

Civile Sent. Sez. 2 Num. 26497 Anno 2019

Presidente: MANNA FELICE

Relatore: SCARPA ANTONIO

Data pubblicazione: 17/10/2019

SENTENZA

sul ricorso 10972-2017 proposto da:

BARREGA MARIA, BARREGA NUNZIA, rappresentate e difese
dall'avvocato FABRIZIO MOBILIA;

- *ricorrenti* -

contro

MINISTERO ECONOMIA FINANZE 80415740580, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso
l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e
difende;

- *controricorrente* -

avverso il decreto della CORTE D'APPELLO di MESSINA,
depositata il 12/10/2016;

1652/19

Corte di Cassazione - copia non ufficiale
CORTE DI CASSAZIONE
A. D. DEBITO
ECON. FINANZE
GRAN. PRESIDENZA
CORTE

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19/06/2019 dal Consigliere Dott. ANTONIO SCARPA;

udito l'Avvocato;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Corrado Mistri, il quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

udito l'Avvocato Mobilia.

FATTI DI CAUSA

Nunzia Barrega e Maria Barrega 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, Nunzia Barrega e Maria Barrega 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 Giovanna Cannaò (deceduta nel 2015), 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 all'art. 4 della l. n. 89/2001 alla data del deposito dell'istanza. Nunzia e Maria Barrega proposero opposizione ex art. 5 *ter* legge n. 89/2001, adducendo l'illegittimità della declaratoria di inammissibilità, in quanto il

magistrato designato aveva omesso 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 dell'art. 2, comma 2 *sexies*, lettera d, legge n. 89/2001 (il quale contempla la perenzione 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 Giovanna Cannà 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 Nunzia Barrega e Maria Barrega censura la falsa applicazione dell'art. 2, comma 2 *sexies*, della L. n. 89/2001 e la conseguente violazione del principio di irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi. Secondo le ricorrenti, la disposizione di cui all'art. 2, comma 2 *sexies*, legge n. 89/2001, 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 € 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 opposenti" e non, al contrario, le stesse *iure hereditario* e *pro quota*.

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

I.1. 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, comma 1, n. 5, c.p.c.,



riformato dal d.l. n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134/2012), ha ritenuto insussistente il pregiudizio da irragionevole durata del processo in capo a Giovanna Cannaò, 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 legge 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 Giovanna Cannaò, 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 Giovanna Cannaò 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, primo comma, n. 5, c.p.c. - 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), né viene indicato, nel rispetto delle previsioni degli artt. 366, primo comma, n. 6, e 369, secondo comma, n. 4, c.p.c., "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 dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, 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: sicché, il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo secondo le norme della citata legge 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 dell'art. 2, comma 2-*sexies*, lettera d), della legge n. 89 del 2001, nel testo introdotto dalla legge 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 articoli 81 e



82 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Al riguardo, peraltro, questa Corte ha messo in evidenza come l'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, 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 sull'art. 6 della legge n. 89/2001 (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 (art. 1, comma 999, legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Contenendo l'art. 2, comma 2-sexies, lettera d), della legge n. 89 del 2001, introdotto dalla legge 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 delle preleggi, l'art. 2, comma 2-sexies, lettera d), della legge n. 89 del 2001, 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).

II. 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, sicché dall'ambito di tutela della legge 24 marzo 2001, n. 89, restano escluse sia le violazioni minime del termine di durata ragionevole, di per sé 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 legge 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 sé non sindacabile nel giudizio di legittimità, se non nei limiti di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c., le ricorrenti non specificano, nel rispetto dell'art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c., 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, giacché 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, n. 4, c.p.c.

III. E' altresì da respingere il terzo motivo di ricorso. L'art. 5-*quater* della legge n. 89/2001 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 € 1.000 e non superiore ad € 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 del medesimo art. 5-*quater* della legge n. 89/2001, 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 benché 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 all'art. 5 *quater* della l. n. 89 del 2001, 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*", giacché parti del giudizio presupposto, o piuttosto "*pro quota*" e "*jure haereditatis*", in relazione al patimento in esso subito dal loro "*de cuius*".

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di cassazione, il 19 giugno 2019.

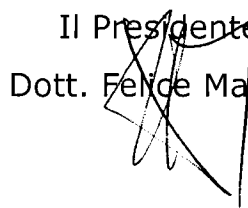
Il Consigliere estensore

Dott. Antonio Scarpa



Il Presidente

Dott. Felice Manna



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott.ssa Simona Cicardello

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma, ~~1-7 OTT 2019~~