo della domanda oggetto del giudizio presupposto pro quota e con il valore monetario riferito all'epoca dell'introduzione del giudizio medesimo. Secondo le ricorrenti che precisano di aver agito, ai fini della domanda indennitaria, iure hereditario - tale valutazione andava operata avendo riguardo all'importo complessivo della domanda e non in relazione alla singola quota.

Il terzo motivo di ricorso lamenta la "motivazione inidonea ed illogica (e quindi sostanzialmente omessa o apparente) per giustificare la statuizione di condanna al pagamento della somma di Euro 1.000,00 in favore della Cassa delle Ammende a carico di ciascuna delle opposenti", avendo la Corte di Messina errato nel condannare

a detto importo "ciascuna delle oppONENTI" e non, al contrario, le stesse iure hereditario e pro quota.

I primi due motivi di ricorso, che vanno esaminati congiuntamente per la loro connessione, sono infondati.

La Corte d'Appello di Messina, nell'ambito dell'apprezzamento di fatto spettante al giudice di merito (che rimane sindacabile in sede di legittimità soltanto per omesso esame di fatto decisivo per il giudizio, oggetto di discussione tra le parti, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, riformato dal D.L. n. 83 del 2012, convertito dalla L. n. 134 del 2012), ha ritenuto insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo in capo a C.G., dante causa delle ricorrenti, per la protratta inattività della stessa nel giudizio amministrativo presupposto, pendente per ventiquattro anni, nonché per la irrisorietà della posta in gioco (lire 1.398.631 all'epoca della proposizione della domanda).

La Corte d'Appello ha quindi tratto il proprio convincimento di insussistenza del danno per disinteresse della parte a coltivare il processo non soltanto dalla dichiarazione di perenzione del giudizio (deduzione automatica la cui correttezza, nella disciplina antecedente alle modifiche introdotte dalla L. n. 208 del 2015, era stata effettivamente da questa Corte più volte smentita: da ultimo, cfr. Cass. Sez. 6 - 2, 09/07/2015, n. 14386), quanto dalla valutazione del comportamento processuale di C.G., stante l'inerzia processuale mantenuta sin dall'iniziale pendenza della domanda, di tal che il protrarsi del processo presupposto non è apparso ai giudici di merito idoneo a produrre conseguenze percepite dalla parte come a lei sfavorevoli. In forza di tale apprezzamento di fatto, la Corte d'Appello di Messina ha quindi negato, nel caso concreto, l'esistenza di un danno non patrimoniale derivante dalla violazione del termine ragionevole di durata del processo svoltosi davanti al TAR Catania (cfr. Cass. Sez. 2, 17/05/2017, n. 12419).

Al fine di contrastare la ravvisabilità di una negligente inerzia di *omissis* nel giudizio presupposto, le ricorrenti si limitano ad allegare l'avvenuta proposizione di due istanze di fissazione dell'udienza, di cui la più recente nel 1996: si tratta, tuttavia, di fatto che, agli effetti dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 - parametro che in realtà le ricorrenti neppure invocano espressamente - non rivela carattere di decisività (intesa come idoneità a determinare con certezza un esito diverso della controversia), nè viene indicato, nel rispetto delle previsioni dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, e art. 369 c.p.c., comma 2, n. 4, "come" e "quando" tale fatto sia stato oggetto di discussione processuale tra le parti.

Questa Corte ha, invero, costantemente affermato che, in tema di equa riparazione ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, già nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dapprima dalla L. n. 134 del 2012 e poi dalla L. n. 208 del 2015, il danno non patrimoniale è conseguenza normale, ma 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: sicchè, il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della citata L. n. 89 del 2001, deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale a meno che, tuttavia, non ricorrano, nel caso concreto, proprio come nella specie considerato dalla Corte d'Appello di Messina, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dall'interessato (cfr. ad esempio, Cass. Sez. 1, 26/09/2008, n. 24269; Cass. Sez. 1, 16/12/2010, n. 25519).

E', in tal senso, del tutto marginale, nel ragionamento decisivo adottato nel decreto impugnato, l'incidenza dell'applicabilità della L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2-sexies, lett. d), nel testo introdotto dalla L. n. 208 del 2015, il quale dispone che si presume insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo, salvo prova contraria, nel caso di: "(...) perenzione del ricorso ai sensi degli artt. 81 e 82 del codice del processo amministrativo, di cui al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104".

Al riguardo, peraltro, questa Corte ha messo in evidenza come la L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 777, non contemplasse, per le modifiche introdotte dalla sua lettera d, ovvero appunto per l'art. 2-sexies, alcun regime transitorio, come invece stabilito dalla lettera m), intervenendo sulla L. n. 89 del 2001, art. 6 (cfr. in tal senso Cass., Sez. 6 -2, 26/01/2017, n. 2026). La norma in esame è dunque entrata in vigore il 1 gennaio 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 999). Contenendo la L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2-sexies, lett. d), introdotto dalla L. n. 208 del 2015, una presunzione iuris tantum di insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo, esso pone una nuova disciplina della formazione e della valutazione della prova nel processo. In assenza di norme che diversamente dispongano, e perciò proprio in forza dell'art. 11 preleggi, la L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2-sexies, lett. d), senza che rilevi la natura sostanziale o processuale della disposizione, dando luogo a ius superveniens operante sugli effetti della domanda e implicante un mutamento dei presupposti legali cui è condizionata la disciplina di ogni singolo caso concreto, non può che trovare applicazione avendo riguardo al momento della proposizione della domanda di equa riparazione (e, quindi, non nella fattispecie in esame, essendo stata la domanda presentata il 30 dicembre 2015).

Secondo, peraltro, l'orientamento di questa Corte, d'altro canto, in tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo, ai sensi dell'art. 12 del Protocollo n. 14 alla CEDU, la soglia minima di gravità, al di sotto della quale il danno non è indennizzabile, va apprezzata nel duplice profilo della violazione e delle conseguenze, sicchè dall'ambito di tutela della L. 24 marzo 2001, n. 89, restano escluse sia le violazioni minime del termine di durata ragionevole, di per sè non significative, sia quelle di maggior estensione temporale, ma riferibili a giudizi presupposti di carattere bagatellare, in cui esigua è la posta in gioco e trascurabili i rischi sostanziali e processuali connessi (Cass. Sez. 2, 14/01/2014, n. 633).

La Corte di Messina ha messo in risalto l'esiguità del valore monetario del giudizio presupposto - lire 1.398.631 all'epoca della domanda, richieste a titolo di trattamento supplementare per cessazione del servizio e collocazione in quiescenza -, arrivando così ad escludere la tutela indennitaria di cui alla L. 24 marzo 2001, n. 89, non solo in ragione dell'inerzia dell'attrice, ma anche in base ad un apprezzamento concreto della fattispecie. A fronte di tale valutazione di merito, di per sè non sindacabile nel giudizio di legittimità, se non nei limiti di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5, le ricorrenti non specificano, nel rispetto dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, quali decisive allegazioni e prove, utilmente fornite nel giudizio davanti alla Corte di Messina, non vennero esaminate nel procedimento di equa riparazione. Le incongruenze del decreto impugnato, che le ricorrenti lamentano, quanto all'inesatta stima del valore monetario della somma oggetto di lite, giacchè riferito all'epoca del lontano inizio della causa e suddiviso per quote fra le eredi dell'attrice, non impediscono di individuare e comprendere le ragioni essenziali, in fatto e in diritto, della decisione, e perciò escludono la nullità per violazione dell'art. 132 c.p.c., n. 4.

E' altresì da respingere il terzo motivo di ricorso.

La L. n. 89 del 2001, art. 5-quater prevede che il giudice, che dichiari inammissibile o manifestamente infondata la domanda per equa riparazione, possa condannare il ricorrente al pagamento in favore della Cassa delle Ammende di una somma di denaro non inferiore ad Euro 1.000 e non superiore ad Euro 10.000.

Come già affermato da questa Corte, rientra nel potere discrezionale del giudice di merito valutare se sussistono i presupposti per disporre una sanzione pecuniaria a carico della parte nelle ipotesi di declaratoria di inammissibilità o rigetto della domanda per manifesta infondatezza, rimanendo detta sanzione compatibile con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, che, per realizzarsi concretamente, presuppone misure volte a ridurre i rischi di abuso del processo (Cass. Sez. 6 - 2, 18/03/2016, n. 5433). E' stato altresì già precisato in giurisprudenza, a proposito della medesima L. n. 89 del 2001, art. 5-quater, che "ciò a cui il legislatore ha attribuito rilievo decisivo è la repressione dell'uso abusivo e distorto del processo,

prevedendo l'assoggettabilità a sanzione sia di coloro che azionano processi pur non avendo ab origine diritto all'equo indennizzo, sia di coloro che propongono ricorsi viziati da irregolarità non sanabili e ascrivibili a colpa della parte"; di tal che "il criterio di discriminazione nella applicazione del meccanismo sanzionatorio va individuato nella colpa del ricorrente, desunta dall'apprezzamento della causa di inammissibilità o di rigetto della domanda riparatoria. Del resto si tratta di norma del tutto coerente con la finalità di disincentivare, senza alcun automatismo, pretese avanzate dalle parti benchè temerarie o inosservanti, sul piano processuale, del dettato normativo: l'introduzione di detto meccanismo potrebbe ridurre il carico delle Corti territoriali consentendo una più sollecita e celere definizione delle controversie nelle quali venga fondatamente fatto valere il diritto al riconoscimento della violazione del termine di ragionevole durata del processo" (Cass. Sez. 6 - 2, 06/04/2016, n. 6614).

Ne consegue che la sanzione pecuniaria, di cui alla L. n. 89 del 2001, art. 5 quater, correttamente viene posta, con il decreto di cui all'art. 3, comma 4, ovvero con il provvedimento che definisce il giudizio di opposizione, a carico delle parti che abbiano proposto la domanda di equa riparazione dichiarata inammissibile o rigettata per manifesta infondatezza, senza che rilevi che le stesse abbiano agito per il riconoscimento dell'indennizzo "jure proprio", giacchè parti del giudizio presupposto, o piuttosto "pro quota" e "jure haereditatis", in relazione al patimento in esso subito dal loro "de cuius".

Il ricorso va quindi rigettato.

In ragione dell'assoluta novità di alcuna delle questioni trattate, vanno compensate tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Essendo il procedimento in esame esente dal pagamento del contributo unificato, non si deve far luogo alla dichiarazione di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, introdotto dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17.

PQM

La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese del giudizio di cassazione.