
Comitato scientifico:

Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - 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) - 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.) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato).

Durata ragionevole del processo: è computabile anche il periodo oggetto di procedimento amministrativo?

In tema di equa riparazione per superamento del termine di ragionevole durata del processo ai sensi della L. n. 89 del 2001, art. 2, in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, non è computabile, ai fini della determinazione della durata del processo, quella del procedimento amministrativo che lo abbia preceduto quando il preventivo esperimento sia normativamente prescritto, senza predeterminazione di un termine massimo e lo stesso si sia svolto prima dell'entrata in vigore della L. 7 agosto 1990, n. 241 (prevedente all'art. 2 un termine massimo generalizzato, per i casi non regolati da particolari disposizioni, di gg. 30), non partecipando siffatti procedimenti della natura giurisdizionale del processo, che secondo la normativa in precedenza citata è soltanto quello che si svolge davanti ad un giudice.

Sono invece computabili, ai fini della suddetta ragionevole durata, i tempi occorsi per l'espletamento di attività endoprocessuali, riferibili ad organi dell'apparato giudiziario e ad ausiliari del giudice, nonché le protrazioni del processo determinate dall'operato di altri soggetti istituzionali, comunque incidenti sul relativo corso.

Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 25.2.2014, n. 4429

...omissis...

p.1. Queste Sezioni Unite, al fine dirimere il contrasto di giurisprudenza

evidenziato da quella rimettente, sono chiamate a pronunciarsi sulla questione, compendiabile nei seguenti termini:

"se la L. n. 89 del 2001, art. 2 - stabilendo, con il richiamo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che ogni persona ha diritto a che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente e ragionevolmente da un tribunale indipendente ed imparziale - faccia riferimento all'esercizio della funzione giurisdizionale ed escluda perciò la possibilità di tener conto anche del preventivo svolgimento di un procedimento amministrativo, oppure consenta di considerare la durata di tale procedimento, a seconda del fatto che per esso sia normativamente previsto o no un termine di durata".

p.2. Al quesito di cui sopra hanno fornito risposta positiva alcune decisioni della prima sezione civile di questa Corte, la prima delle quali, la n. 21045 del 2004, emessa in fattispecie (analoga a quella formante oggetto del presente giudizio) di controversia pensionistica promossa da un militare di leva, svoltasi in sede giurisdizionale davanti alla Corte dei Conti e preceduta dal vano esperimento del procedimento amministrativo presupposto innanzi al Ministero della Difesa. Della durata (sei anni) di tale procedimento la citata pronuncia sezionale, cassando con rinvio il decreto della corte territoriale che aveva escluso detto periodo dal computo in questione, stabilì che si dovesse tener conto ai fini dell'equa riparazione, valorizzando, sul piano normativo, la previsione di cui alla L. n. 89 del 2001, art. 2, comma 2, nella parte prevedente che, nell'accertare la violazione del principio della ragionevole durata del processo come sopra dettato dalla Convenzione per la salvaguardia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, debba considerarsi, tra l'altro, il comportamento non solo delle parti e del giudice durante il procedimento, ma anche "quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione".

In tale novero, secondo la suindicata decisione e di quelle successive (nn. 7118, 9853 e 2618 del 2006, 23385 del 2007), che alla medesima si conformarono (peraltro concludendosi tutte, a differenza della prima, con pronunzie di rigetto, sulla base del "distinguo" di cui si dirà subito), rientrerebbero anche gli organi della Pubblica Amministrazione in tutti quei casi nei quali il previo esperimento di un procedimento amministrativo sia imposto quale condizione necessaria perchè il giudizio possa aver luogo, purchè per il relativo esaurimento non sia normativamente previsto un termine massimo di durata (dove il rigetto, nei casi esaminati, in cui siffatti termini erano previsti dalle norme di riferimento). La ragione di tale accezione della citata disposizione è stata indicata, in tutte le citate pronunzie, nella considerazione che, quando manchi la predeterminazione normativa di un termine massimo di durata del procedimento amministrativo presupposto, il concreto esercizio del diritto di adire un giudice indipendente ed imparziale resterebbe esposta alla incontrollata possibilità di vanificazione, mediante prolungamento a tempo indeterminato del procedimento di sua competenza, da parte della P.A., tenuta ad esaminare in tale preventiva fase la domanda dell'interessato.

p.3. Risposta negativa al quesito è stata invece fornita da altre, più numerose, sentenze, sulla scorta dell'essenziale considerazione, ritenuta dirimente, che il processo, cui la norma CEDU e quella nazionale applicativa fanno riferimento, è solo quello giurisdizionale, mentre il procedimento amministrativo che lo preceda, anche nei casi in cui il relativo esperimento sia obbligatorio, ne costituisce soltanto un presupposto, con la conseguenza che dello stesso non

possa tenersi conto ai fini della "ragionevole durata del processo", restando al di fuori di quest'ultimo, non potendo gli organi, davanti ai quali si sia svolto, considerarsi soggetti chiamati a concorrere al giudizio o alla sua definizione, diversamente da quelli che abbiano, dopo l'inizio della fase giurisdizionale, svolto attività, di collaborazione o esecuzione, comunque incidenti sulla durata del relativo processo (v.5386/2004, 9411/2006, 28105/2009, 2088/2010, 13088/2010, 12279/2011, tutte della prima sezione civile).

Particolare menzione merita la sentenza della prima sezione n. 1184/2006 (relativa alle lungaggini dei procedimenti penali instaurati a seguito del disastro aereo di Ustica del 1980), nella quale, pur fornendosi un'interpretazione non strettamente "endoprocessuale" dell'art. 2, comma 2 sopra citato, nella parte ne occupa, includendo, tra i soggetti chiamati a concorrere o contribuire alla definizione del processo, non solo quelli addetti agli uffici giudiziari con mansioni collaborative o esecutive, o svolgenti funzioni di ausiliari del giudice, ma anche ogni altra "autorità legislativa od amministrativa, la cui attività abbia in concreto inciso sulla procedura", il riferimento risulta tuttavia implicitamente limitato alle incidenze dei comportamenti di siffatti organi su procedimenti giudiziari già in corso.

p.4. Sul versante dottrinario, la maggior parte degli autori evidenzia (taluno prendendo spunto anche dai lavori parlamentari che avevano condotto al varo della L. 24 marzo 2001, n. 89, c.d. "legge Pinto"), come il riferimento ai "soggetti" in questione sia da intendersi quale relativo a funzioni o mansioni comunque ricadenti all'interno di una fattispecie processuale, sia pure in guisa tale da comprendere non solo quegli organi che, in via normale o istituzionale, svolgono compiti ausiliari e complementari rispetto all'amministrazione della Giustizia, bensì comprendendovi qualsiasi organo pubblico comunque concorrente, a richiesta del giudice o delle parti, quale elemento necessario o funzionale, all'avanzamento dell'iter processuale.

Alcuni altri autori si limitano a registrare, senza prendere tuttavia posizione sul tema, l'accezione più "larga" fornita dalle pronunzie citate sub 2.

p.5 Di nessun apporto alla suddetta interpretazione "estensiva" è, infine, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nelle cui più significative pronunzie in materia, pur sottolineandosi costantemente la necessità di aver riguardo alle condotte delle autorità non solo giudiziarie, ma anche amministrative coinvolte nel processo, altrettanto costante risulta tuttavia il riferimento alla pendenza di un procedimento giurisdizionale (v. CEDU, 30/1/2001, Holzinger/Austria, 28/11/2000, Rosshulber/Austria, 7/11/2000, Anagnostopoulos/Grecia, 18/2/1999, Laino/Italia, 5/11/1996, Ceteroni/Italia, 8/2/1996, Commissione/Danimarca).

p.6. Premesso quanto precede, ritengono queste Sezioni Unite che il contrasto come sopra delineato sia da risolvere nel senso di cui al secondo dei riportati indirizzi giurisprudenziali, che risulta il più aderente alla lettera ed alla ratio della norma in considerazione, mentre quello minoritario costituisce il frutto di uno sforzo ermeneutico, dettato dall'intento di colmare una ritenuta lacuna del sistema che si risolve, in realtà, non nell'interpretazione estensiva della norma internazionale e di quella nazionale applicativa, bensì in una vera e propria operazione di applicazione analogica, incompatibile con la natura chiaramente eccezionale della disposizione, che operando una vera e propria "rivoluzione" nel sistema dei rapporti tra cittadini e Stato, ha reso quest'ultimo patrimonialmente responsabile nei confronti dei primi dei pregiudizi sofferti per

effetto delle lungaggini, dovute alle carenze strutturali o ai disservizi patologici, per il solo fatto della irragionevole protrazione del processo ed indipendentemente dall'assunto ruolo, attivo o passivo, e dall'accertamento del torto o della ragione nell'ambito dello stesso.

Tale eccezionale responsabilità, in quanto derivante dal principio contenuto nella più volte citata convenzione europea, ove il diritto alla ragionevole durata del processo è chiaramente rapportata a quello di essere giudicato da un "tribunale indipendente ed imparziale", non può ritenersi riferibile anche alla protrazione di tutte quelle attività compiuteci di fuori del procedimento giurisdizionale, da altri organismi, ancorchè pubblici, considerato che il "tribunale" è sinonimo, nella formulazione della norma, di "giudice", e che prima che quest'ultimo sia adito o comunque investito della "causa", il processo (giurisdizionale) non può ritenersi ancora iniziato se, per disposizione normativa, sia prescritto il previo esperimento di un procedimento (non processo) amministrativo.

In tale fase, invero, quand'anche costituente presupposto necessario, ma non "anticamera", del processo vero e proprio (che potrà anche non seguire), il rapporto non è ancora instaurato tra lo "Stato- giudice" (quello che sarà poi, eventualmente, chiamato a rispondere dell'irragionevole durata in questione) ed il cittadino, vertendo invece tra quest'ultimo e la Pubblica Amministrazione che, operando al di fuori di ogni controllo da parte del giudice, riveste, in realtà, il ruolo di una vera e propria controparte istituzionale, che potrà essere successivamente chiamata, ove l'interessato non abbia ottenuto soddisfazione in sede amministrativa e contesti il relativo provvedimento, a dar conto della legittimità di quest'ultimo nell'ambito di un contraddittorio, da svolgersi in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale.

Correttamente, pertanto, l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario ha evidenziato l'estraneità al "giusto processo" di tali, sia pur necessarie, fasi amministrative delle vertenze tra cittadini e P.A., costituenti le stesse dei meri presupposti del giudizio (così, in particolare, la già citata sent. n. 13088/10, relative ad un caso analogo al presente, di giudizio pensionistico davanti alla Corte dei Conti), nel quale il mancato accoglimento della pretesa da parte dell'organo deputato a valutarla, prima dell'autorità giudiziaria, costituirà poi l'oggetto della decisione, la cui aspettativa ad una pronunzia, favorevole o sfavorevole che sia, entro un termine ragionevole, costituente l'oggetto del particolarissimo diritto introdotto dalla convenzione europea, decorre soltanto dal momento in cui ne sia stato formalmente investito il competente "tribunale indipendente ed imparziale", connotato quest'ultimo che, all'evidenza, non è attribuibile nella fase prodromica all'amministrazione, in quanto potenziale controparte.

p.7. D'altra parte le esigenze di ovviare a quelle lacune del sistema sono alla base della sostanziale operazione analogica contenuta nelle sentenze citate sub par. 2 (fattesesi carico di evitare che la compressione a tempo indefinito del diritto di attivare il processo giurisdizionale rimanesse senza sanzione), non sono più sussistenti (e già non lo erano all'epoca di tali pronunzie) nell'attuale assetto ordinamentale, ormai connotato, a seguito dell'introduzione, ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 2, di un termine massimo e generale, applicabile in tutti i casi in cui non lo prevedano disposizioni particolari di legge o di regolamento, o non abbia provveduto a determinarlo la stessa pubblica amministrazione nell'ambito della propria autonomia organizzativa (conferita

dal comma 2 dell'articolo citato), entro il quale la P.A. è tenuta a fornire la propria risposta alle istanze ad essa rivolte, che la disposizione residuale di cui al comma 3 fissa in trenta giorni.

Il sistema di tutela è stato successivamente perfezionato dall'aggiunta al testo della legge citata dell'art. 2 bis (introdotto con la L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 7), prevedente il c.d. "danno da ritardo", da omesso o ritardato esercizio della funzione amministrativa, per inosservanza, dolosa o colposa, del termine di conclusione del procedimento, ed attribuite la giurisdizione esclusiva al giudice ordinario, ed, infine, completato dalla recente introduzione di un criterio normativo per la determinazione di tale danno, ad opera della L. 9 agosto 2013, n. 98, art. 28, di conversione con modifiche del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), a termini del quale, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei pubblici concorsi, è dovuto dall'amministrazione responsabile all'interessato un indennizzo pari ad Euro 30,00 per ogni giorno di ritardo, con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, entro il limite massimo di Euro 2000,00.

L'avvenuta regolamentazione da parte del legislatore delle conseguenze patrimoniali derivanti dall'illegittima protrazione dei procedimenti amministrativi, con carattere di generalità e senza alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione delle ipotesi in cui detti procedimenti costituiscano presupposto necessario per l'instaurazione di una successiva controversia in sede giudiziaria, costituisce ulteriore conferma ex post della estraneità, nel sistema, anche previgente, di tali particolari procedimenti al processo in senso proprio, che era ed è soltanto quello che si svolge innanzi ad un giudice, non comprensivo di quegli antefatti amministrativi, nei quali alla pretesa del cittadino, non ancora sottoposta al vaglio di un "giudice indipendente ed imparziale", non è correlata quella aspettativa di definizione entro un termine di ragionevole durata, al quale la convenzione europea prima, e l'ordinamento italiano poi, in quanto soggetto passivo delle disfunzioni del sistema - giustizia, hanno ritenuto di riconoscere l'eccezionale tutela indennitaria in questione.

7. Traendo, dunque, le fila del discorso, vanno affermati i seguenti principi:

1) "In tema di equa riparazione per superamento del termine di ragionevole durata del processo ai sensi della L. n. 89 del 2001, art. 2, in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, non è computabile, ai fini della determinazione della durata del processo, quella del procedimento amministrativo che lo abbia preceduto quando il preventivo esperimento sia normativamente prescritto, senza predeterminazione di un termine massimo e lo stesso si sia svolto prima dell'entrata in vigore della L. 7 agosto 1990, n. 241 (prevedente all'art. 2 un termine massimo generalizzato, per i casi non regolati da particolari disposizioni, di gg. 30), non partecipando siffatti procedimenti della natura giurisdizionale del processo, che secondo la normativa in precedenza citata è soltanto quello che si svolge davanti ad un giudice".

2) "Sono invece computabili, ai fini della suddetta ragionevole durata, i tempi occorsi per l'espletamento di attività endoprocessuali, riferibili ad organi dell'apparato giudiziario e ad ausiliari del giudice, nonché le protrazioni del

processo determinate dall'operato di altri soggetti istituzionali, comunque incidenti sul relativo corso".

p.8. Calando il primo dei sopra enunciati principi nella fattispecie in esame, considerato che allo stesso si è attenuta la Corte d'Appello di Roma nel provvedimento impugnato, deve concludersi per il rigetto del ricorso.

p.9 Non vi è luogo, infine, a regolamento delle spese del presente giudizio, non avendovi partecipato l'intimato ministero.

p.q.m.

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, a Sezioni Unite, il 11 febbraio 2014.

Depositato in Cancelleria il 25 febbraio 2014

La Nuova Procedura Civile