



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta da

Oggetto:
Equa riparazione -

Felice MANNA	- Presidente -	Oggetto Legge Pinto
Mario BERTUZZI	- Consigliere -	R.G.N. 1280/2023
Milena FALASCHI	- Consigliere Rel.-	Cron.
Riccardo GUIDA	- Consigliere -	PU - 09/01/2024
Remo CAPONI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 1280/2023 R.G. proposto da

██████████ rappresentato e difeso dagli Avv. ██████████

██████████ entrambi

del foro di Napoli, come da procura speciale in calce al ricorso ed elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC dei difensori iscritto nel REGINDE;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (ADS80224030587), con domicilio ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso la medesima Avvocatura Generale dello Stato;



- controricorrente e ricorrente incidentale -

nonché contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro pro tempore;

- intimato -

avverso il decreto della Corte di appello di Napoli n.827/2022 depositata il 20 giugno 2022.

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2024 dal Consigliere relatore Dott.ssa Milena Falaschi;

sentito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Corrado Mistri, il quale ha concluso per il rigetto sia del ricorso principale sia di quello incidentale;

sentito l'Avvocato [REDACTED] di parte resistente e ricorrente incidentale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 4 febbraio 2022 presso la Corte d'appello di Napoli, [REDACTED] chiedeva la condanna del Ministero della giustizia o, in subordine, del Ministero della giustizia unitamente a quello dell'economia e delle finanze "in via solidale o alternativa e ciascuno per quanto di ragione" al pagamento del danno non patrimoniale derivato dalla irragionevole durata di un giudizio iniziato dinnanzi alla stessa Corte di appello di Napoli, con ricorso presentato il 5 febbraio 2019 per ottenere un'equa riparazione dei danni cagionatigli dall'irragionevole durata di un altro processo civile e conclusosi il 07.02.2019 con il deposito di un decreto monitorio con il quale veniva ingiunto al Ministero della giustizia di pagargli la somma di euro 2.580,00 oltre accessori, in conseguenza del giudizio da lui promosso con ricorso notificato il 24.10.2019 innanzi al Tar per la Campania per ottemperanza del giudicato formatosi su detto decreto e conclusosi con la sentenza dello stesso Tar n. 3859



dell'8.6.2021, ricorso che veniva respinto dal Consigliere delegato con decreto del 21.03.2022 con condanna del ██████ ai sensi dell'art. 5-*quater* legge n. 89 del 2001 al pagamento di euro 1.000,00 alla Cassa delle Ammende, poiché la durata di un anno, sette mesi e quindici giorni del processo presupposto, considerato unitariamente a quello volto ad ottenere l'ottemperanza del giudicato formatosi sul decreto con il quale era stato definito, non aveva superato di più di sei mesi quella di un anno e sei mesi ritenuta dallo stesso magistrato la massima ragione durata e comunque i danni che il ricorrente genericamente lamentava attenevano ad una vertenza a carattere bagatellare.

Il Collegio della Corte d'Appello, in parziale accoglimento dell'opposizione ex art. 5 ter, legge n. 89/2001, proposta dal ██████ nella resistenza del solo Ministero della giustizia, evidenziava che le Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 19883 del 2019), nel doveroso rispetto della giurisprudenza della Corte EDU, imponeva che il processo di cognizione avente oggetto domanda volta ad ottenere un indennizzo pecuniario a titolo di equa riparazione dei danni derivanti da un altro processo e quello volto ad ottenere l'esecuzione nei confronti dello Stato del provvedimento di accoglimento di una tale domanda siano considerati unitariamente, a tanto non ostando la contraria previsione ricavabile per implicito dal comma 2-bis dell'art. 2 legge n. 89/2001, come dichiarato con la sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 2016 che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo "nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001". Aggiungeva il massimo consenso che ai fini del computo "della durata del processo di cognizione ed esecutivo (...) non va considerato come 'tempo del processo' quello intercorso fra la definitività della fase di cognizione e l'inizio della fase esecutiva, quest'ultimo invece potendo eventualmente rilevare ai fini del ritardo nell'esecuzione come autonomo pregiudizio, allo stato indennizzabile in via diretta ed esclusiva, in assenza di rimedio interno, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo" (Cass., Sez. Un., n.



20404 del 2019). Osservava il Collegio che tuttavia la Suprema Corte non aveva espressamente affrontato la successiva questione della durata del successivo procedimento di esecuzione, che invece era stata esaminata dalla Corte di Strasburgo, individuando siffatto periodo della "fase" di esecuzione della decisione favorevole, in linea di principio e salvo il ricorso di circostanze eccezionali, in un anno e sei mesi, se la "fase" di cognizione si era svolta in un unico grado di merito o in due anni e sei mesi se la "fase" di cognizione si era prolungata a causa di un ricorso della Corte di cassazione. Aggiungeva che la "fase" dell'esecuzione cui la Corte EDU faceva riferimento era quella che iniziava nel momento in cui la decisione emessa nel corso o all'esito del procedimento di cognizione era divenuta definitiva e terminava con il pagamento dell'indennizzo liquidato in favore della vittima della violazione dell'art. 6, paragrafo 1 CEDU e che la stessa Corte di per sé non poteva ragionevolmente durare più di sei mesi, da ciò desumendo che il termine ragionevole di durata del procedimento di cognizione di primo grado e dell'eventuale procedimento di esecuzione della decisione emessa a favore dell'istante all'esito del primo, unitariamente considerati, doveva essere di norma fissato in un anno e sei mesi.

Ne derivava che doveva essere revocata la condanna del ██████ al pagamento di euro 1.000,00, pur essendo stata correttamente rigettata la domanda.

Per la cassazione di questo decreto il ██████ ha proposto ricorso sulla base di un unico motivo, cui il Ministero della giustizia ha resistito con controricorso e ha a sua volta proposto ricorso incidentale affidato a due motivi.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è rimasto intimato.

Il ricorso è stato inizialmente avviato per la trattazione in camera di consiglio, depositata memoria illustrativa dal ricorrente, e all'esito dell'adunanza camerale, fissata al 19.06.2023, con ordinanza interlocutoria n. 22649/2023 depositata il 26.07.2023, è stato rimesso



dal Collegio alla pubblica udienza in considerazione di un contrasto inconsapevole quanto al computo del termine di sei mesi e cinque giorni concesso dall'art. 4 legge n. 89 del 2001.

In prossimità dell'udienza pubblica la sola parte ricorrente ha curato il deposito di memoria ex art. 378 c.p.c.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con l'unico motivo il ricorrente lamenta la violazione e/o la falsa applicazione – in relazione alla rilevazione della durata ragionevole (o irragionevole) del giudizio presupposto di merito (di cognizione e di ottemperanza) e al conseguente rigetto della domanda – delle norme ex artt. 2, commi 2 e 2 bis, 3, comma 4, 5 ter, comma 5 legge n. 89 del 2001, 46, comma 1, 75, comma 1, 87, commi 2 lett. d) e 3, 114, comma 3 d.lgs. n. 104 del 2010, 101, 111, 117 Cost., 6 Convenzione EDU e 47, comma 2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In particolare, il [REDACTED] censura il decreto nella parte in cui ha rigettato la domanda pur essendo il giudizio presupposto di ottemperanza svoltosi innanzi al Tar Campania, iniziato il 24.10.2019 e terminato l'8.06.2021, durato un anno, sette mesi e tredici giorni, oltre a due giorni davanti alla Corte di appello di Napoli.

La censura è fondata nei termini di seguito esposti.

Occorre a tal fine prendere a riferimento quanto precisato dalle Sezioni Unite di questa Corte nelle sentenze del 2019 (cfr. per tutte Cass., Sez. Un., n. 19883 del 2019) che, rivedendo il proprio precedente orientamento, ha affermato che ai fini della decorrenza del termine di decadenza per la proposizione del ricorso ex art. 4 della l. n. 89 del 2001, nel testo modificato dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, conv. dalla l. n. 134 del 2012, risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2018, la fase di cognizione del processo che ha accertato il diritto all'indennizzo a carico dello Stato-debitore va considerata unitariamente rispetto alla fase esecutiva eventualmente intrapresa nei confronti dello



Stato, senza la necessità che essa venga iniziata entro sei mesi dalla definitività del giudizio di cognizione, decorrendo detto termine dalla definitività della fase esecutiva e ciò sebbene nel computo della durata del processo di cognizione ed esecutivo non vada considerato come "tempo del processo" quello intercorso fra la definitività della fase di cognizione e l'inizio della fase esecutiva (quest'ultimo, invece, potendo eventualmente rilevare ai fini del ritardo nell'esecuzione come autonomo pregiudizio, allo stato indennizzabile in via diretta ed esclusiva, in assenza di rimedio interno, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo). Nella medesima occasione è stato altresì affermato che il giudizio di ottemperanza promosso all'esito della decisione di condanna dello Stato al pagamento dell'indennizzo di cui alla l. n. 89 del 2001 deve considerarsi sul piano funzionale e strutturale pienamente equiparabile al procedimento esecutivo, e da valutare unitariamente rispetto al giudizio che ha riconosciuto il diritto all'indennizzo.

La questione che presenta il motivo in esame investe quindi non già la possibilità di equiparare il giudizio di ottemperanza a quello di esecuzione, questione, come visto già risolta dall'intervento delle Sezioni Unite, quanto la possibilità che il creditore insoddisfatto possa avvalersi in via concorrenziale, e ciò in contemporanea ovvero in successione cronologica, del rimedio del giudizio di esecuzione e del giudizio di ottemperanza, lasciando però immutata la conseguenza in termini di unitarietà tra giudizio di cognizione e successivi rimedi soddisfattivi, onde trarre l'ulteriore conseguenza, secondo cui il termine di decadenza per l'introduzione della domanda di equo indennizzo decorra dalla definizione positiva dell'ultimo dei rimedi intentati al fine di conseguire l'adempimento della prestazione dovuta.

Ritiene, perciò, la Corte che la diversa soluzione cui è pervenuto il giudice di merito non sia condivisibile, in quanto occorre assicurare il rispetto dei principi sovranazionali, quali riaffermati dalla sentenza della Corte EDU Bozza c. Italia, del 14 settembre 2017, a mente dei quali l'esecuzione



costituisce parte integrante del "processo" ai sensi dell'art. 6 CEDU, affermandosi testualmente che "... il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti. L'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 (si veda anche Bourdov c. Russia (n. 2), ric. n. 33509/04, p. 65, CEDU 2009)".

In questa prospettiva, può reputarsi che, laddove, pur a fronte di un provvedimento di assegnazione delle somme, non sia seguita l'effettiva riscossione del dovuto, deve reputarsi che al creditore sia dato il ricorso al giudizio di ottemperanza, dovendosi avere riguardo all'esigenza reputata fondamentale dalla Corte Edu che il creditore riceva concreto ed effettivo soddisfacimento.

In tal caso il termine di decadenza di cui all'art. 4 citato non potrà che decorrere dalla definizione del giudizio di ottemperanza.

In altri termini, la fase esecutiva può essere costituita indifferentemente dall'espropriazione forzata oppure dal giudizio di ottemperanza, ma solo nel primo caso il creditore è tenuto a rispettare il termine dilatorio ex art. 14 d.l. 669/1996 conv. in l. 30/1997, decorrente dalla notifica del titolo esecutivo, prima di dare impulso all'esecuzione (cfr. Cass. 10182/2022, tra le altre). Ove la durata di tale sequenza cognitivo esecutiva ecceda il termine ragionevole di un anno (al netto, come detto, dell'intervallo tra le due fasi) e superi pure il limite minimo di non ragionevole durata indennizzabile (sei mesi), entro il termine di ex art. 4 l. 89/2001 (sei mesi, decorrenti dalla definitività della fase esecutiva) si può agire in giudizio per l'equo indennizzo ex l. 89/2001 per la non ragionevole durata del processo («presupposto») ex l. 89/2001.

Da verificare sono i termini di un asserito contrasto tra Cass. n. 10182 del 2022 e Cass. n. 7000 del 2023. In particolare, in un caso in cui il



processo presupposto di equa riparazione si era articolato in un grado di merito ed uno di legittimità, la prima (nel tempo) fra le due pronunce ha computato la ragionevole durata in un anno per il grado di merito ed un anno per il giudizio di legittimità, quindi complessivamente in due anni, escludendo quindi da tale computo il periodo di tempo riconosciuto all'Amministrazione statale per completare le procedure di pagamento delle somme di denaro. La seconda fra le due pronunce (Cass. n. 7000/2023), sempre in un caso in cui il processo presupposto di equa riparazione si era articolato in un grado di merito ed uno di legittimità, ha indicato la ragionevole durata del processo presupposto complessivamente in due anni, sei mesi e cinque giorni, maggiorando quindi tale durata di sei mesi e cinque giorni.

In realtà, tale contrasto è più apparente che reale ed esso è da risolvere comunque confermando che è pari ad un anno la durata ragionevole del processo di equa riparazione nel suo grado di merito (articolato in due fasi di cognizione e di esecuzione).

Tanto chiarito, è da rilevare che Cass. n. 10182/2022 e Cass. n. 7000/2023 concordano sul punto fondamentale, poiché entrambe le pronunce si ritrovano sulla ragione di fondo precisata in tempi recenti da Cass. SU 19883/2019: il lasso di tempo comunque intercorrente tra la definitività della fase di cognizione e l'inizio della fase esecutiva non è computato nella durata della sequenza cognitivo-esecutiva, poiché non è «tempo del processo». Ove il trascorrere di tale lasso sia dovuto al fatto che lo Stato, nella sua veste di Amministrazione pubblica, si prende un tempo non ragionevole per adempiere all'obbligo di pagare l'equo indennizzo, ciò può ben dar luogo a responsabilità statale dinanzi alla Cedu, ma ciò non dà luogo a pregiudizio indennizzabile ex l. 89/2001.

Infatti, quest'ultimo copre solo la responsabilità dello Stato nella sua veste di giudice (non di amministrazione), prevedendo un equo indennizzo per l'irragionevole «tempo del processo».

Questo punto fondamentale è colto non solo da Cass. 10182/2022, ma



anche da Cass. 7000/2023, laddove la pronuncia afferma espressamente che «il periodo indennizzabile ex l. 89/2001 rimane quello eccedente la ragionevole durata del processo di cognizione e di esecuzione, considerati unitariamente, mentre l'ulteriore ritardo può costituire oggetto di indennizzo da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in assenza di specifico rimedio nel diritto nazionale». Il punto in cui Cass. n. 7000/2023 si è esposta ad un equivoco è la complessiva indicazione numerica di «massima durata ragionevole [...] pari a due anni, sei mesi e 5 giorni». Tale indicazione però va chiarita nel senso che quei «sei mesi e cinque giorni» costituiscono una sorta di franchigia dalla responsabilità dello Stato-amministratore dinanzi alla Cedu, ma non rientrano nel termine di durata ragionevole del processo, da scomputare quando si calcola il periodo di durata non ragionevole del processo di equa riparazione, che lo Stato-giudice è tenuto ad indennizzare ex l. 89/2001. Nel grado di merito, tale termine è pari ad un anno.

Venendo, per quanto di qui di interesse, alla fase esecutiva costituita dalla fase cognitivo-esecutiva e dal giudizio di ottemperanza, sequenza dal carattere funzionalmente unitario, l'unico motivo del ricorso principale va accolto, per essere stato il ricorso depositato avanti alla Corte di appello di Napoli in data 05.02.2019, ottenuto il decreto monitorio in data 07.02.2019, introdotto quello dinanzi al Tar Campania per l'ottemperanza di detto decreto in data 24.10.2019, giudizio conclusosi con sentenza del 08.06.2021.

Passando al ricorso incidentale, con il primo motivo il Ministero della giustizia lamenta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 3, comma 2 legge n. 89 del 2001 e dell'art. 75 c.p.c. ex art. 360, comma 1 n. 4 c.p.c., venendo in rilievo con il ricorso la irragionevole durata del procedimento esecutivo di ottemperanza davanti al Tar Campania e non già la fase esecutiva svoltasi dinanzi alla Corte di appello durata solo due giorni, con la conseguenza che avrebbe dovuto essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero della giustizia.



Con il secondo motivo il ricorrente incidentale denuncia la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 2 legge n. 89 del 2001 in relazione all'art. 360, comma 1 n. 3 c.p.c, poiché anche a volere ritenere sussistente la legittimazione dell'Amministrazione della giustizia, nel merito la domanda doveva essere ritenuta infondata per essere durato il procedimento soli due giorni. Ne conseguiva l'erroneità della pronuncia che non aveva provveduto sulle spese processuali tenendo conto della circostanza nei confronti del Ministero della giustizia.

Le due censure del ricorso incidentale – da trattare unitariamente per la evidente connessione – sono infondati.

I motivi mirano a sostenere che, essendo da ritenere tempestiva la richiesta indennitaria di controparte solo con esclusivo riferimento al giudizio di ottemperanza svoltosi avanti il Tar Campania, legittimato passivo avrebbe dovuto essere solo il Ministero dell'economia e delle finanze e non il Ministero della giustizia.

Nella specie il ricorrente correttamente ha evocato in giudizio entrambi i Ministeri, dando seguito alla giurisprudenza di questa Corte in ragione della quale, in tema di equa riparazione ai sensi della L. 24 marzo 2001, n. 89, la parte che intende accampare pretese riparatorie del pregiudizio derivatole dalla non ragionevole durata di giudizi svoltisi, in relazione alla medesima vicenda, davanti a giudici ordinari e a giudici amministrativi, deve convenire in giudizio sia il Ministero della giustizia sia la Presidenza del Consiglio (oggi il MEF), non potendo valere la regola della prevalenza, nella formazione del termine irragionevole, di un tipo di giudizio rispetto ad un altro.

Con la conseguenza che in tal caso il giudice, ove ritenga fondata la domanda in riferimento a ciascun processo, dovrà determinare separatamente l'importo gravante su ognuna delle amministrazioni convenute per il ritardo dei giudizi di rispettiva competenza, posto che la legge individua in maniera disgiunta i soggetti passivamente legittimati per l'eccessiva durata di procedimenti diversi, seppur collegati, la cui



durata deve formare oggetto di esame e valutazione autonomi (tra i precedenti più recenti: Cass. n. 1201 del 2023; Cass. n. 1532 del 2023; Cass. n. 33764 del 2022).

La questione posta in punto di titolarità passiva dell'obbligazione indennitaria pertanto non è correttamente posta, non riguardando la legittimazione passiva in senso proprio, ma l'accertamento nel merito della domanda.

In conclusione, va accolto il ricorso principale, rigettato quello incidentale. L'accoglimento del ricorso principale determina la cassazione del provvedimento impugnato.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa può essere decisa nel merito, e poiché il processo di equa riparazione presupposto si è protratto per la durata di un anno, sette mesi e diciassette giorni, è maturato un periodo indennizzabile di un anno, pari ad euro 400,00, da porre esclusivamente a carico del Ministero dell'economia e delle finanze (cfr. Cass. n. 33764 del 2022), non spettando al Ministero della giustizia farsi carico della responsabilità indennitaria per la durata non ragionevole del processo svoltosi dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, per essere il periodo eccedente la ragionevole durata maturato per il solo giudizio di ottemperanza.

Le spese dei giudizi, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza fra parte ricorrente ed il Ministero dell'economia e delle finanze, mentre vanno compensate, per giusti motivi, fra le restanti parti. Essendo il procedimento in esame esente dal pagamento del contributo unificato, non si deve far luogo alla dichiarazione di cui al comma 1-quater all'art. 13 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

P . Q . M .

La Corte accoglie il ricorso principale, rigettato quello incidentale;



cassa il provvedimento impugnato in relazione al ricorso accolto e, decidendo nel merito, condanna il Ministero dell'economia e delle finanze al pagamento in favore del ricorrente della somma di euro 400,00, a titolo di indennizzo, oltre interessi legali;

condanna lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze alla rifusione delle spese dell'intero giudizio, che vengono liquidate in complessivi euro 700,00, di cui euro 100,00 per esborsi per il giudizio avanti alla Corte di appello, e in ulteriori euro 700,00, di cui euro 200,00 per gli esborsi per il giudizio di legittimità, oltre a spese generali (15%) ed accessori di legge, spese da distrarsi in favore dell'avvocato [REDACTED] che si è dichiarato antistatario;

dichiara interamente compensate le spese processuali dell'intero giudizio fra parte ricorrente ed il Ministero della giustizia.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2^a Sezione Civile, il 9 gennaio 2024.

Il Consigliere estensore
Dott.ssa Milena FALASCHI

Il Presidente
Dott. Felice MANNA

